

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 23.12.2005
COM(2005) 696 definitief

-

GROENBOEK

over jurisdictiegeschillen en het *ne bis in idem*-beginsel in strafprocedures

(door de Commissie ingediend)

{SEC(2005) 1767}

GROENBOEK

over jurisdictiegeschillen en het *ne bis in idem*-beginsel in strafprocedures

Dit groenboek heeft ten doel een uitgebreide raadpleging van belanghebbenden op gang te brengen over kwesties betreffende jurisdictiegeschillen in strafprocedures, met inbegrip van het *ne bis in idem*-beginsel. In het groenboek worden problemen geschetst die zich in de huidige situatie kunnen voordoen en wordt een aantal mogelijke oplossingen gepresenteerd. Het bijgevoegde werkdocument bevat een meer gedetailleerde analyse.

De Commissie verzoekt belanghebbenden om hun opmerkingen vóór 31 maart 2006 aan het volgende adres toe te zenden:

Europese Commissie
Directoraat-generaal Justitie, vrijheid en veiligheid
Eenheid D 3 - Strafrecht
Kantoor LX46 3/20
B- 1049 Brussel

E-mail: JLS-criminaljustice@cec.eu.int

Fax: +32-2/296 76 34

Belanghebbenden die niet willen dat hun opmerkingen op de website van de Commissie worden geplaatst, dienen dit uitdrukkelijk te vermelden.

1. Achtergrond

Aangezien criminaliteit steeds meer op internationale schaal wordt gepleegd, wordt het Europese strafrecht steeds meer geconfronteerd met situaties waarin verscheidene lidstaten strafrechtelijke bevoegdheid hebben om in dezelfde zaak een vervolging in te stellen. Bovendien kunnen zich thans meer situaties voordoen waarin verscheidene vervolgingen in dezelfde zaak worden ingesteld, of "positieve" jurisdictiegeschillen, aangezien het bevoegdheidsgebied van veel nationale strafrechters de laatste jaren aanzienlijk werd uitgebreid.

Meervoudige vervolgingen zijn nadelig voor de rechten en de belangen van individuen en kunnen leiden tot overlapping van activiteiten. Beschuldigden, slachtoffers en getuigen kunnen worden opgeroepen voor hoorzittingen in verscheidene landen. Herhaalde procedures hebben met name een vermenigvuldiging van de beperkingen van hun rechten en belangen, bv. vrij verkeer, tot gevolg. Dit vergroot de psychologische lasten en de kosten en de complexiteit van de vertegenwoordiging in rechte. In een ontwikkelde ruimte van vrijheid, veiligheid en recht moeten deze nadelige gevolgen, voorzover mogelijk, vermeden worden door meervoudige vervolgingen in eenzelfde zaak te beperken.

Momenteel hebben de nationale autoriteiten het recht om in eenzelfde zaak gelijktijdige vervolgingen in te stellen. Het enige juridische obstakel is het *ne bis in idem*- of *non bis in idem*-beginsel, dat in de artikelen 54 tot en met 58 van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen (hierna "uitvoeringsovereenkomst van Schengen" genoemd) is vastgesteld. Dit beginsel belet echter niet dat zich in het geval van meervoudige vervolgingen in twee of meer lidstaten jurisdictiegeschillen voordoen. Het kan, door te vermijden dat in eenzelfde zaak een tweede procedure wordt ingeleid, slechts een rol spelen wanneer een beslissing de procedure in een lidstaat beëindigt, waardoor elke latere vervolging onmogelijk wordt (*res judicata*).

Bovendien kan het *ne bis in idem*-beginsel, zonder een regeling voor de toewijzing van zaken aan de bevoegde lidstaten tijdens de lopende procedures, leiden tot toevallige of zelfs willekeurige keuzes: door de voorkeur te geven aan de lidstaat die als eerste een definitieve beslissing kan geven, worden de gevolgen ervan herleid tot het beginsel "wie het eerst komt, het eerst maalt". Momenteel hangt de jurisdictiekeuze af van het toeval, en dit lijkt de reden te zijn waarom er nog verscheidene uitzonderingen bestaan op het *ne bis in idem*-beginsel.

