

Programma van maatregelen om uitvoering te geven aan het beginsel van wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen

(2001/C 12/02)

INLEIDING

Het begrip wederzijdse erkenning in strafzaken is aan de orde gesteld in de Europese Raad van Cardiff van 15 en 16 juni 1998.

Punt 45, onder f), van het actieplan van de Raad en de Commissie van 3 december 1998 over hoe de bepalingen van het Verdrag van Amsterdam inzake de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid het best kunnen worden uitgevoerd, bepaalt dat binnen twee jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag initiatieven worden genomen met het oog op het vergemakkelijken van de wederzijdse erkenning van beslissingen en de tenuitvoerlegging van vonnissen in strafzaken.

Het idee is overgenomen door de Europese Raad van Tampere van oktober 1999, die heeft gezegd dat wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen de hoeksteen van de justitiële samenwerking in de Unie zou moeten worden, zowel in burgerlijke als in strafzaken (punten 33 tot en met 37). De Europese Raad van Tampere heeft uitdrukkelijk geconcludeerd dat dit beginsel zowel voor vonnissen als voor andere beslissingen van rechterlijke autoriteiten dient te gelden. Bovendien heeft hij de Raad en de Commissie gevraagd om vóór december 2000 een programma van maatregelen goed te keuren om uitvoering te geven aan het beginsel van wederzijdse erkenning (zie punt 37 van de conclusies van de Europese Raad van Tampere).

De verwezenlijking van dit programma van maatregelen is opgenomen in het scorebord van de Commissie betreffende de bespreking van de vorderingen op het gebied van de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid in de Europese Unie.

Wederzijdse erkenning moet de samenwerking tussen de lidstaten en de bescherming van de rechten van het individu versterken. Zij kan een betere reclassering van de dader in de hand werken. Ten slotte is wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen bevorderlijk voor de rechtszekerheid in de Unie voorzover zij waarborgt dat een in een lidstaat gewezen vonnis in een andere lidstaat niet opnieuw ter discussie wordt gesteld.

De toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen veronderstelt wederzijds vertrouwen van de lidstaten in elkaars strafstelsels. Dat vertrouwen berust in het bijzonder op hun gemeenschappelijke gehechtheid aan de beginselen van vrijheid, democratie en eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden en de rechtsstaat.

Bepaalde vormen van wederzijdse erkenning zijn reeds opgenomen in instrumenten voor justitiële samenwerking, die vóór het Verdrag van Maastricht in verscheidene fora en daarna in het kader van de Europese Unie zijn aangenomen.

Inzake de erkenning van onherroepelijke beslissingen zijn reeds verscheidene instrumenten opgesteld: het Europees verdrag van 28 mei 1970 inzake de internationale geldigheid van strafvonnissen, het verdrag tussen de lidstaten van de Europese Gemeenschappen inzake de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnissen, dat op 13 november 1991 in het kader van de politieke samenwerking tot stand is gekomen, en de overeenkomst van de Europese Unie van 17 juni 1998 betreffende de ontzegging van de rijbevoegdheid.

De overbrenging van gevonnisse personen, zoals geregeld in het verdrag van de Raad van Europa van 21 maart 1983, heeft trouwens in de eerste plaats de bevordering van de reclassering van gevonnisse personen ten doel en berust op humanitaire gronden. Zij impliceert onvermijdelijk dat de beslissing die in de staat van veroordeling is gegeven, in de staat van tenuitvoerlegging wordt erkend.

Erkenning van een vonnis betekent ook dat andere staten het in aanmerking moeten nemen. Derhalve mogen dezelfde feiten niet ten tweede male worden berecht en mogen onherroepelijke beslissingen niet opnieuw ter discussie worden gesteld. Dat beginsel is vastgelegd in de overeenkomst tussen de lidstaten van de Europese Gemeenschappen inzake de toepassing van het beginsel *ne bis in idem*, die in het kader van de Europese politieke samenwerking op 25 mei 1987 in Brussel is ondertekend. Ook het verdrag van de Raad van Europa van 15 mei 1972 betreffende de overdracht van strafvervolging bevat voorschriften in verband met „*ne bis in idem*”. Ook de overeenkomst van 19 juni 1990 ter uitvoering van het akkoord van Schengen van 14 juni 1985 bevat bepalingen over dit beginsel.

In het kader van de Europese Unie moeten de overeenkomst van 26 juli 1995 aangaande de bescherming van financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, de overeenkomst van 26 mei 1997 ter bestrijding van corruptie waarbij ambtenaren van de Europese Gemeenschappen of van de lidstaten van de Europese Unie betrokken zijn en de overeenkomst van 17 juni 1998 betreffende de ontzegging van de rijbevoegdheid worden vermeld.

Thans is geen van deze instrumenten tussen alle lidstaten in werking getreden: de instrumenten die in het kader van de Europese Unie zijn of zullen worden aangenomen, moeten zo spoedig mogelijk door de lidstaten worden geratificeerd. Voor de overige instrumenten, met inbegrip van het in het kader van de politieke samenwerking aangenomen verdrag van 13 november 1991 tussen de lidstaten van de Europese Gemeenschappen inzake de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnissen, moet terzelfder tijd naar modernere mechanismen worden gezocht die het hoogste normatieve karakter hebben van de in artikel 43 van het Verdrag betreffende de Europese Unie opgenomen instrumenten en waardoor een zo volledig mogelijk stelsel van wederzijdse erkenning kan worden bereikt.

