ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 23.12.2005
COM(2005) 696 τελικό

ΠΡΑΣΙΝΟ ΒΙΒΛΙΟ

σχετικά με τις συγκρούσεις δικαιοδοσίας και την αρχή *ne bis in idem* στις ποινικές διαδικασίες

(υποβληθέν από την Επιτροπή)

{SEC(2005) 1767}

ΠΡΑΣΙΝΟ ΒΙΒΛΙΟ

σχετικά με τις συγκρούσεις δικαιοδοσίας και την αρχή *ne bis in idem* στις ποινικές διαδικασίες

Σκοπός της παρούσας Πράσινης Βίβλου είναι η έναρξη εκτεταμένων διαβουλεύσεων με τους ενδιαφερόμενους σχετικά με τα ζητήματα σύγκρουσης δικαιοδοσίας σε ποινικές υποθέσεις, περιλαμβανομένης της αρχής *ne bis in idem*. Στην Πράσινη Βίβλο προσδιορίζονται τα προβλήματα που μπορεί να προκύψουν υπό τις παρούσες συνθήκες και προτείνονται ορισμένες λύσεις. Το συνημμένο έγγραφο εργασίας περιέχει πιο εμπεριστατωμένη ανάλυση.

Η Επιτροπή καλεί τους ενδιαφερόμενους να υποβάλουν τις παρατηρήσεις τους πριν από τις 31 Μαρτίου 2006 στην ακόλουθη διεύθυνση:

European Commission
Directorate-General for Justice, Freedom and Security
Unit D3 – Criminal Justice
Office LX46 3/20
B - 1049 Brussels

Διεύθυνση ηλεκτρονικού ταχυδρομείου: JLS-criminaljustice@cec.eu.int

Φαξ: +32-2/296 76 34

Οι ενδιαφερόμενοι παρακαλούνται να αναφέρουν ρητά αν δεν επιθυμούν να δημοσιευθούν οι παρατηρήσεις τους στον δικτυακό τόπο της Επιτροπής.

1. Βασικο πλαισιο

Καθώς η εγκληματικότητα αποκτά διεθνείς διαστάσεις, η ποινική δικαιοσύνη στην Ε Ε αντιμετωπίζει όλο και συχνότερα περιπτώσεις όπου περισσότερα του ενός κράτη μέλη έχουν ποινική δικαιοδοσία για τη δίωξη της ίδιας υπόθεσης. Επιπλέον, είναι πι θανότερο να προκύψουν πολλαπλές διώξεις για την ίδια υπόθεση ή "θετικές" συγκρ ούσεις δικαιοδοσίας, καθώς το πεδίο πολλών εθνικών ποινικών δικαιοδοσιών έχει ε πεκταθεί σημαντικά τα τελευταία χρόνια.

Η άσκηση πολλαπλών διώξεων είναι επιβλαβής για τα δικαιώματα και τα συμφέροντ α των ιδιωτών, και μπορεί να οδηγήσει σε επικάλυψη ενεργειών. Οι κατηγορούμενο ι, οι παθόντες και οι μάρτυρες μπορεί να χρειασθεί να κληθούν για εξέταση σε περισ σότερες της μιας χώρες. Η επανάληψη των διαδικασιών, ιδιαίτερα, σημαίνει πολλαπ λασιασμό των περιορισμών στα δικαιώματα και τα συμφέροντά τους, π.χ. της ελεύθ ερης κυκλοφορίας. Αυξάνεται το ψυχολογικό κόστος, καθώς και οι δαπάνες και η πε ριπλοκότητα της νομικής εκπροσώπησης. Σε ένα ανεπτυγμένο χώρο ελευθερίας, ασ φάλειας και δικαιοσύνης κρίνεται σκόπιμο να αποφεύγονται, κατά το δυνατόν, οι εν λόγω αρνητικές συνέπειες και να περιορισθούν οι πολλαπλές διώξεις για την ίδια υπ όθεση.

Επί του παρόντος, οι εθνικές αρχές είναι ελεύθερες να ασκήσουν τις δικές τους παρά λληλες διώξεις για την ίδια υπόθεση. Το μόνο νομικό εμπόδιο είναι η αρχή *ne bis in idem*, που διατυπώνεται στα άρθρα 54-58 της σύμβασης για την εφαρμογή της συμφ ωνίας Σένγκεν (Σύμβαση του Σένγκεν -CISA). Ωστόσο, η αρχή αυτή δεν εμποδίζει τ ις συγκρούσεις δικαιοδοσίας κατά την άσκηση πολλαπλών διώξεων σε δύο ή περισσ ότερα κράτη μέλη. Μπορεί να ενεργοποιηθεί μόνο για να εμποδίσει την άσκηση δεύ τερης δίωξης για την ίδια υπόθεση, αν η εκδίκασή της σε ένα κράτος μέλος ολοκληρ ωθεί με την έκδοση απόφασης που δεν επιτρέπει περαιτέρω δίωξη (*δεδικασμένο*).

Ακόμη σημαντικότερο: χωρίς ύπαρξη συστήματος για την κατανομή των υποθέσεων στην κατάλληλη δικαιοδοσία κατά τη διεξαγωγή των σχετικών διαδικασιών, η αρχή *ne bis in idem* μπορεί να οδηγήσει σε τυχαία ή ακόμη και αυθαίρετα αποτελέσματα: προτιμώντας το –οποιοδήποτε- δικαστήριο που μπορεί να εκδώσει πρώτο τελεσίδικ η απόφαση, καταλήγουμε στην εφαρμογή της αρχής της χρονικής προτεραιότητας ("first come first served"). Η επιλογή δικαιοδοσίας αφήνεται σήμερα στη τύχη, πράγμ α το οποίο φαίνεται να εξηγεί γιατί η αρχή *ne bis in idem* εξακολουθεί να έχει τόσο πολλές εξαιρέσεις.

