



**RAAD VAN
DE EUROPESE UNIE**

**Brussel, 23 november 2004 (30.11)
(OR. en)**

15097/04

**Interinstitutioneel dossier:
2003/0270 (CNS)**

LIMITE

COPEN 141

NOTA

van:	het voorzitterschap
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
nr. vorig doc.:	14835/04 COPEN 138
nr. Comv.:	COM(2003) 688 def. (15221/03 COPEN 119)
Betreft:	Voorstel voor een kaderbesluit van de Raad betreffende het Europees bewijsverkrijgingsbevel (EBB) ter verkrijging van voorwerpen, documenten en gegevens voor gebruik in strafprocedures - voortgangsverslag

Op 14 november 2003 heeft de Commissie bij de Raad een voorstel ingediend voor een kaderbesluit van de Raad betreffende het Europees bewijsverkrijgingsbevel (EBB) ter verkrijging van voorwerpen, documenten en gegevens voor gebruik in strafprocedures (COM(2003) 688 def.; 15221/03 COPEN 119).

Op 31 maart 2004 heeft het Europees Parlement, gelet op artikel 39, lid 1, van het EU-Verdrag, op grond waarvan het door de Raad was geraadpleegd (C5-0609/2003), het Commissievoorstel, zoals gewijzigd, goedgekeurd (P5_TA-PROV(2004)0243 A5-0214/2004).

Op 25 juni 2004 (tijdens het Ierse voorzitterschap) heeft de Groep samenwerking in strafzaken zich gebogen over de vraag of het ontwerp-kaderbesluit moest worden behandeld via de procedure van het gemengd comité uit hoofde van de overeenkomst inzake de wijze waarop IJsland en Noorwegen worden betrokken bij de uitvoering, toepassing en ontwikkeling van het Schengenacquis, en besloten dat deze aangelegenheid aan het Coreper moest worden voorgelegd (10937/04 COPEN 81).

De Juridische dienst van de Raad werd verzocht om een schriftelijke bijdrage over de vraag of het ontwerp-kaderbesluit al dan niet verband houdt met Schengen en uit hoofde van de associatie-overeenkomst via de procedure van het gemengd comité moet worden behandeld.

De Groep besprak in haar vergadering van 1 juli 2004 een aantal vragen over het ontwerp-kaderbesluit die in 10734/04 COPEN 76 opgesomd waren. Verscheidene delegaties maakten een algemeen studievoorbehoud bij het ontwerp. Een aantal delegaties maakte een voorbehoud voor behandeling in het nationale parlement.

Zoals gezegd was het voorstel door de Commissie ingediend in november 2003, dus vóór de toetreding van de 10 nieuwe lidstaten op 1 mei 2004, en was het niet beschikbaar in de negen nieuwe talen. Sommige van de nieuwe lidstaten vonden het moeilijk in die omstandigheden intern overleg te plegen over het voorstel en verzochten om het voorstel in hun officiële taal.

De belangrijkste punten die in dat stadium in de Groep werden besproken, waren:

a. Rechtsgrondslag

De rechtsgrondslag van het voorstel zijn de artikelen 31 en 34, lid 2, onder b), VEU. In punt 67 van onderdeel 2 van de toelichting bij het Commissievoorstel wordt specifiek gerefereerd aan artikel 31, lid 1, onder a) en c), en aan artikel 31, lid 2, VEU.

De meeste delegaties die hun mening over de rechtsgrondslag te kennen gaven, waren het eens met de door de Commissie voorgestelde rechtsgrondslag van het kaderbesluit. De Ierse en de Slowaakse delegaties maakten een voorbehoud bij de rechtsgrondslag.¹

b. Huidige problemen bij het verkrijgen en overdragen van bewijs

De delegaties zijn het erover eens dat de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning van beslissingen in strafzaken belangrijk is, in overeenstemming met de conclusies van de bijeenkomst van de Europese Raad in Tampere van 15 en 16 oktober 1999 en het Programma van maatregelen om uitvoering te geven aan het beginsel van wederzijdse erkenning van beslissingen in strafzaken, dat op 30 november 2000 door de Raad werd aangenomen.