Er zij op gewezen dat verscheidene bestaande instrumenten de lidstaten de mogelijkheid bieden om te kiezen tussen voortzetting van de tenuitvoerlegging van de beslissing en omzetting daarvan.

Het beginsel van omzetting van de beslissing moet nader worden bezien om te bepalen in hoeverre het verenigbaar is met het in de conclusies van Tampere opgenomen beginsel van wederzijdse erkenning.

Bepaalde aspecten van de wederzijdse erkenning zijn in internationaal verband niet aangesneden, in het bijzonder procedurele beslissingen of het aspect dat bij een rechterlijke beslissing rekening wordt gehouden met buitenlandse strafrechtelijke beslissingen, met name om het strafrechtelijk verleden en de recidive van een persoon te beoordelen.

Wederzijdse erkenning is dus pluriform en moet worden nagestreefd in elk stadium van de strafrechtspleging — vóór, tijdens en na de veroordeling. De wijze waarop zij geschiedt varieert echter naar gelang van de aard van de beslissing of de opgelegde straf.

Op elk van die gebieden hangt de omvang van de wederzijdse erkenning nauw samen met het bestaan en de inhoud van bepaalde parameters die de doeltreffendheid ervan bepalen. Deze parameters zijn vastgesteld in de loop van de besprekingen in Raadsverband, in het bijzonder door de delegatie van het Verenigd Koninkrijk.

Het betreft de volgende parameters:

- de algemene werkingssfeer van de voorgenomen maatregel of de beperking ervan tot bepaalde strafbare feiten. Een aantal maatregelen voor de toepassing van wederzijdse erkenning kan worden beperkt tot ernstige strafbare feiten;
- de handhaving of schrapping van het vereiste van dubbele strafbaarheid als voorwaarde voor de erkenning;
- regelingen voor de bescherming van de rechten van derden, slachtoffers en verdachten;

- de vaststelling van gemeenschappelijke minimumnormen, die noodzakelijk zijn om de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning te vergemakkelijken, zoals op het gebied van de rechterlijke bevoegdheid;
- de rechtstreekse of onrechtstreekse tenuitvoerlegging van de beslissing en de omschrijving en omvang van de eventuele bekrachtigingsprocedure;
- de vaststelling en de omvang van gronden tot weigering van de erkenning die gebaseerd zijn op de soevereiniteit of andere wezenlijke belangen van de aangezochte staat of verband houden met het legaliteitsbeginsel;
- de regeling van de aansprakelijkheid van staten in geval van buitenvervolginstelling of vrijspraak.

Gelet op de aard van de beslissing in kwestie kan het in aanmerking nemen van bepaalde parameters variëren naar gelang van de toepassing die men aan het beginsel van wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen wil geven, tenzij het nodig blijkt een autonome maatregel te nemen die het mogelijk maakt deze parameter op alle maatregelen toe te passen.

Het programma van maatregelen, opgevat als een algemeen programma, bestrijkt de diverse gebieden waarop de lidstaten zich in de komende jaren moeten richten om de wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen in de Europese Unie geleidelijk tot stand te brengen.

Dit programma moet evenwel niet worden opgevat als een definitief programma dat de wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen voorgoed regelt, maar als een ambitieus, geleidelijk en realistisch plan. Het beoogt een aanzet te geven en de op de betrokken gebieden te volgen aanpak toe te lichten, zonder evenwel de wijze waarop de toekomstige werkzaamheden zullen worden verricht, bindend en onherroepelijk vast te stellen. De lidstaten mogen er evenmin van uitgaan dat dit programma hen ervan vrijstelt bepaalde op dit gebied relevante instrumenten te ratificeren die in andere fora zijn aangenomen. Bij de uit dit programma voortvloeiende werkzaamheden moet in voorkomend geval en voorzover mogelijk worden uitgegaan van de in bestaande instrumenten gehanteerde oplossingen, teneinde nutteloze overlappingen te vermijden.

Het is tot slot wenselijk dat bij de uitvoering van dit programma — wanneer dat aangewezen is — verschillende maatregelen in één instrument worden samengebracht.

De uitvoering van dit programma, waarvan de voortgang wederzijds geëvalueerd zal worden, vormt een essentiële etappe.

De Commissie heeft op 26 juli 2000 bij de Raad en het Europees Parlement een mededeling ingediend betreffende de wederzijdse erkenning van definitieve beslissingen in strafzaken.

In het programma van maatregelen zijn de bijdrage van de Commissie en de tijdens de informele zitting van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken op 28 en 29 juli 2000 in Marseille vastgestelde richtsnoeren verdisconteerd.

PROGRAMMA VAN MAATREGELLEN

1. REKENING HOUDEN MET EERDERE, DOOR EEN RECHTER VAN EEN ANDERE LIDSTAAT GEGEVEN ONHERROEPELIJKE STRAFRECHTELIJKE BESLISSINGEN

1.1. Ne bis in idem

Doelstelling: Versterking van de rechtszekerheid in de Unie door ervoor te zorgen dat een in een lidstaat uitgesproken onherroepelijke strafrechtelijke veroordeling in een andere lidstaat niet opnieuw ter discussie wordt gesteld. Als een dergelijke beslissing is gegeven in een lidstaat, mag in een andere lidstaat geen vervolging worden ingesteld ter zake van de reeds berechte feiten of gedragingen. Deze doelstelling is gedeeltelijk verwezenlijkt in de artikelen 54 tot en met 57 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst.