Κατάλληλη λύση στο πρόβλημα της (θετικής) σύγκρουσης δικαιοδοσίας θα ήταν η δ ημιουργία ενός μηχανισμού για την κατανομή των υποθέσεων στην κατάλληλη δικαι οδοσία. Εφόσον οι διώξεις συγκεντρώνονται σε μία και μόνη δικαιοδοσία, δεν θα υ φίσταται πλέον πρόβλημα *ne bis in idem*. Επιπλέον, ο εν λόγω μηχανισμός θα συμπλ ηρώνει την αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης, που προβλέπει ότι οι δικαστικές αποφ άσεις που έχουν εκδοθεί σε ένα κράτος μέλος αναγνωρίζονται και – εν ανάγκη – εκτ ελούνται από τα άλλα κράτη μέλη.

Στην παρούσα Πράσινη Βίβλο, η Επιτροπή περιγράφει τις δυνατότητες για τη δημιο υργία ενός μηχανισμού που θα διευκολύνει την επιλογή της πλέον κατάλληλης δικαι οδοσίας στις ποινικές διαδικασίες, καθώς και τις δυνατότητες αναθεώρησης των καν

όνων σχετικά με την αρχή *ne bis in idem*. Ανταποκρίνεται έτσι στο σημείο 3.3 του π ρογράμματος της Χάγης και στο Πρόγραμμα Αμοιβαίας Αναγνώρισης της 29.11.2000 (συγκεκριμένα, σημεία 2.3 και μέτρα 1 και 11 του τελευταίου). Σε επίπε δο ΕΕ θα μπορούσαν να θεσπισθούν ειδικά μέτρα, όπως μια απόφαση πλαίσιο με βά ση το άρθρο 31 παράγραφος 1 στοιχείο δ) της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ), σύμφωνα με το οποίο η από κοινού δράση περιλαμβάνει την πρόληψη των σ υγκρούσεων δικαιοδοσίας μεταξύ κρατών μελών. Εάν κριθεί αναγκαίο, το άρθρο 31 παράγραφος 1 στοιχείο γ) μπορεί να χρησιμεύσει ως συμπληρωματική βάση ώστε να εξασφαλισθεί η συμβατότητα των κανόνων που ισχύουν στα κράτη μέλη, στο βαθμό που αυτό είναι αναγκαίο για τη βελτίωση της δικαστικής συνεργασίας.

2. Δημιουργια μηχανισμου για την επιλογη δικαιοδοσιας

2.1. Προϋποθέσεις

Ο μηχανισμός για την κατανομή των υποθέσεων στην πλέον κατάλληλη δικαιοδοσία θα πρέπει να μην συνεπάγεται υπερβολικό διοικητικό φόρτο και να εξασφαλίζει ταυ τόχρονα μια ισόρροπη προσέγγιση λαμβάνοντας δεόντως υπόψη τα δικαιώματα των ενδιαφερομένων προσώπων. Για να λειτουργεί το σύστημα αυτό, πρέπει να πληρούν ται δύο βασικές προϋποθέσεις:

Πρώτον, οι αρμόδιες αρχές θα πρέπει να ενημερώνονται για τις διαδικασίες που διεξ άγονται και/ή τις σχετικές αποφάσεις που εκδίδονται στις αντίστοιχες δικαιοδοσίες τ ους: θα πρέπει να έχουν τη δυνατότητα, ή ακόμη και την υποχρέωση, να ανταλλάσσ ουν τις σχετικές πληροφορίες.

Δεύτερον, μόλις ενημερωθούν για τις διαδικασίες που διεξάγονται σε άλλα κράτη μέ λη, οι διωκτικές αρχές ενός κράτους μέλους θα πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να μ ην προβαίνουν σε άσκηση δίωξης ή να παύουν την υφιστάμενη δίωξη, για τον λόγο και μόνο ότι για την ίδια υπόθεση ασκείται δίωξη σε άλλο κράτος μέλος.

Η μη άσκηση δίωξης (ή η παύση της υφιστάμενης) ενδέχεται να δημιουργήσει προβ λήματα στην έννομη τάξη των κρατών μελών όπου ισχύει η αρχή της νομιμότητας, σύμφωνα με την οποία οι αρμόδιες αρχές έχουν καθήκον δίωξης κάθε εγκλήματος π ου εμπίπτει στην αρμοδιότητά τους. Αυτό ισχύει ιδίως εφόσον η αρχή διατυπώνεται στο εθνικό Σύνταγμα. Ως εκ τούτου, θα πρέπει να προβλεφθεί εξαίρεση από την αρχ ή αυτή σε μια μελλοντική πράξη. Από την άποψη αυτή, μπορεί να υποστηριχθεί έγκ υρα ότι σε ένα κοινό χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης τηρείται η εν λόγ ω αρχή, εφόσον ασκείται η δίωξη από άλλο κράτος μέλος.

2.2. Διαδικασία

Εφόσον πληρούνται οι παραπάνω προϋποθέσεις, ο προτεινόμενος μηχανισμός θα μπ ορούσε να περιλαμβάνει τα ακόλουθα διαδικαστικά στάδια.

Στάδιο 1: προσδιορισμός και ενημέρωση των "ενδιαφερομένων μερών"

Σε πρώτη φάση, κρίνεται σκόπιμο να προσδιορισθούν και να ενημερωθούν τα κράτη μέλη που ενδιαφέρονται ενδεχομένως να συμμετάσχουν στη διαδικασία επιλογής τη ς κατάλληλης δικαιοδοσίας για μια συγκεκριμένη υπόθεση. Για τον σκοπό αυτό, θα