Het Commissievoorstel voor een EBB is een eerste stap op weg naar één instrument voor wederzijdse erkenning, dat te gelegener tijd in de plaats zal komen van alle bestaande regelingen voor wederzijdse rechtshulp. Deze eerste stap zou betrekking hebben op de verkrijging van bewijs dat reeds bestaat en direct beschikbaar is. In een later stadium zouden andere types van bewijs worden opgenomen. De voornaamste opmerkingen van de delegaties kunnen als volgt worden samengevat:

Een aantal delegaties was er nog niet van overtuigd dat dit het juiste moment is om EBB-maatregelen vast te stellen. Vooral het volgende argument werd aangevoerd:

De door de Commissie voorgestelde methode om het beginsel van wederzijdse erkenning stapsgewijze uit te voeren zou de huidige regeling gedurende een onbepaalde periode nog ingewikkelder maken en sterk uiteenlopende procedures voor verschillende types van bewijs vergen. Beter ware het een alomvattend nieuw systeem uit te bouwen dat de wederzijdse erkenning inzake bewijs ineens volledig zou bestrijken.

¹ In de vergadering van het Comité van artikel 36 van 22 november 2004 heeft de Ierse delegatie haar voorbehoud ingetrokken. De Slowaakse delegatie heeft haar voorbehoud inmiddels ook ingetrokken.

Een aantal delegaties steunde de aanpak van de Commissie in het algemeen. De Commissie vond met name dat er weliswaar een risico bestond dat het bestaande systeem gefragmenteerd wordt, maar achtte aangewezen nu de eerste stap te zetten en niet te wachten totdat een ruimere, meer omvattende regeling kan worden aangenomen. De Commissie wees erop dat krachtens de verklaring van de Europese Raad van 25 maart 2004 betreffende de bestrijding van terrorisme werk moet worden gemaakt van het Europees aanhoudingsbevel. Enkele delegaties refereerden ook aan de resultaten van de "peer review" evaluatie inzake de werking van internationale instrumenten over wederzijdse rechtshulp in strafzaken in de lidstaten.

Enkele delegaties merkten op dat zij, ongeacht de gekozen aanpak, de tekst zorgvuldig moeten toetsen aan hun Grondwet. Ook moet in gedachten worden gehouden dat er een evenwicht moet worden gevonden tussen maatregelen ter bestrijding van criminelen, en de algemene belangen van gewone mensen.

Het bleek dat het Comité van artikel 36 te gelegener tijd verzocht diende te worden na te gaan, welke strategie moest worden gevolgd met betrekking tot de uitvoering van het beginsel van wederzijdse erkenning met het oog op bewijsverkrijging. Een mogelijkheid bestaat erin te trachten om, binnen afzienbare tijd een instrument met een beperkte werkingssfeer aan te nemen, als eerste stap en in overeenstemming met het Commissievoorstel. Ofwel zou de eerste stap kunnen worden overgeslagen en een ruimere regeling kunnen worden nagestreefd, in het kader van een strategie op de lange termijn.

c. Verhouding tot andere instrumenten

Een delegatie (IE) wees erop dat de overwegingen en het dispositief geen verwijzing naar het EVRM bevatten, en dat de kwestie rechtstreeks onder artikel 6 VEU valt. Er werd verwezen naar de bescherming van het EVRM in de zaken Camenzind tegen Zwitserland (1997) 28 EHHR 458 en Niemitz tegen Duitsland (1992) 16 EHHR 97.

Enkele delegaties vonden dat duidelijk moet zijn welke bepalingen van bestaande instrumenten niet langer van toepassing zouden zijn tussen de lidstaten. Bepaalde delegaties vonden dat de oude regeling misschien naast de nieuwe regeling zou kunnen blijven bestaan, althans tijdens een overgangsperiode.

d. Strafblad

De meeste delegaties waren het erover eens dat de uitwisseling van gegevens over strafrechtelijke veroordelingen belangrijk is. De meeste delegaties hebben een centraal strafregister. Het al dan niet opnemen van bepalingen over het strafblad in het ontwerp-kaderbesluit moet nader worden bestudeerd, aangezien dergelijke bepalingen geacht zouden kunnen worden los van bewijs in strafprocedures te kunnen staan.