Een van de oplossingen voor het probleem van de (positieve) jurisdictiegeschillen kan erin bestaan een mechanisme te creëren om de zaken aan de bevoegde jurisdictie toe te wijzen. Wanneer de vervolgingen in een en dezelfde lidstaat zouden zijn gecentraliseerd, zou de kwestie van *ne bis in idem* niet meer aan de orde zijn. Bovendien zou een dergelijk mechanisme een aanvulling vormen bij het beginsel van de wederzijdse erkenning krachtens het welk een in een lidstaat gegeven rechterlijke beslissing door de andere lidstaten wordt erkend en – indien nodig – ten uitvoer wordt gelegd.

In dit groenboek stelt de Commissie de mogelijkheden voor inzake het instellen van

een mechanisme dat de keuze voor de lidstaat die het best geplaatst is om de vervolgingen in te stellen, moet vergemakkelijken, alsook de mogelijkheden om de regels betreffende het *ne bis in idem*-beginsel te herzien. Het speelt in op punt 3.3 van het Haags Programma en op het programma voor wederzijdse erkenning van 29 november 2000 (met name punt 2.3 en de maatregelen nr. 1 en 11 van het programma). Op grond van artikel 31, lid 1, onder d), van het Verdrag betreffende de Europese Unie (hierna "VEU" genoemd), krachtens het welk het gezamenlijk optreden onder meer het voorkomen van jurisdictiegeschillen tussen lidstaten omvat, kunnen op het niveau van de EU maatregelen worden aangenomen in de vorm van een kaderbesluit. Indien nodig, kan artikel 31, lid 1, onder c), als een aanvullende rechtsgrondslag dienen om de verenigbaarheid van de in de lidstaten geldende voorschriften te waarborgen, voorzover nodig ter verbetering van de samenwerking in justitiële zaken.

2. Instellen van een mechanisme voor jurisdictiekeuze

2.1. Voorwaarden

Een mechanisme om zaken aan de bevoegde jurisdictie toe te wijzen, mag niet bureaucratisch zijn, maar moet een evenwichtige aanpak waarborgen waarbij de rechten van de betrokken individuen worden geëerbiedigd. Om dit mechanisme te laten werken, moeten twee voorwaarden zijn vervuld.

Ten eerste moeten de bevoegde autoriteiten op de hoogte zijn van de procedures en/of de daarmee verband houdende beslissingen van elkaars jurisdictie: zij moeten de relevante informatie kunnen uitwisselen, en daartoe misschien zelfs worden verplicht.

Ten tweede moeten de vervolgende autoriteiten van een lidstaat, zodra zij op de hoogte zijn van procedures in andere lidstaten, de mogelijkheid hebben om geen vervolging in te stellen of om een aan de gang zijnde vervolging stop te zetten om de enkele reden dat dezelfde zaak in een andere lidstaat wordt vervolgd.

Geen vervolging instellen (of een aan de gang zijnde vervolging stopzetten) kan problemen veroorzaken voor de rechtsorde van lidstaten die het legaliteitsbeginsel aanhangen, waar de bevoegde autoriteiten verplicht zijn om ieder misdrijf dat onder hun bevoegdheid valt, te vervolgen. Dit kan met name problemen veroorzaken wanneer dit beginsel in de nationale grondwet is vastgesteld. Daarom kan in een toekomstig instrument in een uitzondering op de toepassing van dit beginsel worden voorzien. In dit kader is het verdedigbaar te stellen dat dit beginsel in een gemeenschappelijke ruimte van vrijheid, veiligheid en recht wordt in acht genomen wanneer een andere lidstaat een dergelijke zaak vervolgt.

2.2. Procedure

Zodra de hierboven genoemde voorwaarden zijn vervuld, kunnen de volgende procedurele stappen worden ondernomen als een deel van het voorgestelde mechanisme:

Stap 1: identificatie en voorlichting van "belanghebbende partijen"

Om te beginnen lijkt het nuttig om de lidstaten die geïnteresseerd kunnen zijn om in een bepaalde zaak deel te nemen aan de procedure over de keuze van de meest geschikte jurisdictie, te identificeren en te informeren. Met die bedoeling kan in een EU-regel worden bepaald dat de nationale autoriteiten van een lidstaat die **een strafvervolging heeft ingesteld of voornemens is een strafvervolging in te stellen** (hierna "vervolgende staat" genoemd) **in een zaak die nauwe banden heeft met een andere lidstaat**, de bevoegde autoriteiten van deze laatste daarvan tijdig **op de hoogte moet brengen**. Deze verplichting kan van toepassing zijn op de vervolgende autoriteiten en/of op andere gerechtelijke, opsporings- of rechthandhavingsautoriteiten, afhankelijk van de specifieke kenmerken van de strafrechtssytemen van de lidstaten. De op de hoogte gebrachte autoriteiten kunnen op hun beurt hun belangstelling kenbaar maken om in de betrokken zaak vervolgingen in te stellen. Voorgesteld kan worden om hieraan een bepaalde termijn te verbinden. Er kan echter ook worden voorzien in een regeling waarbij uitzonderlijk ook reacties mogelijk zijn na het verstrijken van de termijn. Wanneer geen lidstaat belangstelling toont, kan de *vervolgende* staat met de vervolging doorgaan zonder aanvullende raadpleging – behoudens nieuwe feiten die de gegevens van de zaak kunnen wijzigen.