μπορούσε να θεσπισθεί ευρωπαϊκός κανόνας που προβλέπει ότι οι εθνικές αρχές ενό ς κράτους μέλους το οποίο **έχει κινήσει ή πρόκειται να κινήσει ποινική δίωξη** ("τ ο κράτος που κινεί τη δίωξη") **σε μια υπόθεση που παρουσιάζει σημαντικά συνδετ ικά στοιχεία με άλλο κράτος μέλος, πρέπει να ενημερώνουν** σε εύθετο χρόνο τις α ρμόδιες αρχές αυτού του άλλου κράτους μέλους. Η εν λόγω υποχρέωση μπορεί να ι σχύει για τις διωκτικές αρχές και/ή τις δικαστικές/ανακριτικές ή άλλες αρχές εφαρμο γής του νόμου ανάλογα με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των συστημάτων ποινικής δι καιοσύνης των κρατών μελών. Με τη σειρά τους, οι αρχές που ενημερώνονται κατ΄α υτό τον τρόπο μπορούν να εκδηλώσουν το ενδιαφέρον τους για άσκηση δίωξης στη ν εν λόγω υπόθεση. Ενδεχομένως, αυτή η εκδήλωση ενδιαφέροντος θα πρέπει να γίν εται μέσα σε ορισμένο χρονικό διάστημα. Ωστόσο, το σύστημα θα μπορούσε επίσης να επιτρέπει, σε εξαιρετικές περιπτώσεις, την έκφραση αντιδράσεων και εκτός της π ροθεσμίας. Αν δεν εκδηλωθεί ενδιαφέρον από κανένα κράτος μέλος, το *κράτος που κινεί τη δίωξη* μπορεί να την συνεχίσει χωρίς περαιτέρω διαβουλεύσεις – εκτός αν α νακύψουν νέα πραγματικά δεδομένα που αλλάζουν την εικόνα.

Στάδιο 2: διαβουλεύσεις/συζήτηση

Όταν δύο ή περισσότερα κράτη μέλη ενδιαφέρονται να ασκήσουν δίωξη για την ίδια υπόθεση, οι αντίστοιχες αρμόδιες αρχές τους θα πρέπει να είναι σε θέση να εξετάσο υν μαζί το ζήτημα του "πλέον ενδεδειγμένου τόπου" για άσκηση της δίωξης. Μία λύ ση θα ήταν να δημιουργηθεί **υποχρέωση για έναρξη συζητήσεων** ώστε να ληφθούν υπόψη οι γνώμες όλων των ενδιαφερομένων κρατών μελών. Στο στάδιο αυτό, αποτε λεσματικότερο μέσο συζήτησης φαίνεται να αποτελούν οι άμεσες επαφές μεταξύ το υς. Εν ανάγκη, θα μπορούσε να ζητηθεί η συνδρομή της Eurojust και/ή άλλων μηχα νισμών συνδρομής της Ένωσης.

Το Στάδιο 2 μπορεί σε πολλές περιπτώσεις να καταλήξει γρήγορα σε συναίνεση ως προς την επιλογή της κατάλληλης δικαιοδοσίας για την άσκηση δίωξης σε μια υπόθε ση που δημιουργεί προβλήματα σύγκρουσης δικαιοδοσίας. Ως εκ τούτου, ορισμένες εθνικές αρχές θα *περατώσουν ή θα παύσουν* εκούσια τις διαδικασίες που έχουν κινήσ ει (ή δεν θα προβούν σε κίνηση διαδικασίας), ενώ μια άλλη αρχή θα κινήσει ή θα συ νεχίσει τις διαδικασίες σχετικά με την υπόθεση. Σε ένα τέτοιο σενάριο οι αρμόδιες ε θνικές αρχές μπορούν απλώς να ενεργήσουν σύμφωνα με την δική τους νομοθεσία. Ως εκ τούτου, γι' αυτές τις περιπτώσεις, δεν φαίνεται να υπάρχει ανάγκη για θέσπισ η σχετικών δεσμευτικών κανόνων σε επίπεδο ΕΕ. Με τον προτεινόμενο μηχανισμό, οι εν λόγω αποφάσεις σε εθνικό επίπεδο θα μπορούν να αναθεωρούνται από τα οικεί α κράτη μέλη, εάν υπάρξουν νέα πορίσματα που αλλάζουν τα δεδομένα της υπόθεσ ης. Εντούτοις, σε ορισμένες περιπτώσεις οι εθνικές αρχές μπορεί να προτιμήσουν να συνάψουν δεσμευτική συμφωνία ώστε να δημιουργηθεί ασφάλεια δικαίου και να απ οφευχθεί η επανέναρξη της συζήτησης. Εάν το επιθυμούν, μπορεί να κάνουν χρήση ενός **υποδείγματος συμφωνίας ΕΕ,** που, *μεταξύ άλλων*, μπορεί να προβλέπει κοινο ύς κανόνες για την καταγγελία των εν λόγω συμφωνιών.

Στάδιο 3: επίλυση διαφορών/διαμεσολάβηση

Εάν δεν μπορεί να επιτευχθεί εύκολα συμφωνία, θα χρειασθεί ένας μηχανισμός για τ ην επίλυση των διαφορών. Το στάδιο αυτό θα προσφέρει τη δυνατότητα για ένα δια ρθρωμένο διάλογο μεταξύ των ενδιαφερομένων μερών με αντικειμενική εξέταση τω ν εμπλεκομένων συμφερόντων. Για τον σκοπό αυτό κρίνεται σκόπιμη η συμμετοχή

ενός φορέα σε ευρωπαϊκό επίπεδο που θα ενεργεί ως **διαμεσολαβητής** και θα συνδρ άμει τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη να επιτύχουν συμφωνία με βάση τα κριτήρια που προαναφέρθηκαν. Η Eurojust φαίνεται το πλέον ενδεδειγμένο για την ανάληψη αυτο ύ του ρόλου. Θα μπορούσε επίσης να εξετασθεί η δυνατότητα δημιουργίας ενός νέο υ φορέα για την επίλυση των διαφορών, για παράδειγμα ενός σώματος ή ομάδας πο υ απαρτίζεται από ανώτατους εθνικούς εισαγγελείς και/ή δικαστές.