Het resultaat van de besprekingen in de Groep werd op 1 juli 2004 aan het Comité van artikel 36 gepresenteerd, dat op 12/13 juli een informele vergadering hield.

Het Comité van artikel 36 wisselde van gedachten over de volgende voorstellen voor de strategie die door de Groep moet worden gevolgd:

Rechtsgrondslag:

- bevestigen dat de onderhandelingen over het Europees bewijsverkrijgingsbevel moeten worden voortgezet op basis van de door de Commissie voorgestelde rechtsgrondslag (art. 31 VEU)

Opportuniteit

- bevestigen dat een Europees bewijsverkrijgingsbevel op basis van het beginsel van wederzijdse erkenning voldoende mogelijkheden inhoudt om de samenwerking in strafzaken te verbeteren

Risico van fragmentatie

- de werkingssfeer van het voorstel voor een Europees bewijsverkrijgingsbevel bestuderen, met name met betrekking tot het begrip “bestaand bewijs” – met het oog op het praktisch nut ervan.

- nagaan of het voorgestelde artikel 8 (nationale autoriteiten en strafbladen) uit het voorstel kan worden gelicht en deze kwestie snel afzonderlijk behandelen.

Op 1 en 2 september 2004 heeft de Groep samenwerking in strafzaken het ontwerp-kaderbesluit besproken op basis van 11591/04 COPEN 93 en 15221/03 COPEN 119, en zich daarbij met name gebogen over de artikelen 1 tot en met 5 van het ontwerp (COPEN 113). Er werd overeengekomen dat het voorzitterschap sommige van die bepalingen met het oog op de verdere besprekingen zou herformuleren. De herziene versie van de artikelen 1 tot en met 5 staat in de bijlage bij COPEN 113. Het deel van het kaderbesluit over strafbladen (artikel 8 EBB) zou afzonderlijk worden behandeld, zoals in overweging gegeven door het Comité van artikel 36 in zijn informele bijeenkomst in Maastricht (juli 2004).

Op 8 september 2004 heeft aan de hand van doc. 12099/04 COPEN 102 (COPEN 105) het Coreper de verhouding besproken tot de overeenkomst met Noorwegen en IJsland inzake de wijze waarop deze landen worden betrokken bij de uitvoering, toepassing en ontwikkeling van het Schengen-acquis.

Het Coreper heeft het volgende besloten:

1. Het ontwerp-kaderbesluit wordt niet volgens de procedure van een gemengd comité behandeld.
2. Het voorzitterschap licht IJsland en Noorwegen in met de aan document 12251/04 gehechte ontwerp-brief, die is opgesteld in overeenstemming met de bevindingen van de besprekingen in het Coreper.

3. Zodra er vooruitgang is geboekt met het ontwerp-kaderbesluit, zal de Raad worden verzocht zich te beraden op het juiste tijdstip voor de opening van onderhandelingen met IJsland, Noorwegen en toekomstige geassocieerde Schengenstaten en te besluiten in hoeverre de inhoud van het kaderbesluit op grond van de artikelen 24 en 38 van het VEU, van toepassing wordt tussen die staten en de lidstaten.

De Groep samenwerking in strafzaken heeft op 14 september 2004 het ontwerp-kaderbesluit besloten op basis van document 12075/04 COPEN 99, en zich daarbij met name gebogen over de artikelen 1 tot en met 5 van het ontwerp. Een herziene versie van de artikelen 1 tot en met 5 is opgenomen in de bijlage bij COPEN 121. De voorzitter heeft de delegaties ervan in kennis gesteld dat het Coreper op 8 september 2004 overeen was gekomen dat het ontwerp-kaderbesluit niet moet worden besproken volgens de procedure van het "Gemengd Comité", en dat dit zou worden meegedeeld aan Noorwegen en IJsland. Het Coreper was het er ook over eens dat een eventueel akkoord over het EBB krachtens de artikelen 24 en 38 VEU, met Noorwegen, IJsland en de landen die zich alsnog met Schengen zullen associëren, zou worden gezien wanneer er vorderingen zijn gemaakt met betrekking tot het ontwerp-kaderbesluit (zie voor verdere details document 12251/04 COPEN 105). De vergaderingen van de Groep van 1, 2 en 14 september 2004 resulteerden in een aantal vragen voor het Comité van artikel 36 (12872/04 COPEN 113).