Stap 2: raadpleging/overleg

Wanneer twee of meer lidstaten belangstelling tonen om in eenzelfde zaak vervolgingen in te stellen, moeten hun respectieve bevoegde autoriteiten samen de vraag naar de "beste plaats" voor vervolging kunnen onderzoeken. Een oplossing kan erin bestaan **een verplichting tot overleg** in te stellen zodat rekening kan worden gehouden met de standpunten van alle belanghebbende lidstaten. In deze fase lijken directe contacten tussen de lidstaten de meest doeltreffende wijze van overleg. Indien nodig kunnen de lidstaten de hulp van Eurojust inroepen en/of van andere hulpmechanismen van de Unie.

Door de tweede stap kan in een groot aantal gevallen wellicht snel een consensus worden gevonden over de keuze van de voor vervolging bevoegde lidstaat in een zaak die aanleiding geeft tot een jurisdictiegeschil. Daardoor zullen bepaalde nationale autoriteiten hun procedures vrijwillig *afsluiten of stopzetten* (of geen nieuwe procedures instellen), aangezien een andere autoriteit een procedure over de zaak zal instellen of voortzetten. In een dergelijk scenario kunnen de nationale autoriteiten zonder meer volgens hun nationale recht te werk gaan. Daarom lijkt het niet nodig om voor deze schikkingen op EU-niveau bindende regels vast te stellen. Onder het voorgestelde mechanisme kunnen de betrokken lidstaten hun beslissingen zelf herzien wanneer nieuwe bevindingen een ander licht werpen over de zaak. Niettemin kunnen de nationale autoriteiten er in bepaalde gevallen de voorkeur aan geven een bindende overeenkomst te sluiten om de rechtszekerheid te waarborgen en om te vermijden dat de discussie wordt hervat. De lidstaten mogen, indien zij dat wensen, gebruik maken van een **EU-modelovereenkomst**, waarin onder meer gemeenschappelijke regels over het opzeggen van dergelijke overeenkomsten worden vastgesteld.

Stap 3: geschillenbeslechting/bemiddeling

Wanneer niet gemakkelijk een overeenkomst kan worden bereikt, is een mechanisme voor geschillenbeslechting noodzakelijk. Deze stap moet de belanghebbende partijen

de mogelijkheid bieden een gestructureerde dialoog te voeren die een objectieve afweging van de betrokken belangen mogelijk moet maken. Daarom lijkt het wenselijk om er een EU-orgaan bij te betrekken dat kan optreden als **bemiddelaar** door de betrokken lidstaten te helpen om met de hierna uiteengezette criteria een vrijwillige overeenkomst te bereiken. Eurojust lijkt goed geplaatst om deze rol op zich te nemen. Er kan ook een nieuw orgaan voor geschillenbeslechting worden opgericht, bijvoorbeeld een raad of comité dat is samengesteld uit hooggeplaatste nationale openbare aanklagers en/of rechters.

Deze derde stap kan worden ondernomen op verzoek van elke lidstaat die belangstelling heeft getoond in het vervolgen van de zaak. Het is ook steekhoudend te stellen dat een geschillenbeslechtingsprocedure verplicht is nadat in stap 2 een bepaalde termijn is verstreken, om te verzekeren dat gevallen van onenigheid snel naar EU-niveau worden overgeheveld, waar hulp wordt geboden of waar de zaak wordt geconcentreerd. Wanneer in stap 3 een consensus wordt bereikt, moeten de bevoegde autoriteiten over dezelfde opties beschikken als in stap 2 (vrijwillige stopzetting van de procedure in bepaalde lidstaten met het oog op vervolging in een andere lidstaat, of het sluiten van een bindende overeenkomst).