Αυτό το τρίτο στάδιο θα μπορούσε να αρχίζει κατ΄αίτηση οποιουδήποτε κράτους μέ λους που έχει εκφράσει ενδιαφέρον για άσκηση δίωξης στην υπόθεση. Θα μπορούσε επίσης να προβλεφθεί υποχρεωτική διαδικασία επίλυσης των σχετικών διαφορών, εφ όσον παρέλθει ορισμένο χρονικό διάστημα στο στάδιο 2, για να εξασφαλίζεται η έγκ αιρη μετάβαση των περιπτώσεων διαφωνίας στο επόμενο στάδιο με παρέμβαση φορ έα σε επίπεδο ΕΕ. Εφόσον επιτευχθεί συναίνεση στο στάδιο 3, οι αρμόδιες αρχές θα πρέπει να έχουν τις ίδιες επιλογές όπως στο στάδιο 2 (εκούσια παύση των διαδικασι ών σε ορισμένα κράτη μέλη προκειμένου να ασκηθεί δίωξη σε άλλο, ή σύναψη δεσμ ευτικής συμφωνίας).

Εάν εφαρμόζονται σωστά οι κανόνες του προτεινόμενου μηχανισμού σε τρία στάδι α, σε συνδυασμό με ορισμένα κριτήρια ως προς την επιλογή της δικαιοδοσίας που π εριγράφονται παρακάτω (σημείο 2.5.), είναι πιθανό να επιτυγχάνεται συναίνεση σε π ολλές αν όχι στις περισσότερες περιπτώσεις. Ο μηχανισμός αυτός μπορεί να καθιερ ωθεί γρήγορα και να θεωρηθεί επαρκής, εκτός αν στην πράξη αποδειχθεί ότι χρειάζο νται περαιτέρω στάδια. Εάν δεν επιτευχθεί συναίνεση, θα πρέπει να αναζητηθεί λύσ η με βάση την αρχή *ne bis in idem*.

Δυνατότητα πρόσθετου σταδίου: δεσμευτική απόφαση από όργανο της ΕΕ;

Μακροπρόθεσμα, στις περιπτώσεις όπου δεν επιτυγχάνεται η προτεινόμενη ρύθμιση των διαφορών, θα μπορούσε να εξετασθεί η προσθήκη ενός ακόμη σταδίου κατά το οποίο θα εξουσιοδοτείται ένα όργανο σε επίπεδο ΕΕ για τη λήψη δεσμευτικής απόφ ασης ως προς την κατάλληλη δικαιοδοσία. Ωστόσο, αυτό το πρόσθετο στάδιο θα είν αι πολύ δύσκολο να υλοποιηθεί στο ισχύον πλαίσιο της συνθήκης. Πρώτον, θα πρέπ ει να συσταθεί ένας νέος φορέας, δεδομένου ότι δεν φαίνονται συμβατοί οι ρόλοι το υ διαμεσολαβητή και του οργάνου που λαμβάνει δεσμευτικές αποφάσεις. Δεύτερον, θα προκύψουν δύσκολα ζητήματα ως προς τον δικαστικό έλεγχο των σχετικών αποφ άσεων σε επίπεδο ΕΕ, όπως αναλύεται παρακάτω.

2.3. Ρόλος των ενδιαφερομένων προσώπων και δικαστικός έλεγχος

Κατά το **προδικαστικό στάδιο,** ο προτεινόμενος μηχανισμός βασίζεται στις διαβου λεύσεις μεταξύ των αρμόδιων διωκτικών αρχών. Η συζήτηση των ζητημάτων δικαιο δοσίας με τα ενδιαφερόμενα πρόσωπα ενδέχεται σε ορισμένες περιπτώσεις να οδηγή σει σε αποκάλυψη γεγονότων που μπορεί να είναι επιβλαβή για τη δίωξη ή τα δικαι ώματα και τα συμφέροντα των παθόντων και των μαρτύρων. Το κατά πόσον υπάρχε ι αυτός ο κίνδυνος σε μια συγκεκριμένη υπόθεση θα μπορούσε πιθανόν να αφεθεί στ η κρίση των εθνικών δικαστηρίων. Εάν δεν διαπιστωθεί τέτοιος κίνδυνος, οι αρμόδι ες αρχές μπορεί να υποχρεωθούν να ενημερώσουν αμέσως την υπεράσπιση και τους ενδιαφερόμενους παθόντες για τον καθορισμό της πλέον κατάλληλης δικαιοδοσίας. Σε κάθε περίπτωση, τα ενδιαφερόμενα πρόσωπα θα πρέπει να ενημερώνονται για το υς κυριότερους λόγους επιλογής μιας συγκεκριμένης δικαιοδοσίας το αργότερο μέχρ

ις ότου απαγγελθεί κατηγορία.

Σε αντίθεση με την προδικαστική φάση, όπου κατά κανόνα ο ρόλος των ενδιαφερομ ένων προσώπων είναι μάλλον περιορισμένος, στη φάση της δίκης (και/ή σε ενδιάμε ση φάση) το εθνικό δικαστήριο στο οποίο παραπέμπεται η υπόθεση συνήθως εξετάζ ει αν έχει δικαιοδοσία για την εκδίκασή της. Θα μπορούσε επίσης να θεσπισθεί διάτ αξη της ΕΕ που απαιτεί από το δικαστήριο που επιλέγεται μέσω του προτεινόμενου μηχανισμού να εξετάζει κατά πόσον αποτελεί **το κατάλληλο forum** για την εκδίκασ η της υπόθεσης. Τα εθνικά δικαστήρια φαίνεται ότι είναι σε θέση να προβαίνουν στη ν εν λόγω εξέταση. Ωστόσο, δεν φαίνεται ούτε εφικτό ούτε αναγκαίο να εκτείνεται αυτή η εξέταση σε όλα τα θέματα που μπορεί να διαδραματίσουν ρόλο στην ανάθεσ η μιας υπόθεσης. Ως εκ τούτου, ο έλεγχος του δικαστηρίου θα μπορούσε να περιορί ζεται στο κατά πόσον η απονομή δικαιοδοσίας ήταν **εύλογη** και εάν έχουν τηρηθεί ο ι **διαδικαστικές εγγυήσεις (due process).** Έτσι το αρμόδιο δικαστήριο μπορεί να α πορρίψει μια επιλογή δικαιοδοσίας, αν διαπιστώσει ότι η έγινε αυθαίρετα. Ο σχετικό ς έλεγχος μπορεί να γίνεται με βάση τις γνωστές θεωρίες που ισχύουν στην εθνική έ ννομη τάξη των κρατών μελών, όπως αυτή της «καταστρατήγησης της διαδικασίας»**.** Σύμφωνα με το άρθρο 35 ΣΕΕ, τα ζητήματα ερμηνείας των κανόνων που θεσπίζοντ αι σε επίπεδο Ένωσης σχετικά με τον διαδικαστικό μηχανισμό και τα κριτήρια επιλο γής δικαιοδοσίας μπορούν να υποβληθούν στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο για έκδοση π ροδικαστικής απόφασης.