Het voorzitterschap heeft het Comité van artikel 36 verzocht in dit stadium de volgende vragen te bespreken, teneinde sturing te geven aan de verdere werkzaamheden van de Groep:

1. Artikel 2 zoals weergegeven in COPEN 99 bepaalt dat de “uitvaardigende autoriteit” een gerechtelijke autoriteit moet zijn die volgens het nationale recht bevoegd is een EBB uit te vaardigen. Artikel 4 bepaalt dat het EBB niet alleen met betrekking tot strafprocedures, maar ook voor bepaalde administratieve procedures mag worden uitgevaardigd.

Het Comité van artikel 36 werd verzocht na te gaan of een EBB volgens het ontwerp alleen mag worden uitgevaardigd door gerechtelijke autoriteiten, dan wel of bepaalde, in artikel 4 bedoelde administratieve autoriteiten ook een EBB mogen uitvaardigen.

2. Het voorstel is gebaseerd op een stapsgewijze aanpak en heeft als een eerste stap in beginsel alleen betrekking op bewijs dat al bestaat en direct beschikbaar is.

Het Comité van artikel 36 werd verzocht na te gaan of onder deze eerste stap ook ander bewijs moet vallen, zoals getuigenverklaringen, het starten van DNA-onderzoek, het uitvoeren van deskundigen-onderzoeken, enz.

In de vergadering van het Comité van artikel 36 van 7 oktober 2004 werd overeengekomen dat de Groep samenwerking in strafzaken de definitie van “uitvaardigende autoriteit” moest beperken tot een gerechtelijke autoriteit die volgens het nationale recht bevoegd is een Europees bewijsverkrijgingsbevel uit te vaardigen. Over de tweede kwestie werd de Groep opgedragen zorgvuldig na te gaan of het opnemen van verklaringen van personen in het Europees bewijsverkrijgingsbevel kan worden geïntegreerd zonder af te wijken van het uitgangspunt dat een Europees bewijsverkrijgingsbevel alleen mag worden uitgevaardigd voor bestaande voorwerpen, stukken of gegevens.

De Groep samenwerking in strafzaken heeft zich op 13 en 14 oktober 2004 op basis van 13109/04 COPEN 121 beraden op het ontwerp-kaderbesluit van de Raad betreffende het Europees bewijsverkrijgingsbevel (EBB), meer bepaald de artikelen 1 tot en met 5 van het ontwerp. Een herziene tekst van de artikelen 1 tot en met 5 is als afzonderlijk document verspreid (als gedeeltelijk resultaat van de besprekingen) met het oog op een volgende vergadering van de Groep. De Groep is ook begonnen ook met de behandeling van Titel II en het eerste gedeelte van Titel III.

Het voorzitterschap heeft geconcludeerd dat sommige zaken aan het Comité van artikel 36 moesten worden voorgelegd voor sturing. In 14121/04 COPEN 131 zijn de volgende drie vragen aan het Comité gesteld over het ontwerp-kaderbesluit.

De eerste vraag was of het begrip “gerechtelijke autoriteiten” expliciet genoeg is, dan wel of de bevoegde gerechtelijke autoriteiten in de definitie moeten worden genoemd (zoals het geval was in het oorspronkelijke Commissievoorstel). Het voorzitterschap heeft het Comité van artikel 36 verzocht “uitvaardigende autoriteit” als volgt te definiëren (zie COPEN 131):

“uitvaardigende autoriteit: een rechter, rechtbank, onderzoeksmagistraat of openbaar aanklager die krachtens het nationale recht bevoegd is om een Europees bewijsverkrijgingsbevel uit te vaardigen.”.

In de vergadering van het Comité van artikel 36 van 11 november 2004 heeft het voorzitterschap geconcludeerd dat de Groep de delegaties diende te vragen, uitdrukkelijk aan te geven welke andere “gerechtelijke autoriteiten” moesten worden opgenomen, naast rechters, rechtbanken, onderzoeksmagistraten en openbare aanklagers die krachtens het nationale recht bevoegd zijn om een Europees bewijsverkrijgingsbevel uit te vaardigen. In het kaderbesluit moet uitdrukkelijk worden vermeld welke autoriteiten worden aangemerkt als “gerechtelijke autoriteiten” in het kader van het kaderbesluit.