Het correct naleven van de regels van het voorgestelde drie-stappen-mechanisme zal, samen met een aantal hieronder (punt 2.5) uiteengezette criteria voor jurisdictiekeuze, wellicht leiden tot een consensus in veel, zoniet in de meeste gevallen. Dit kan op korte termijn worden verwezenlijkt, en kan als voldoende worden beschouwd tenzij uit de praktijk zou blijken dat verdere stappen noodzakelijk zijn. Bij gebrek aan consensus zou het *ne bis in idem*-beginsel terug in het spel komen.

Mogelijke aanvullende stap: bindende beslissing van een EU-orgaan?

Op langere termijn kan, voor gevallen waarin de voorgestelde geschillenbeslechting geen oplossing biedt, als volgende stap worden overwogen om een orgaan op EU-niveau bevoegd te maken om een bindende beslissing te nemen over de meest geschikte jurisdictie. Deze aanvullende stap is echter zeer moeilijk realiseerbaar binnen het huidige kader van het Verdrag. Eerst zou een nieuw orgaan moeten worden opgericht aangezien de rol van bemiddelaar en die van instantie die bindende beslissingen neemt, niet verenigbaar lijken. Ten tweede zouden moeilijke vragen rijzen over de rechterlijke toetsing van een EU-beslissing, zoals hierna wordt uiteengezet.

2.3. De rol van individuen en de rechterlijke toetsing

In het **stadium vóór het proces** wordt door het voorgestelde mechanisme de klemtoon gelegd op overleg tussen de bevoegde vervolgende autoriteiten. Het bespreken van bevoegdheidskwesties met de betrokken individuen kan feiten aan het licht brengen die een vervolging in gevaar kunnen brengen of de rechten en belangen van slachtoffers en getuigen kunnen aantasten. Het vaststellen of in een specifieke zaak een dergelijk risico bestaat, kan wellicht beter aan de nationale gerechten worden overgelaten. Wanneer geen dergelijk risico wordt vastgesteld, kan van de bevoegde autoriteiten worden geëist dat zij de verdediging en de betrokken slachtoffers onmiddellijk inlichten over de keuze van de meest geschikte jurisdictie. In ieder geval moeten de betrokken individuen ten laatste op het ogenblik waarop de aanklacht bij de rechter wordt aangebracht, worden ingelicht over de belangrijkste redenen waarom

voor een bepaalde jurisdictie is gekozen.

In tegenstelling tot het stadium vóór het proces, waarin de rol van de betrokken individuen eerder beperkt is, zal in de procesfase (en/of de bemiddelingsfase) een nationale rechterlijke instantie waarbij de strafvordering aanhangig wordt gemaakt, doorgaans onderzoeken of zij bevoegd is om de zaak te behandelen. Denkbaar is ook, dat een EU-bepaling de door het voorgestelde mechanisme aangeduide rechter verplicht te onderzoeken **of hij de geschikte rechter is** om de zaak te behandelen. Nationale rechterlijke instanties lijken goed geplaatst om een dergelijke controle uit te voeren. Een uitgebreide controle van elk aspect dat een rol kan spelen bij een toewijzing lijkt niet haalbaar, noch noodzakelijk. Daarom kan de rechterlijke toetsing gelijkstaan met het oordelen of het **redelijkheidsbeginsel** en **de procedurevoorschriften** werden geëerbiedigd. Een keuze voor een bevoegde jurisdictie kan derhalve terzijde worden geschoven door de bevoegde rechterlijke instantie wanneer deze van oordeel is dat de gemaakte keuze arbitrair is. Deze toetsing kan plaatsvinden op grond van rechtsbeginselen die in de nationale rechtsorde van de lidstaten bekend zijn, zoals "misbruik van procedure". Overeenkomstig artikel 35 VEU kan het Europees Hof van Justitie (EHJ) om een prejudiciële beslissing worden verzocht over vragen over de uitlegging van regels van de Unie over het procedurele mechanisme en over de criteria voor de jurisdictiekeuze.