Εφόσον το ζητήσουν τα ενδιαφερόμενα πρόσωπα, θα ήταν αναγκαίος ένας δικαστικ ός έλεγχος της απονομής δικαιοδοσίας, τουλάχιστον εφόσον η υπόθεση ανατίθεται σε συγκεκριμένο δικαστήριο με δεσμευτική συμφωνία. Πράγματι, οι εν λόγω δεσμε υτικές συμφωνίες περιορίζουν τη δυνατότητα των ενδιαφερομένων κρατών μελών ν α καταγγείλουν την απονομή της δικαιοδοσίας σε ένα μεταγενέστερο στάδιο. Το κατ ά πόσον θα πρέπει να υπάρχει δυνατότητα δικαστικού ελέγχου στις περιπτώσεις όπο υ δεν υπάρχουν δεσμευτικές συμφωνίες, θα πρέπει ενδεχομένως να αφεθεί στη διακ ριτική ευχέρεια των κρατών μελών ανάλογα με τις εθνικές νομοθεσίες τους (δηλαδ ή, όταν οι αρμόδιες αρχές σε ορισμένα κράτη μέλη έχουν απλώς περατώσει ή δεν έχ ουν κινήσει διαδικασία δίωξης προκειμένου αυτή να κινηθεί από άλλο κράτος μέλο ς).

Πιο περίπλοκα θα ήταν τα κριτήρια εάν, σε ένα περαιτέρω στάδιο, δοθεί σε φορέα τ ης ΕΕ η αρμοδιότητα να αποφαίνεται σχετικά. Ο δικαστικός έλεγχος στην περίπτωσ η αυτή θα ήταν απαραίτητος. Ωστόσο, είναι παράλογο και επί του παρόντος νομικά αδύνατο να ανατίθεται στα εθνικά δικαστήρια το καθήκον ελέγχου αποφάσεων που έχουν ληφθεί από φορέα της ΕΕ. Εξάλλου, οι ισχύουσες συνθήκες δεν περιέχουν νο μική βάση για την ανάθεση της εν λόγω αρμοδιότητας ελέγχου στο Ευρωπαϊκό Δικα στήριο. Αντίθετα, η συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης περιέχει νομ ική βάση για τον εν λόγω έλεγχο στο άρθρο ΙΙΙ-359· θα μπορούσε να διερευνηθεί η δυνατότητα για ανάλογη προσαρμογή, στο πλαίσιο των ισχυουσών συνθηκών.

2.4. Προτεραιότητα της δίωξης στο “κύριο” κράτος μέλος

Παράλληλα με τον μηχανισμό απονομής δικαιοδοσίας, θα μπορούσε να θεσπισθεί δι άταξη της ΕΕ με την οποία τα κράτη μέλη θα υποχρεώνονται να συγκεντρώνουν τις διαδικασίες που αφορούν την ίδια υπόθεση σε μία “κύρια” δικαιοδοσία. Από ένα ορι σμένο διαδικαστικό στάδιο και εφεξής, τα υπόλοιπα κράτη μέλη μπορεί να υποχρεω

θούν να παύουν τις διώξεις τους και να μην κινούν νέες. Ο εν λόγω **κανόνας προτερ αιότητας** θα πρέπει να εφαρμόζεται παράλληλα με τον μηχανισμό που περιγράφεται παραπάνω. Διαφορετικά τα αποτελέσματα θα ήταν εντελώς τυχαία.

Δεδομένου ότι ο τόπος που φαίνεται "ο πλέον κατάλληλος" για την άσκηση δίωξης, μπορεί να μην θεωρείται πλέον τέτοιος μετά από νέες διαπιστώσεις, δεν θα ήταν ενδ εχομένως συνετό να υποχρεώνονται οι αρμόδιες αρχές να προβαίνουν σε οριστική ε πιλογή δικαιοδοσίας σε ένα πρώιμο στάδιο. Το πλέον κατάλληλο στάδιο για την εφα ρμογή του κανόνα σχετικά με τη συγκέντρωση όλων των παράλληλων διώξεων σε μ ία και μόνη δικαιοδοσία φαίνεται να είναι **ο χρόνος απαγγελίας της κατηγορίας** εν ώπιον εθνικού δικαστηρίου, δεδομένου ότι στο στάδιο αυτό οι αρμόδιες αρχές έχου ν στη διάθεσή τους τις αναγκαίες πληροφορίες που χρειάζονται για εμπεριστατωμέν η αξιολόγηση των ζητημάτων δικαιοδοσίας. Εκτός αυτού, οι βασικές υποχρεώσεις τ ων ενδιαφερομένων μερών συνήθως υφίστανται μετά την απαγγελία της κατηγορίας και ο πολλαπλασιασμός των σχετικών επιβαρύνσεων μπορεί ακόμη να αποφευχθεί σ ε μεγάλο βαθμό, αν ο εν λόγω κανόνας εφαρμόζεται μετά το στάδιο αυτό.