In dit verband moeten de mogelijke voorbehouden op grond van artikel 55 van deze overeenkomst opnieuw worden gezien, in het bijzonder het voorbehoud waarbij het een staat wordt toegestaan te verklaren dat hij niet door het beginsel „ne bis in idem” is gebonden wanneer „de feiten op grond waarvan in het buitenland vonnis werd gewezen, zich ... gedeeltelijk op zijn eigen grondgebied hebben afgespeeld...”.

Ten aanzien van de overige beslissingen, zoals vrijspraak, dient te worden bestudeerd op welke wijze het „ne bis in idem”-beginsel daarop van toepassing is, eventueel onder bepaalde voorwaarden.

Ten slotte kan ook de kwestie van in een staat gegeven beslissingen die na strafbemiddeling tot stand zijn gekomen, worden behandeld.

Maatregel 1: Evaluatie van de artikelen 54 tot en met 57 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst, overgenomen uit de overeenkomst tussen de lidstaten van de Europese Gemeenschappen inzake de toepassing van het beginsel ne bis in idem, ondertekend te Brussel op 25 mei 1987, met het oog op een volledige toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning.

Prioriteit: 6.

1.2. Individualisering van de sanctie

Doelstelling: Ervoor zorgen dat de rechter van een lidstaat rekening houdt met een veroordeling die is uitgesproken in een andere lidstaat teneinde het strafrechtelijk verleden van de dader te evalueren en er conclusies uit te trekken voor de veroordeling van betrokkene.

Maatregel 2: Aanneming van één of verscheidene instrumenten tot vaststelling van het beginsel dat de rechter van een lidstaat bij de beoordeling van het strafrechtelijk verleden van de dader, de vaststelling van recidive, de straftoemeting en de bepaling van de strafmodaliteiten rekening moet kunnen houden met onherroepelijke strafrechtelijke beslissingen in andere lidstaten.

Prioriteit: 4.

Voor een goede werking van dit beginsel moeten buitenlandse veroordelingen bekend zijn. Daarom dient:

maatregel 3: om de wederzijdse informatie te vergemakkelijken, uitgaande van het in het kader van de Schengeninstanties opgestelde formulier, een standaardformulier voor verzoeken om gerechtelijke antecedenten te worden ingevoerd, dat in de talen van de Unie wordt vertaald (punt 49 onder d), van het actieplan van 3 december 1998 over hoe de bepalingen van het Verdrag van Amsterdam inzake de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid het best kunnen worden uitgevoerd);

Prioriteit: 2.

maatregel 4: een haalbaarheidsstudie te worden uitgevoerd om te bepalen hoe de bevoegde autoriteiten in de Europese Unie het best kunnen worden geïnformeerd over strafrechtelijke veroordelingen, waarbij ten volle rekening wordt gehouden met de vereisten inzake individuele vrijheden en gegevensbescherming. Deze studie moet met name betrekking hebben op de soorten veroordelingen die in aanmerking komen en de beste methode kiezen uit: a) vergemakkelijking van de bilaterale informatie-uitwisseling; b) vorming van een netwerk van nationale bestanden; c) totstandbrenging van een werkelijk Europees centraal bestand.

Prioriteit: 2.

2. TENUITVOERLEGGING VAN PROCEDURELE BESLISSINGEN

2.1. **Beslissingen betreffende de veiligstelling van bewijsmateriaal en de bevrozing van vermogensbestanddelen**

2.1.1. **Beslissingen ten behoeve van de bewijsgaring**

Doelstelling: De ontvankelijkheid van bewijsmateriaal mogelijk maken, de verdwijning ervan vermijden, en de tenuitvoerlegging van beslissingen tot huiszoeking en beslaglegging vergemakkelijken, teneinde de spoedige veiligstelling van bewijsmateriaal in het kader van een strafzaak mogelijk te maken (punt 36 van de conclusies van de Europese Raad van Tampere). Artikel 26 van het verdrag van de Raad van Europa van 15 mei 1972 betreffende de overdracht van strafvervolgving en artikel 8 van de Europese overeenkomst van 6 november 1990 tussen de lidstaten betreffende de overdracht van strafvervolgving moeten hierbij voor ogen worden gehouden.

Maatregel 5: Nagaan welke vooruitgang mogelijk is:

- om te bereiken dat de voorbehouden en verklaringen op grond van artikel 5 van het Europese verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp van 1959, aangevuld door de artikelen 51 en 52 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst, op het gebied van dwangmaatregelen niet tegengeworpen kunnen worden tussen de lidstaten, met name op het vlak van de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, het witwassen van de opbrengst van delicten en de financiële criminaliteit;
- om te bereiken dat de gronden tot weigering van wederzijdse rechtshulp op grond van artikel 2 van het verdrag van 1959, aangevuld door artikel 50 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst, niet tegengeworpen kunnen worden tussen de lidstaten.

Prioriteit: 1.

Maatregel 6: Opstelling van een instrument over de erkenning van beslissingen tot bevrozing van bewijsmiddelen, om het verlies van bewijsmiddelen op het grondgebied van een andere lidstaat tegen te gaan.

Prioriteit: 1.