De tweede vraag was eveneens een follow-up van de besprekingen van oktober van het Comité van artikel 36. Toen werd overeengekomen dat het instrument als uitgangspunt alleen bestaand beschikbaar bewijs moest omvatten, eventueel toevoeging van verklaringen van personen. In het licht van de besprekingen in de Groep heeft het voorzitterschap in artikel 3, lid 4, onder b), in de bijlage bij COPEN 131 voorgesteld ook het opnemen van verklaringen van personen met wie de tenuitvoerleggende autoriteit tijdens de tenuitvoerlegging van het bevel wordt geconfronteerd, te bestrijken. Met betrekking tot het toepassingsgebied heeft het voorzitterschap in de vergadering van het Comité van artikel 36 geconcludeerd dat er algemene steun bestond voor een beperking van de uitzondering op bestaand bewijs, zoals het opnemen van verklaringen van personen met wie de tenuitvoerleggende autoriteit tijdens de tenuitvoerlegging van een Europees bewijsverkrijgingsbevel wordt geconfronteerd, zoals voorgesteld in artikel 3, lid 4, van de bijlage bij de nota van het voorzitterschap. De tweede regel van artikel 3, lid 4, onder b), zou echter nog kritisch moeten worden gezien door de Groep.

De derde en laatste vraag ging over de eventuele opnemings van een verwijzing naar de grondrechten in de tekst, in de trant van wat reeds is gedaan in bestaande teksten, zoals het kaderbesluit inzake het Europees aanhoudingsbevel en het kaderbesluit betreffende beslissingen tot bevrozing. In de vergadering van 13 en 14 oktober 2004 had de delegatie van het VK voorgesteld om in het kaderbesluit betreffende het Europees bewijsverkrijgingsbevel een algemene grondrechtenbepaling op te nemen. In het oorspronkelijke Commissievoorstel is van een dergelijke bepaling geen sprake. In sommige andere op wederzijdse erkenning gebaseerde instrumenten is er geen algemene grondrechtenbepaling. Geconcludeerd werd dat het Comité van artikel 36 deze kwestie in een later stadium moest behandelen, als het vast te stellen kaderbesluit een definitiever vorm heeft gekregen.

De kwestie van de uitwisseling van gegevens uit strafbladen, die oorspronkelijk een onderdeel van het Commissievoorstel inzake het Europees bewijsverkrijgingsbevel was, is op basis van een nieuw Commissievoorstel (13742/04 COPEN 128 (COM(2004)664 def.) afzonderlijk behandeld door de(zelfde) Groep in haar vergadering van 27/28 oktober 2004 en 18 november 2004 (voortzetting).

Conclusie

De Groep samenwerking in strafzaken is, met de sturing van het Comité van artikel 36, begonnen met de behandeling van het ontwerp-kaderbesluit betreffende het Europees bewijsverkrijgingsbevel. Titel I is grondig besproken en in de huidige stand van zaken bestaat er een redelijk uitzicht op overeenstemming over het doel, de definities en het toepassingsgebied. Er zijn echter nog een aantal algemene, parlementaire en studievoorbehouden, en wellicht moet titel I verder worden besproken, naargelang van het resultaat van de besprekingen over de andere delen van de tekst. Titel II is besproken en roept veel minder controversiële vragen op. De behandeling van titel III is aangevat, maar bevindt zich nog niet in een stadium waarin verwachtingen over vooruitgang kunnen worden geformuleerd. Het afzonderlijke debat over de strafbladen, die oorspronkelijk een onderdeel van het Commissievoorstel inzake het Europees bewijsverkrijgingsbevel waren, wordt voortgezet op basis van het nieuwe Commissievoorstel (COPEN 128).

Gezien de vooruitgang die is gemaakt is het ambitieus, maar wel haalbaar, het kaderbesluit betreffende het Europees bewijsverkrijgingsbevel in december 2005 te kunnen vaststellen.