Για να αποφευχθεί η παράκαμψη του προτεινόμενου διαδικαστικού μηχανισμού, δεν θα πρέπει να επιτρέπεται η απαγγελία κατηγορίας ενώπιον δικαστηρίου, εφόσον συν εχίζεται η διαδικασία διαβουλεύσεων και/ή επίλυσης διαφορών. Αυτό σημαίνει ότι ο ι εθνικές αρχές προτού απαγγείλουν κατηγορία, θα πρέπει να εκπληρώνουν πρώτα τι ς υποχρεώσεις ενημέρωσης και διαβούλευσης. Αν δεν τις έχουν εκπληρώσει, θα πρέ πει να παύουν την ενώπιον δικαστηρίου διαδικασία, εφόσον το ζητά άλλο κράτος μέ λος.

Ωστόσο, σε καμία περίπτωση ο κανόνας περί προτεραιότητας δεν θα πρέπει να αποτ ρέπει τα άλλα κράτη μέλη να συνδράμουν με κάθε δυνατό τρόπο το *κύριο κράτος,* β άσει των υφισταμένων ευρωπαϊκών και διεθνών ρυθμίσεων. Αντίθετα, θα πρέπει να παρέχουν τη συνδρομή τους και με δική τους πρωτοβουλία (προδραστικά).

2.5. Εφαρμοζόμενα κριτήρια

Εκτός από τον διαδικαστικό μηχανισμό και τον κανόνα περί προτεραιότητας, το τρίτ ο στοιχείο για μια ολοκληρωμένη στρατηγική πρόληψης και επίλυσης των συγκρούσ εων δικαιοδοσίας θα είναι μια σειρά κριτηρίων που θα εφαρμόζουν τα κράτη μέλη κ ατά την επιλογή της κύριας δικαιοδοσίας. Είναι εφικτό να καθορισθούν ορισμένα κρ ιτήρια, που πρέπει να εφαρμόζονται και να σταθμίζονται με τρόπο μάλλον ευέλικτο και κατά περίπτωση, δηλαδή οι αρμόδιες αρχές θα πρέπει να έχουν μεγάλη διακριτικ ή ευχέρεια.

Τα κριτήρια αυτά, ή άλλοι σημαντικοί παράγοντες, που θα επηρεάσουν τη διαδικασί α καθορισμού της κατάλληλης δικαιοδοσίας, θα πρέπει να είναι αντικειμενικά και εν δεχομένως να απαριθμούνται σε μια μελλοντική πράξη της ΕΕ. Συγκεκριμένα, θα μπ ορούσαν να περιλαμβάνουν *την εδαφικότητα, κριτήρια που σχετίζονται με τον ύποπτο ή κατηγορούμενο, με τα συμφέροντα των παθόντων, με τα κρατικά συμφέροντα και ορ ισμένα άλλα κριτήρια σχετικά με την αποτελεσματικότητα και την ταχύτητα της διαδικ ασίας*. Ίσως θα μπορούσαν να καθορισθούν και ορισμένοι παράγοντες οι οποίοι *δεν* θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη.

Σε ένα επόμενο στάδιο, τα κράτη μέλη μπορούν να συμφωνήσουν σε ορισμένες βασ

ικές αρχές για το ποια κριτήρια μεταξύ αυτών έχουν προτεραιότητα ή για την ιεράρχ ηση τους, εάν αποδειχθεί αναγκαίο. Από την άλλη πλευρά, μπορεί να είναι προτιμότ ερη μια πιο ελαστική προσέγγιση. Ανεξάρτητα από το κατά πόσον αυτή η προτεραιό τητα ή η ιεράρχηση των διαφόρων κριτηρίων θα καθορίζεται με πράξη της ΕΕ, φαίν εται εφικτό και αναγκαίο να υπάρξει τουλάχιστον συμφωνία ως προς μια γενική κατ ευθυντήρια αρχή για την απονομή της δικαιοδοσίας, όπως για παράδειγμα να είναι **ε ύλογη** και/ή να τηρούνται οι **διαδικαστικές εγγυήσεις (due process).** Αυτό σημαίνε ι ότι οι αρμόδιες αρχές θα είναι υποχρεωμένες να λαμβάνουν υπόψη τους τα συμφέρ οντα των ενδιαφερομένων προσώπων. Το σημείο αναφοράς, καθώς και το κύριο ζήτ ημα που τίθεται σε περίπτωση δικαστικού ελέγχου, θα πρέπει να είναι η ορθή απονο μή της δικαιοσύνης, που βασίζεται σε διεξοδική εξέταση όλων των κρίσιμων πραγμ ατικών δεδομένων και σε σωστή στάθμιση των σχετικών κριτηρίων.

3. Η Αρχη *Ne bis in Idem*

Τα άρθρα 54 έως 58 της σύμβασης του Σένγκεν σχετικά με την αρχή *ne bis in idem* ε ίναι επί του παρόντος δεσμευτικά σε όλο τον χώρο του Σένγκεν, στα δέκα κράτη μέ λη της ΕΕ που προσχώρησαν το 2004, στην Ισλανδία και τη Νορβηγία καθώς και στ ο Ηνωμένο Βασίλειο. Σύντομα θα ακολουθήσει και η επέκτασή της στην Ιρλανδία. Στο πρόγραμμα αμοιβαίας αναγνώρισης του Δεκεμβρίου 2000 προβλέπεται επανεξέ ταση των διατάξεων αυτών, ιδίως των εξαιρέσεων από την εν λόγω αρχή. Το Συμβο ύλιο δεν κατέληξε σε συμφωνία όσον αφορά τη σχετική πρωτοβουλία της Ελλάδας γ ια μία απόφαση-πλαίσιο,[1] αλλά τόνισε ότι θα πρέπει να συνεχιστούν οι σχετικές εργ ασίες, "υπό το πρίσμα της δημοσίευσης της ανακοίνωσης της Επιτροπής για τη σύγκ ρουση δικαιοδοσίας, προκειμένου να διασφαλισθεί ότι μπορεί αποδεδειγμένα να επι τευχθεί προστιθέμενη αξία".