Een rechterlijke toetsing van jurisdictiekeuzes op verzoek van betrokken individuen lijkt noodzakelijk, op zijn minst wanneer een zaak aan een specifieke jurisdictie wordt toegewezen via een bindende overeenkomst. Dergelijke bindende overeenkomsten perken immers de mogelijkheid van de betrokken lidstaat in om de bevoegdheidstoewijzing later te betwisten. De vraag of rechterlijke toetsing ook moet plaatsvinden in situaties waarin geen bindende overeenkomsten worden gesloten, wordt wellicht beter overgelaten aan de lidstaten en hun nationale recht (d.w.z. wanneer autoriteiten in bepaalde lidstaten een vervolging gewoonweg hebben afgelsoten of niet hebben ingesteld met het oog op de vervolging van de zaak door een andere lidstaat).

Er zouden meer complexe vragen rijzen, mocht, als een aanvullende stap, aan een EU-orgaan de bevoegdheid worden toegekend om beslissingen te nemen. In dat geval zou rechterlijke toetsing noodzakelijk zijn. Het toekennen aan nationale rechterlijke instanties van de bevoegdheid om beslissingen van een EU-orgaan te toetsen, is echter niet wenselijk en momenteel juridisch onmogelijk. Anderzijds bevatten de huidige Verdragen geen rechtsgrondslag om een dergelijke toetsingsbevoegdheid aan het EHJ toe te kennen. Artikel III-359 van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa bevat een rechtsgrondslag voor een dergelijke toetsing. Binnen het huidige kader van het Verdrag kan een verdragswijziging in die zin worden onderzocht.

2.4. Voorrang voor vervolging in de "hoofd-" lidstaat

Naast het toewijzingsmechanisme kan een EU-bepaling de lidstaten ertoe verplichten de procedures over dezelfde zaak in één "hoofd-"lidstaat te concentreren. Vanaf een bepaalde fase in de procedure kunnen de andere lidstaten ertoe worden verplicht hun vervolgingen stop te zetten en geen nieuwe vervolgingen in te stellen. Een dergelijke **voorrangsregel** moet parallel met het hierboven uiteengezette mechanisme worden toegepast; anders zouden de effecten van toeval afhangen.

Aangezien nieuwe bevindingen dikwijls een andere kijk bieden op wat op het eerste gezicht de "beste plaats" is om te vervolgen, is het beter om de bevoegde autoriteiten niet in een vroeg stadium te verplichten een definitieve jurisdictiekeuze te maken. Het meest geschikte stadium voor een regel krachtens de welke alle gelijktijdige vervolgingen onder een jurisdictie moeten worden geconcentreerd, lijkt het **ogenblik** te zijn **waarop een beschuldiging** of aanklacht bij een nationale rechterlijke instantie **wordt aangebracht**, aangezien de bevoegde autoriteiten in dat stadium over de nodige informatie beschikken voor een grondig onderzoek van de jurisdictiekwesties. Bovendien vloeien de voornaamste lasten voor de betrokkenen voort uit de inbeschuldigingstelling en derhalve kunnen extra lasten nog grotendeels worden vermeden, wanneer de regel vanaf dit stadium geldt.

Om ontwijking van het procedurele mechanisme te vermijden, mag een aanklacht niet bij de rechterlijke instantie worden aangebracht zolang een raadplegings- en/of geschillenbeslechtingsprocedure voortduurt. Anders gezegd: voordat nationale autoriteiten een strafvordering bij de rechter aanhangig maken, moeten zij hun informatie- en raadplegingsverplichtingen vervullen. Wanneer zij dit niet hebben gedaan, moeten zij op verzoek van een andere lidstaat de rechterlijke procedure stopzetten.

Een voorrangsregel mag echter in geen geval andere lidstaten beletten om de *hoofdstaat* te steunen via de bestaande EU- en internationale regelingen. Zij moeten daarentegen zelfs proactief hulp verlenen.

2.5. Relevante criteria

Samen met een proceduremechanisme en een voorrangsregel, vormt een lijst met door de lidstaten bij de keuze van de hoofdjurisdictie te gebruiken criteria het derde element van een complete strategie om jurisdictiegeschillen te voorkomen en op te lossen. Het is haalbaar om een aantal relevante criteria te definiëren, die van geval tot geval moeten worden toegepast en afgewogen met een eerder flexibele aanpak, d.w.z. dat de bevoegde autoriteiten over een aanzienlijke beoordelingsvrijheid moeten beschikken.

Deze criteria of relevante factoren, die het proces van de jurisdictiekeuze zullen beïnvloeden, moeten objectief zijn en kunnen in een toekomstig EU-instrument worden opgesomd. In die lijst kunnen in het bijzonder worden opgenomen: *territorialiteit, criteria die met de verdachte of verweerder verband houden, de belangen van het slachtoffer, criteria die met staatsbelangen verband houden, en bepaalde andere criteria betreffende doeltreffendheid en snelheid van de procedure*. Misschien kunnen ook bepaalde factoren worden omschreven die *niet* van belang mogen zijn.