2.1.2. **Voorlopige maatregelen ter fine van confiscatie of teruggave aan de slachtoffers**

Doelstelling: Voorzien in de erkenning en onmiddellijke tenuitvoerlegging van beslissingen tot bevrozing van vermogensbestanddelen met het oog op confiscatie of teruggave aan het slachtoffer van een strafbaar feit.

Maatregel 7: Opstelling van een instrument over de wederzijdse erkenning van beslissingen tot bevrozing van vermogensbestanddelen. Dit instrument moet de mogelijkheid bieden om vermogensbestanddelen in urgente gevallen voorlopig te bevrozen zonder toepassing van de procedures voor wederzijdse rechtshulp, doordat beschikkingen van een rechter van een andere lidstaat ten uitvoer worden gelegd.

Eenzelfde instrument kan voor de uitvoering van de maatregelen 6 en 7 worden overwogen.

Prioriteit: 1.

2.2. **Beslissingen betreffende personen**

2.2.1. **Aanhoudingsbeslissingen**

Doelstelling: Vergemakkelijking van de tenuitvoerlegging van aanhoudingsbevelen ter fine van vervolging. In dit verband moet aanbeveling 28 van de strategie van de Europese Unie voor het begin van het nieuwe millennium voor ogen worden gehouden, waarin gesteld wordt dat de mogelijkheid moet worden overwogen op lange termijn een Europese rechtsruimte voor uitlevering te creëren.

Maatregel 8: Zoeken naar mogelijkheden om, ten minste voor de zwaarste strafbare feiten die in artikel 29 van het Verdrag betreffende de Europese Unie worden vermeld, een overdrachtsregeling uit te werken die gegrond is op de erkenning en de onmiddellijke tenuitvoerlegging van het aanhoudingsbevel van de verzoekende justitiële autoriteit. Deze regeling moet met name bepalen onder welke voorwaarden het aanhoudingsbevel als een toereikende grondslag wordt aangemerkt voor de overdracht van de persoon door de bevoegde aangezochte autoriteiten, teneinde één rechtsruimte voor uitlevering te creëren.

Prioriteit: 2.

2.2.2. Niet tot vrijheidsbeneming strekkende controlemaatregelen

Doelstelling: Samenwerking ingeval aan een persoon verplichtingen of surveillancemaatregelen zijn opgelegd in het kader van een gerechtelijke controle in afwachting van zijn proces.

Maatregel 9: Opstellen van een inventaris van de maatregelen die in aanmerking komen, de mogelijkheden tot controle op de naleving ervan door de betrokken personen en de toepasselijke sancties in geval van niet-naleving ervan.

Prioriteit: 3.

Maatregel 10: In het licht van deze inventaris de aanneming overwegen van een instrument voor de erkenning en de onmiddellijke uitvoering van controle-, surveillance- of veiligheidsmaatregelen die vóór de uitspraak ten gronde door een gerechtelijke autoriteit worden opgelegd. Dit instrument dient betrekking te hebben op alle personen tegen wie in een lidstaat een vervolging is ingesteld en die zich in een andere lidstaat kunnen bevinden, en te bepalen op welke wijze toezicht wordt uitgeoefend op de uitvoering ervan en welke de sancties zijn bij niet-naleving.

Prioriteit: 5.

2.3. Rekening houden met beslissingen tot instelling van vervolgingen in andere lidstaten

Doelstelling: De evolutie van de internationale criminaliteit heeft geleid tot een aanzienlijke toename van de gevallen waarin verschillende lidstaten overeenkomstig hun interne procedureregels bevoegd zijn om vervolgingen in te stellen en uitspraak te doen over dezelfde of samenhangende feiten. Het is dan ook nuttig in het kader van de Unie de oplossing van positieve bevoegdheidsconflicten tussen de lidstaten te bevorderen en zoveel mogelijk dubbele vervolgingen te vermijden. Daartoe moet een haalbaarheidsstudie worden uitgevoerd over het opzetten van een centraal repertorium waardoor vermeden zou worden dat aanklachten op grond van het ne bis in idem-beginsel worden verworpen, en dat tevens nuttige informatie zou verschaffen inzake onderzoeken over strafbare feiten waar eenzelfde persoon bij betrokken is.

Maatregel 11: Uitwerking van een instrument dat de mogelijkheid van overdracht van strafvervolging aan andere lidstaten bevat, en daartoe de coördinatie tussen de lidstaten bevorderen, rekening houdend met de bevoegdheden van Eurojust op dit gebied; een van haar taken bestaat er namelijk juist in „een adequate coördinatie van de nationale met strafvervolging belaste autoriteiten te vergemakkelijken” (punt 46 van de conclusies van de Europese Raad van Tampere). Om deze coördinatie te vergemakkelijken, kunnen criteria voor de vergemakkelijking van de bepaling van de bevoegdheden worden vastgesteld, onder andere in het licht van de gevallen van overdracht van strafvervolging in de zin van artikel 8 van het Europees Verdrag van Straatsburg van 15 mei 1972 betreffende de overdracht van strafvervolging.

Prioriteit: 4.