Εάν θεσπισθεί ένας μηχανισμός που θα οδηγεί στην πραγματοποίηση ισόρροπων επι λογών δικαιοδοσίας, αντί να εφαρμόζεται αποκλειστικά η αρχή της χρονικής προτερ αιότητας ("first come, first served") για την άσκηση ταχύτερων διώξεων, θα μπορού σαν να ξαναρχίσουν οι συζητήσεις για την αρχή *ne bis in idem* με περισσότερες προ οπτικές επιτυχίας. Στο πλαίσιο αυτό, θα πρέπει να εξετασθούν τα ακόλουθα ζητήματ α:

Πρώτον, θα πρέπει να εξετασθεί περαιτέρω κατά πόσον υπάρχει ανάγκη διευκρίνιση ς ορισμένων στοιχείων και ορισμών, για παράδειγμα όσον αφορά τις αποφάσεις που μπορεί να έχουν αποτελέσματα *ne bis in idem* και/ή τί πρέπει να νοείται ως *idem* ή " ταυτότητα πραγματικών περιστατικών".

Δεύτερον, σε περίπτωση καταδίκης, η εν λόγω αρχή εφαρμόζεται επί του παρόντος μόνο εφόσον η επιβαλλόμενη ποινή "έχει ήδη εκτιθεί ή εκτίεται ή δεν μπορεί πλέον να εκτιθεί …". Η προϋπόθεση αυτή ήταν δικαιολογημένη σε παραδοσιακό σύστημα αμοιβαίας συνδρομής, όπου η εκτέλεση μιας ποινής σε άλλα κράτη μέλη αποδεικνυ όταν συχνά δυσχερής. Είναι αμφίβολο αν εξακολουθεί να υπάρχει ανάγκη σε ένα χώ ρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, όπου υπάρχει πλέον η δυνατότητα διασυ νοριακής εκτέλεσης των αποφάσεων βάσει των πράξεων της ΕΕ περί αμοιβαίας συν δρομής.

[1] ΕΕ C 100 της 26.4.2003, σ. 24.

Τρίτον, είναι αμφίβολο κατά πόσον εξακολουθούν να είναι αναγκαίες οι υπάρχουσες σήμερα δυνατότητες παρέκκλισης από την αρχή *ne bis in idem*. Επί του παρόντος, το άρθρο 55 της σύμβασης του Σένγκεν παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να προβλέπουν εξαιρέσεις, ανάλογα με τα συμφέροντα για άσκηση δίωξης σε συγκεκριμένες υποθέσεις σε μια ορισμένη δικαιοδοσία (για παράδειγμα, εδαφικότητα, εγκλήματα κατά της εθνικής ασφάλειας ή πράξεις δημοσίων υπαλλήλων κράτους μέλους). Οι εξαιρέσεις αυτές μπορεί να καταστούν περιττές με τη δημιουργία ενός ισόρροπου μηχανισμού για την επιλογή δικαιοδοσίας.

4. Ενισχυση της Αρχησ της Αμοιβαιασ Συνδρομησ

Τα προτεινόμενα μέτρα θα μπορούσαν επίσης να παρέχουν στην Ένωση τη δυνατότητα να περιορίσει τον αριθμό των λόγων άρνησης εκτέλεσης δικαστικών αποφάσεων από άλλα κράτη μέλη που προβλέπονται σήμερα σε πράξεις της ΕΕ. Λόγω της υφιστάμενης κατάστασης όσον αφορά τις συγκρούσεις δικαιοδοσίας σε ποινικές υποθέσεις, ορισμένες από αυτές τις ρήτρες άρνησης της εκτέλεσης μπορεί να κριθούν αναγκαίες. Για παράδειγμα, αυτό φαίνεται να ισχύει όσον αφορά τις ρήτρες που βασίζονται στο γεγονός ότι το έγκλημα διαπράχθηκε στο έδαφος του κράτους της εκτέλεσης, όπως π.χ. στο άρθρο 4 παράγραφος 7 στοιχείο α) της απόφασης-πλαισίου για το ευρωπαϊκό ένταλμα σύλληψης.

Ερωτήσεις

(1) Χρειάζεται θέσπιση διάταξης της ΕΕ που θα προβλέπει ότι η εθνική νομοθεσία πρέπει να επιτρέπει την αναστολή της διαδικασίας λόγω εκκρεμών διαδικασιών σε άλλα κράτη μέλη;

(2) Πρέπει να υπάρχει υποχρέωση ενημέρωσης άλλων κρατών μελών σχετικά με την πραγματοποιούμενη ή μελλοντική άσκηση δίωξης, εφόσον υπάρχουν σημαντικά συνδετικά στοιχεία με τις άλλες αυτές δικαιοδοσίες; Πώς πρέπει να ανταλλάσσονται οι πληροφορίες σχετικά με τις εκκρεμείς διαδικασίες, τις τελεσίδικες ή άλλες συναφείς αποφάσεις;

(3) Θα πρέπει να υπάρχει υποχρέωση έναρξης συζητήσεων με τα κράτη μέλη που έχουν σημαντικά συνδετικά στοιχεία με μια υπόθεση;

(4) Πρέπει να καθιερωθεί υπόδειγμα ΕΕ για τις δεσμευτικές συμφωνίες μεταξύ των αρμόδιων αρχών;

(5) Πρέπει να υπάρχει διαδικασία ρύθμισης των διαφορών/διαμεσολάβησης, εφόσον δεν προκύψει συμφωνία από τις απευθείας συζητήσεις; Ποιος φορέας φαίνεται να είναι ο πλέον ενδεδειγμένος για διαμεσολάβηση στις διαφορές σε θέματα δικαιοδοσίας;