Als volgende stap kunnen de lidstaten het eens worden over een aantal basisbeginselen inzake de prioiriteiten of volgorde binnen de lijst van criteria, wanneer dit noodzakelijk blijkt. Anderzijds kan ook een meer flexibele aanpak worden verkozen. Ongeacht of de prioriteiten of de volgorde binnen de relevante criteria in een EU-instrument worden vastgesteld, lijkt het haalbaar en noodzakelijk om ten minste overeenstemming te bereiken over een algemeen en leidinggevend beginsel voor jurisdictietoewijzing. Een dergelijk beginsel zou bijvoorbeeld kunnen verwijzen naar

de **redelijkheid** en/of de **eerbiediging van de procedurevoorschriften**. De bevoegde autoriteiten kunnen met andere woorden worden verplicht om rekening te houden met de belangen van de betrokken individuen. De maatstaf, alsook de belangrijkste vraag bij een eventuele rechterlijke toesting, moet een eerlijke rechtsbedeling zijn, gebaseerd op een uitvoerige beschouwing van de feiten en een evenwichtige afweging van de relevante criteria.

3. Het *Ne bis in Idem*-beginsel

De artikelen 54 tot en met 58 van de uitvoeringsovereenkomst van Schengen over het *ne bis in idem*-beginsel zijn momenteel bindend in het hele Schengengebied, in de tien lidstaten die in 2004 tot de EU zijn toegetreden, in IJsland en Noorwegen, en in het Verenigd Koninkrijk; binnenkort wellicht ook in Ierland. Het programma voor wederzijdse erkenning van december 2000 riep op tot herziening van deze bepalingen, en in het bijzonder van de uitzonderingen op dat beginsel. De Raad was het niet eens met het dienovereenkomstige initiatief van Griekenland voor een kaderbesluit[1], maar hij benadrukte dat de werkzaamheden moesten worden voortgezet "in het licht van de publicatie van de mededeling van de Commissie over jurisdictiegeschillen, om ervoor te zorgen dat een bewezen toegevoegde waarde kan worden bereikt".

Wanneer een mechanisme kan worden ingesteld dat leidt tot evenwichitge jurisdictiekeuzes, in plaats van het toekennen van een uitsluitend effect aan de "snelste" vervolging ("wie het eerst komt, het eerst maalt"), kunnen discussies over *ne bis in idem* met een aanmerkelijk grotere kans op succes worden heropend. In deze context kunnen de volgende vragen worden behandeld.

Ten eerste moet verdere aandacht worden besteed aan de vraag of het nodig is om bepaalde elementen en definities te verduidelijken, bijvoorbeeld wat de types beslissingen betreft die een *ne bis in idem*-effect kunnen hebben, en/of wat onder *idem* of "dezelfde feiten" moet worden begrepen.

Ten tweede wordt het beginsel, in het geval van een veroordeling, momenteel slechts toegepast wanneer de opgelegde straf "reeds is ondergaan of feitelijk ten uitvoer wordt gelegd, dan wel […] niet meer ten uitvoer gelegd kan worden." Deze voorwaarde was gerechtvaardigd in een traditioneel systeem van wederzijdse bijstand, waarin de tenuitvoerlegging van een straf in een andere lidstaat soms moeilijk bleek te zijn. Het is twijfelachtig of dit nog nodig is in een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, waarin grensoverschrijdende tenuitvoerlegging plaatsvindt via de EU-instrumenten inzake wederzijdse erkennning.

Ten derde is het twijfelachtig of de huidige mogelijkheden tot afwijking van het *ne bis in idem*-beginsel nog noodzakelijk zijn. Momenteel kunnen de lidstaten op grond van artikel 55 van de uitvoeringsovereenkomst van Schengen in uitzonderingen voorzien die verband houden met belangen om in een bepaalde jurisdictie specifieke zaken te vervolgen (bv. territorialiteit, misdrijven tegen de nationale veiligheid of handelingen van ambtenaren van een lidstaat). Deze uitzonderingen kunnen in onbruik geraken na het instellen van een evenwichtig mechanisme voor jurisdictiekeuze.

[1] PB C 100 van 26 april 2003, blz. 24.