Maatregel 12: Uitvoering van een haalbaarheidsstudie om te bepalen hoe de bevoegde autoriteiten in de Europese Unie het best kunnen worden geïnformeerd over lopende onderzoeken over of vervolgingen tegen een persoon, waarbij ten volle rekening wordt gehouden met de vereisten inzake individuele vrijheden en gegevensbescherming. Deze studie moet met name betrekking hebben op de soorten delicten die in aanmerking kunnen komen en vanaf welk stadium van de procedure deze informatie moet worden verstrekt. In deze studie moet de beste methode worden gekozen uit: a) vergemakkelijking van de bilaterale informatie-uitwisseling; b) vorming van een netwerk van nationale bestanden; c) totstandbrenging van een werkelijk Europees centraal bestand.

Prioriteit: 2.

3. VEROORDELLENDE BESLISSINGEN

3.1. Gevangenisstraffen

3.1.1. *Erkenning en onmiddellijke tenuitvoerlegging van de onherroepelijke veroordeling die in een lidstaat is uitgesproken tegen een onderdaan van een andere lidstaat* indien de uitlevering alleen wordt geweigerd omdat het gaat om een onderdaan van een staat die overeenkomstig artikel 7, lid 2, van de Overeenkomst van 27 september 1996 betreffende uitlevering tussen de lidstaten van de Europese Unie verklaard heeft dat hij uitlevering van zijn onderdanen niet toestaat.

Doelstelling: Waarborgen van de tenuitvoerlegging van de veroordeling op grond waarvan om uitlevering wordt verzocht op het eigen grondgebied, indien het voor een lidstaat niet mogelijk blijkt op het beginsel van niet-uitlevering van eigen onderdanen terug te komen.

Maatregel 13: Aanneming van een instrument ter aanvulling van de overeenkomst van 27 september 1996 betreffende uitlevering en van het Europese verdrag van 13 december 1957 betreffende uitlevering. In artikel 3, onder b), van het verdrag tussen de lidstaten van de Europese Gemeenschappen inzake de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnis, gedaan te Brussel op 13 november 1991, is alleen in de „facultatieve” overdracht van de tenuitvoerlegging voorzien. Het toekomstige instrument kan in de gekozen hypothese het nieuwe beginsel „uitlevering of tenuitvoerlegging van de veroordeling” bevatten. De wijze waarop de veroordeling concreet ten uitvoer wordt gelegd, zoals de voortzetting van de tenuitvoerlegging of de omzetting van de veroordeling, moet in dit instrument worden behandeld.

Prioriteit: 3.

Doelstelling: Evaluatie van de internationale instrumenten met betrekking tot onherroepelijke veroordelingen tot een vrijheidsstraf en bestudering of deze instrumenten een sluitend systeem van wederzijdse erkenning mogelijk maken.

Maatregel 14: Evaluatie ervan in hoeverre modernere mechanismen een sluitend systeem van wederzijdse erkenning van onherroepelijke veroordelingen tot een vrijheidsstraf mogelijk kunnen maken.

Prioriteit: 3.

3.1.2. ***Overbrenging van personen die zich na een onherroepelijke veroordeling aan de tenuitvoerlegging trachten te onttrekken***

Doelstelling: Vereenvoudiging van de procedures ingeval een bij een onherroepelijke beslissing veroordeelde persoon zich aan de tenuitvoerlegging tracht te onttrekken (punt 35 van de conclusies van de Europese Raad van Tampere).

Maatregel 15: Aanneming van een instrument tot intrekking van de formele uitleveringsprocedure door de overdracht naar de staat van veroordeling mogelijk te maken van een persoon die zich aan de tenuitvoerlegging tracht te onttrekken na een onherroepelijke veroordeling, overeenkomstig artikel 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Er moet worden bezien in welke gevallen de overdrachtsprocedure door de voortzetting van de tenuitvoerlegging van de straf kan worden vervangen. Dit instrument, waarin het beginsel „overdracht of voortzetting van de tenuitvoerlegging van de straf” wordt vastgesteld, zal met name op ontvluchte gevangenen gericht zijn.

Prioriteit: 3.

3.1.4. **Overbrenging van gevonnisse personen om de reclassering te bevorderen**

Doelstelling: Degenen die hun verblijfplaats hebben in een lidstaat in de mogelijkheid stellen hun straf aldaar te vervullen. In dit verband dient artikel 2 van de overeenkomst betreffende de toepassing tussen de lidstaten van de Europese Gemeenschappen van het verdrag van de Raad van Europa inzake de overbrenging van gevonnisse personen van 25 mei 1987 voor ogen te worden gehouden.

Maatregel 16: Aanneming van een instrument ter aanvulling van het Europese verdrag van 21 maart 1983 inzake de overbrenging van gevonnisse personen, dat van toepassing is op de onderdanen van de betrokken staten, om het uit te breiden tot personen die er hun verblijfplaats hebben.

Prioriteit: 4.

3.2. **Boetes**

Doelstelling: In een lidstaat de inning waarborgen van boetes die in een andere lidstaat zijn opgelegd aan natuurlijke en rechtspersonen. Er moet rekening worden gehouden met de betreffende bepalingen in het verdrag tussen de lidstaten van de Europese Gemeenschappen inzake de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnissen van 13 november 1991.

Maatregel 17: Opneming op het niveau van de Unie van de specifieke overeenkomst die in het kader van de Schengeninstanties is opgesteld inzake samenwerking in procedures wegens inbreuken op de verkeerswetgeving en bij de tenuitvoerlegging van ter zake opgelegde geldelijke sancties en die bij besluit van 28 april 1999 door het Uitvoerend Comité van Schengen is goedgekeurd. Over deze overeenkomst, die deel uitmaakt van de besluiten die tot het Schengenacquis behoren, dient de Raad op grond van artikel 34, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie een besluit te nemen tot vaststelling van een nieuw rechtsinstrument waarin de materiële bepalingen van deze overeenkomst overgenomen worden.