(6) Εκτός από τη ρύθμιση των διαφορών/διαμεσολάβηση, πρέπει να καθιερωθούν μακροπρόθεσμα περαιτέρω στάδια, όπως έκδοση απόφασης από φορέα σε επίπεδο ΕΕ;

(7) Τι είδους μηχανισμός δικαστικού ελέγχου θα ήταν αναγκαίος και πρόσφορος όσον αφορά την απονομή δικαιοδοσίας;

(8) Πρέπει να θεσπιστεί κανόνας ή αρχή για την παύση/περάτωση των παράλληλων διαδικασιών εντός της ΕΕ; Εάν ναι, σε ποιο διαδικαστικό στάδιο πρέπει να εφαρμόζονται;

(9) Χρειάζεται θέσπιση κανόνων για την πραγματοποίηση διαβουλεύσεων και/ή τη διαβίβαση διαδικασιών ένταντι τρίτων χωρών, ιδίως με τις χώρες μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης; Ποια προσέγγιση πρέπει να ακολουθηθεί σχετικά;

(10) Σε μια μελλοντική πράξη για τις συγκρούσεις δικαιοδοσίας θα πρέπει να γίνεται απαρίθμηση των κριτηρίων που εφαρμόζονται για την επιλογή δικαιοδοσίας;

(11) Εκτός από την εδαφικότητα, ποια άλλα κριτήρια θα πρέπει να αναφέρονται; Η απαρίθμηση πρέπει να είναι εξαντλητική;

(12) Θεωρείτε ότι στην απαρίθμηση θα πρέπει να περιλαμβάνονται και οι παράγοντες που δεν πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά την επιλογή της δικαιοδοσίας; Αν ναι, ποιοι παράγοντες;

(13) Είναι αναγκαίο, εφικτό και σκόπιμο να υπάρχει ιεράρχηση των κριτηρίων για τον καθορισμό της δικαιοδοσίας; Εάν ναι, συμφωνείτε ότι θα πρέπει να δοθεί προτεραιότητα στην εδαφικότητα;

(14) Χρειάζεται αναθεώρηση των κανόνων της ΕΕ σχετικά με την αρχή *ne bis in idem;*

(15) Συμφωνείτε με τον ακόλουθο ορισμό όσον αφορά το αντικείμενο της αρχής *ne bis in idem*: "*απόφαση σε ποινική υπόθεση η οποία είτε έχει εκδοθεί από δικαστική αρχή είτε έχει προσβληθεί ενώπιόν της*";

(16) Συμφωνείτε με τον ακόλουθο ορισμό της "τελεσίδικης απόφασης": "*...απόφαση η οπο ία απαγορεύει την άσκηση νέας ποινικής δίωξης σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία του κράτους μέλους όπου εκδόθηκε, εκτός εάν αυτή η απαγόρευση είναι αντίθετη προς τους στόχους της ΣΕΕ;*

(17) Θα ήταν πιο σκόπιμο να υπάρχουν ορισμένες ρητές εξαιρέσεις από τον ορισμό της "τ ελεσίδικης απόφασης" *(π.χ.. "απόφαση που απαγορεύει την άσκηση νέας ποινικής δίωξ ης σύμφωνα με τη νομοθεσία του κράτους μέλους όπου εκδόθηκε, εκτός εάν…*")

(18) Εκτός από τα στοιχεία που αναφέρονται στις ερωτήσεις 16 και 17, η προηγούμενη εκτ ίμηση επί της ουσίας θα πρέπει να είναι καθοριστική για το κατά πόσον η απόφαση έχ ει συνέπειες *ne bis in idem* σε όλη την ΕΕ;

(19) Είναι εφικτό και αναγκαίο να οριστεί η έννοια του *idem,* ή θα πρέπει να αφεθεί στη νο μολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου;

(20) Υπάρχουν κατά τη γνώμη σας περιπτώσεις όπου πρέπει να διατηρηθεί η προϋπόθεση όσον αφορά την έκτιση της ποινής και εάν ναι, ποιες; Εάν ναι, θα πρέπει να καταργηθ εί η προϋπόθεση αυτή, εφόσον καθιερωθεί μηχανισμός καθορισμού της δικαιοδοσίας;

(21) Σε ποιο βαθμό εξακολουθούν να δικαιολογούνται οι παρεκκλίσεις του άρθρου 55 της σύμβασης του Σένγκεν; Μπορεί να καταργηθούν, αν καθιερωθεί μηχανισμός καθορισ μού της δικαιοδοσίας ή θεωρείτε αναγκαία τη λήψη περαιτέρω μέτρων που θα "αντιστ αθμίζουν" την κατάργηση των παρεκκλίσεων υπό τις συνθήκες αυτές;

(22) Η αρχή *ne bis in idem* θα πρέπει να αποτελεί λόγο υποχρεωτικής άρνησης της αμοιβαί ας συνδρομής; Αν ναι, ποιες νομοθετικές διατάξεις της ΕΕ θα πρέπει να προσαρμοσθ ούν;

(23) Υπάρχει ανάγκη περισσότερο συνεκτικής προσέγγισης όσον αφορά την αρχή *ne bis in idem* σε σχέση με τις τρίτες χώρες; Θα πρέπει να γίνεται διαφοροποίηση μεταξύ των μ ελών του Συμβουλίου της Ευρώπης και των άλλων χωρών;

(24) Συμφωνείτε ότι, εάν υπάρχει ισόρροπος μηχανισμός καθορισμού της δικαιοδοσίας

(a) ορισμένοι λόγοι άρνησης της εκτέλεσης ποινών που προβλέπονται στις πράξει ς αμοιβαίας συνδρομής της ΕΕ θα καταστούν περιττοί, τουλάχιστον εν μέρει; Ποιοι συγκεκριμένα;

(b) Ορισμένοι λόγοι προαιρετικής άρνησης εκτέλεσης ποινών θα μετατραπούν σε λόγους υποχρεωτικής άρνησης εκτέλεσης ή *αντιστρόφως;* Ποιοι συγκεκριμέν α;