Prioriteit: 1.

Maatregel 18: Opstelling van een instrument om de inning te waarborgen van boetes die bij onherroepelijke beslissing van een andere lidstaat aan een natuurlijk of rechtspersoon opgelegd zijn. Dit instrument kan voorzien in automatische inning van boetes die zijn opgelegd voor delicten of eventueel in een vereenvoudigde bekrachtigingsprocedure. Het instrument dient voorzover mogelijk bepalingen te bevatten inzake de in geval van niet-betaling te volgen procedure. Bij de werkzaamheden zal rekening gehouden worden met de verschillen tussen de lidstaten van de Europese Unie op het stuk van de aansprakelijkheid van rechtspersonen.

Prioriteit: 2.

3.3. **Confiscatie**

Doelstelling: Verbeteren van de tenuitvoerlegging in een lidstaat van een in een andere lidstaat gegeven beslissing tot confiscatie, met name ter fine van teruggave aan het slachtoffer van een strafbaar feit, rekening houdend met het Europese verdrag van 8 november 1990 inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven.

Maatregel 19: Bestuderen

- in het bijzonder of de gronden tot weigering van een confiscatiemaatregel op grond van artikel 18 van het verdrag van 1990 verenigbaar zijn met het beginsel van wederzijdse erkenning;

- onverminderd de bevoegdheden van de Gemeenschap, hoe verbeteringen kunnen worden ingevoegd met betrekking tot de erkenning en de onmiddellijke tenuitvoerlegging in een lidstaat van een beslissing die door een andere lidstaat is genomen met het oog op de bescherming van de belangen van een slachtoffer, wanneer een dergelijke beslissing in een strafrechtelijke veroordeling is vervat.

Prioriteit: 2.

3.4. Vervallenverklaring van rechten alsmede andere straffen

Doelstelling: De toepasselijkheid van de straffen inzake vervallenverklaring van rechten geleidelijk uitbreiden tot het gehele grondgebied van de Europese Unie: om doeltreffend te zijn in het kader van de Europese ruimte moeten bepaalde sancties namelijk in de gehele Unie worden erkend en ten uitvoer gelegd. Ook moet rekening gehouden worden met aanbeveling 7 van het actieplan van 1997 inzake de georganiseerde criminaliteit, waarin de lidstaten wordt gevraagd de personen die delicten hebben begaan welke verband houden met de georganiseerde criminaliteit, uit te sluiten van deelneming aan aanbestedingsprocedures van de lidstaten en de Gemeenschap, en van het ontvangen van subsidies of overheidsvergunningen, alsmede met aanbeveling 2 van de strategie van de Europese Unie voor het begin van het nieuwe millennium, waarin hetzelfde idee is opgenomen.

Maatregel 20: Opstelling van een lijst van voor alle lidstaten gemeenschappelijke vervallenverklaringen, verboden en onbekwaamheden die in een lidstaat bij of ingevolge een veroordeling tegen een natuurlijke of rechtspersoon zijn uitgesproken.

Prioriteit: 2.

Maatregel 21: Uitvoering van een haalbaarheidsstudie om te bepalen hoe de bevoegde autoriteiten van de Europese Unie het best kunnen worden geïnformeerd over in een lidstaat uitgesproken vervallenverklaringen, verboden en onbekwaamheden, waarbij ten volle rekening wordt gehouden met de vereisten inzake individuele vrijheden en gegevensbescherming. In deze studie moet de beste methode worden gekozen uit: a) vergemakkelijking van de bilaterale informatie-uitwisseling; b) vorming van een netwerk van nationale bestanden; c) totstandbrenging van een werkelijk Europees centraal bestand.

Prioriteit: 2.

Maatregel 22: Uitwerken van één of meer instrumenten om de aldus geïnventariseerde vervallenverklaringen in de staat waar de veroordeelde zijn verblijfplaats heeft, te kunnen toepassen en om bepaalde vervallenverklaringen uit te breiden tot het gehele grondgebied van de Unie, ten minste voor bepaalde categorieën van delicten en vervallenverklaringen. Het punt van de uitbreiding van de straf houdende een verbod tot het betreden van het grondgebied die in een van de lidstaten is uitgesproken, tot de gehele Unie zou in dit verband eveneens moeten worden behandeld.

Prioriteit: 5.

4. BESLISSINGEN IN HET KADER VAN DE FOLLOW-UP VAN HET STRAFVONNIS

Doelstelling: De samenwerking waarborgen in de gevallen waarin een persoon onderworpen is aan verplichtingen of maatregelen van toezicht en bijstand, onder andere op grond van een probatie-uitstel of een voorwaardelijke invrijheidsstelling.

Maatregel 23: De toepassing van het Europese verdrag van 30 november 1964 inzake het toezicht op voorwaardelijk veroordeelden of voorwaardelijk in vrijheid gestelden trachten te optimaliseren. Meer bepaald zou moeten worden nagegaan in hoeverre kan worden bereikt dat bepaalde voorbehouden en weigeringsgronden tussen de lidstaten van de Europese Unie niet kunnen worden tegengeworpen, in voorkomend geval door middel van een specifiek instrument.

Prioriteit: 6.

5. WEDERZIJDSE EVALUATIE

Doelstelling: Voorzien in een mechanisme van wederzijdse evaluatie inzake de erkenning van strafrechtelijke beslissingen, teneinde te bepalen hoever de lidstaten gevorderd zijn met de uitvoering van de overwogen maatregelen.

Maatregel 24: Opneming van het beginsel van wederzijdse evaluatie in een instrument naar het voorbeeld van het gemeenschappelijk optreden van 5 december 1997 tot instelling van een mechanisme voor evaluatie van de uitvoering en toepassing op nationaal niveau van de internationale verbintenissen inzake de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. In dit verband vereist aanbeveling nr. 8 van het document „Voorkoming en bestrijding van de georganiseerde criminaliteit: een strategie van de Europese Unie voor het begin van het nieuwe millennium” dat de Raad de mogelijkheid onderzoekt om het bestaande evaluatiemechanisme aan te vullen dat alsdan in het kader van de evaluatie op specifieke gebieden zou kunnen worden gehanteerd.

Prioriteit: zie aanbeveling 8.

UITVOERING VAN HET PROGRAMMA VAN MAATREGELEN

Het is een delicate aangelegenheid streefdata vast te stellen voor in het kader van de Europese Unie te verrichten werkzaamheden: te strakke termijnen zijn onhaalbaar, te lange termijnen zijn ontmoedigend voor de lidstaten.

Daarom is gekozen voor prioriteiten die in elk geval moeten worden afgewogen tegen de middelen van de instellingen en van de lidstaten, alsmede tegen de andere werkzaamheden die thans worden uitgevoerd.

Bij het bepalen van deze prioriteiten is rekening gehouden met de volgende parameters:

- een aantal maatregelen is bij de opstelling van dit plan reeds in bepaalde initiatieven voorgesteld. Hieraan wordt derhalve de hoogste prioriteit verleend;
- bepaalde maatregelen zijn reeds als prioritair aangemerkt, hetzij in de conclusies van Tampere hetzij tijdens de daaropvolgende ministerraden;
- bepaalde maatregelen zijn haalbaarheidsstudies. In dit geval kan ervan worden uitgegaan dat de uitvoering ervan kan worden gedelegeerd, zodat de middelen van de Raad daar niet te sterk onder lijden. Deze maatregelen zijn algemeen gezien bepaald als prioriteiten op korte termijn. Voor deze maatregelen moet ten volle gebruik worden gemaakt van de uit de begroting van de Gemeenschappen gefinancierde programma's;
- tot slot is rekening gehouden met de voorzienbare positieve impact op de verwezenlijking van de door de Verdragen opgedragen doelstellingen.

Gezien het belang van de conclusies van de Europese Raad van Tampere inzake wederzijdse erkenning, is het wenselijk dat vóór eind 2002 aanzienlijke vorderingen worden gemaakt met de uitvoering van de maatregelen van de niveaus 1 en 2. Voorgesteld wordt dat de Raad eind 2002 de geboekte vooruitgang beziet.

A. TABEL MET MAATREGELEN GERANGSCHIKT OP BASIS VAN PRIORITEIT

Nr.	Omschrijving van de maatregel	Punt	Prioriteitsgraad
5	Nagaan welke vooruitgang mogelijk is om te bereiken dat de voorbehouden en verklaringen op grond van artikel 5 van het Europese verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp van 1959 op het gebied van dwangmaatregelen niet tegengeworpen kunnen worden tussen de lidstaten	2.1	1
6	Opstelling van een instrument over de erkenning van beslissingen tot bevroezing van bewijsmiddelen (zie maatregel 7)	2.1.1	1
7	Opstelling van een instrument betreffende de bevroezing van vermogensbestanddelen (zie maatregel 6)	2.1.2	1
17	Aanneming van een instrument over boetes wegens inbreuken op de verkeerswetgeving	3.2	1
3	Opstelling van een standaardformulier voor een verzoek om gerechtelijke antecedenten	1.2	2
4	Haalbaarheidsstudie over de wijze waarop informatie over veroordelingen van een persoon in een lidstaat van de Europese Unie wordt uitgewisseld	1.2	2
8	Zoeken naar mogelijkheden om een overdrachtsregeling uit te werken gegrond op de erkenning en de onmiddellijke uitvoering van het aanhoudingsbevel	2.2.1	2
12	Haalbaarheidsstudie over de wijze waarop informatie over lopende vervolgingen of zaken in de lidstaten van de Europese Unie het best kan worden uitgewisseld	2.3	2
18	Opstelling van een instrument betreffende de inning van boetes	3.2	2
19	Bestudering van de weigeringsgronden van artikel 18 van het verdrag van 1990	3.3	2
20	Opstelling van een lijst van voor alle lidstaten gemeenschappelijke vervallenverklaringen	3.4	2
22	Uitwerking van één of meer instrumenten om de vervallenverklaringen in de Europese Unie te kunnen toepassen	3.4	2
9	Inventaris van niet tot vrijheidsbeneming strekkende procedurele controlemaatregelen	2.2.2	3
13	Opstelling van een instrument ter uitvoering van het beginsel „uitlevering of tenuitvoerlegging van de veroordeling”	3.1.1	3
14	Evaluatie noodzaak modernere mechanismen voor wederzijdse erkenning van onherroepelijke veroordelingen tot een vrijheidsstraf	3.1.1	3
15	Opstelling van een instrument ter uitvoering van het beginsel „overdracht of tenuitvoerlegging van de veroordeling” voor veroordeelde personen die zich aan de tenuitvoerlegging trachten te onttrekken	3.1.2	3
2	Vaststelling van het beginsel dat bij een nationale beslissing rekening kan worden gehouden met een buitenlandse beslissing	1.2	4
11	Opstelling van een instrument om de oplossing van bevoegdheidsconflicten tussen lidstaten te bevorderen	2.3	4
16	Uitbreiding van de overbrenging van gevonniste personen tot personen die hun verblijfplaats hebben in een lidstaat	3.1.4	4
10	Opstelling van een instrument over de erkenning en de onmiddellijke tenuitvoerlegging van niet tot vrijheidsbeneming strekkende proceduremaatregelen	2.2.2	5

Nr.	Omschrijving van de maatregel	Punt	Prioriteitsgraad
21	Haalbaarheidsstudie over de wijze waarop de in maatregel 20 bedoelde maatregelen het best op het grondgebied van de lidstaten bekend kunnen worden en kunnen worden toegepast	3.4	5
1	Evaluatie van de artikelen 54 tot en met 57 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst („ne bis in idem”)	1.1	6
23	Aanneming van een instrument ter versterking van de wederzijdse erkenning van beslissingen in het kader van de follow-up van het strafvonnis	4	6
24	Uitwerking van een evaluatiemechanisme	5	Zie aanbeveling nr. 8

B. TABEL MET MAATREGELN GERANGSCHIKT NAAR VOLGNUMMER

Nr.	Omschrijving van de maatregel	Punt	Prioriteitsgraad
1	Evaluatie van de artikelen 54 tot en met 57 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst („ne bis in idem”)	1.1	6
2	Vaststelling van het beginsel dat bij een nationale beslissing rekening kan worden gehouden met een buitenlandse beslissing	1.2	4
3	Opstelling van een standaardformulier voor een verzoek om gerechtelijke antecedenten	1.2	2
4	Haalbaarheidsstudie over de wijze waarop informatie over veroordelingen van een persoon in een lidstaat van de Europese Unie wordt uitgewisseld	1.2	2
5	Nagaan welke vooruitgang mogelijk is om te bereiken dat de voorbehouden en verklaringen op grond van artikel 5 van het Europese verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp van 1959 op het gebied van dwangmaatregelen niet tegengeworpen kunnen worden tussen de lidstaten	2.1	1
6	Opstelling van een instrument over de erkenning van beslissingen tot bevrozing van bewijsmiddelen (zie maatregel 7)	2.1.1	1
7	Opstelling van een instrument betreffende de bevrozing van vermogensbestanddelen (zie maatregel 6)	2.1.2	1
8	Zoeken naar mogelijkheden om een overdrachtsregeling uit te werken gegrond op de erkenning en de onmiddellijke uitvoering van het aanhoudingsbevel	2.2.1	2
9	Inventaris van niet tot vrijheidsbeneming strekkende procedurele controlemaatregelen	2.2.2	3
10	Opstelling van een instrument over de erkenning en de onmiddellijke tenuitvoerlegging van niet tot vrijheidsbeneming strekkende proceduremaatregelen	2.2.2	5
11	Opstelling van een instrument om de oplossing van bevoegdheidsconflicten tussen lidstaten te bevorderen	2.3	4
12	Haalbaarheidsstudie over de wijze waarop informatie over lopende vervolgingen of zaken in de lidstaten van de Europese Unie het best kan worden uitgewisseld	2.3	2
13	Opstelling van een instrument ter uitvoering van het beginsel „uitlevering of tenuitvoerlegging van de veroordeling”	3.1.1	3
14	Evaluatie noodzaak modernere mechanismen voor wederzijdse erkenning van onherroepelijke veroordelingen tot een vrijheidsstraf	3.1.1	3

Nr.	Omschrijving van de maatregel	Punt	Prioriteitsgraad
15	Opstelling van een instrument ter uitvoering van het beginsel „overdracht of tenuitvoerlegging van de veroordeling” voor veroordeelde personen die zich aan de tenuitvoerlegging trachten te onttrekken	3.1.2	3
16	Uitbreiding van de overbrenging van geïmmuniseerde personen tot personen die hun verblijfplaats hebben in een lidstaat	3.1.4	4
17	Aanneming van een instrument over boetes wegens inbreuken op de verkeerswetgeving	3.2	1
18	Opstelling van een instrument betreffende de inning van boetes	3.2	2
19	Bestudering van de weigeringsgronden van artikel 18 van het Verdrag van 1990	3.3	2
20	Opstelling van een lijst van voor alle lidstaten gemeenschappelijke vervallenverklaringen	3.4	2
21	Haalbaarheidsstudie over de wijze waarop de in maatregel 20 bedoelde maatregelen het best op het grondgebied van de lidstaten bekend kunnen worden en kunnen worden toegepast	3.4	5
22	Uitwerking van één of meer instrumenten om de vervallenverklaringen in de Europese Unie te kunnen toepassen	3.4	2
23	Aanneming van een instrument ter versterking van de wederzijdse erkenning van beslissingen in het kader van de follow-up van het strafvonnis	4	6
24	Uitwerking van een evaluatiemechanisme	5	Zie aanbeveling nr. 8