4. Versterking van het beginsel van wederzijdse erkenning

Door de voorgestelde maatregelen kan de Unie ook het aantal momenteel in EU-instrumenten vastgestelde gronden voor weigering van tenuitvoerlegging van gerechtelijke beslissingen van andere lidstaten verminderen. Door de bestaande situatie inzake jurisdictiegeschillen in strafzaken, kunnen bepaalde van deze gronden voor weigering van tenuitvoerlegging noodzakelijk worden geacht. Dit lijkt bijvoorbeeld het geval te zijn voor gronden die zijn gebaseerd op het feit dat een handeling op het grondgebied van de uitvoerende staat heeft plaatsgevonden, zoals bv. in artikel 4, lid 7, onder a), van het Kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel.

Vragen

(1) Is het nodig een EU-bepaling vast te stellen waarin wordt bepaald dat het nationale recht de opschorting van procedures moet toestaan omwille van procedures in andere lidstaten?

(2) Moet het verplicht zijn om andere jurisdicties in te lichten over aan de gang zijnde of voorgenomen vervolgingen wanneer er nauwe banden met die andere jurisdicties bestaan? Hoe moet informatie over aan de gang zijnde procedures, eindbeslissingen en andere daarmee verbonden beslissingen worden uitgewisseld?

(3) Moet het verplicht zijn om overleg te plegen met lidstaten die nauwe banden hebben met een zaak?

(4) Is het nodig een EU-model voor bindende overeenkomsten tussen bevoegde autoriteiten vast te stellen?

(5) Moet er een procedure voor geschillenbeslechting/bemiddeling bestaan wanneer rechtstreeks overleg niet tot een overeenkomst leidt? Welk orgaan lijkt het best geplaatst om te bemiddelen inzake jurisdictiegeschillen?

(6) Is het, naast de geschillenbeslechting/bemiddeling, nodig om op langere temijn verdere stappen te ondernemen, zoals een beslissing van een EU-orgaan?

(7) Welk soort mechanisme voor rechterlijke controle of rechterlijke toetsing is noodzakelijk en geschikt voor jurisdictietoewijzing?

(8) Is het nodig een regel of beginsel vast te stellen op grond waarvan de stopzetting of beëindiging van een gelijktijdige procedure in de EU wordt geëist? Zo ja, vanaf welk stadium in de procedure zou die regel of dat beginsel van toepassing moeten zijn?

(9) Is het nodig regels vast te stellen inzake overleg en/of overdracht van procedures wat derde landen betreft, in het bijzonder partijen bij de Raad van Europa? Welke aanpak moet hieromtrent worden gevolgd?

(10) Moet een toekomstig instrument over jurisdictiegeschillen een lijst van bij de jurisdictiekeuze te gebruiken criteria bevatten?

(11) Welke andere criteria, naast territorialiteit, moeten in een dergelijke lijst worden opgenomen? Moet een dergelijke lijst exhaustief zijn?

(12) Moet er ook een lijst worden opgenomen met factoren die niet als relevant mogen worden beschouwd bij de keuze van de geschikte jurisdicite? Zo ja, welke factoren?

(13) Is het nodig, haalbaar en passend om “prioriteiten” vast te stellen in de criteria voor het bepalen van de bevoegde jurisdicite? Zo ja, bent u het ermee eens dat aan territorialiteit voorrang dient te worden gegeven?

(14) Is het nodig de EU-regels inzake *ne bis in idem* te herzien?

(15) Bent u het eens met de volgende definitie betreffende de draagwijdte van *ne bis in*

idem: "*een beslissing in strafzaken die gegeven is door een rechterlijke autoriteit of waartegen bij een dergelijke autoriteit hoger beroep is aangetekend*"?

(16) Bent u het eens met de volgende definitie van "eindbeslissing": "*...een beslissing die een nieuwe strafvervolging onmogelijk maakt overeenkomstig het nationale recht van de lidstaat waar deze is gegeven, tenzij dit nationale verbod in strijd is met de doelstellingen van het VEU"*?

(17) Is het beter om in deze definitie van "eindbeslissing" uitdrukkelijk uitzonderingen op te nemen? *(bv. "een beslissing die een nieuwe strafvervolging onmogelijk maakt overeenkomstig het nationale recht van de lidstaat waar deze is gegeven, uitgezonderd wanneer…"*)

(18) Moet daarbij, wat de in de vragen 16 en 17 vermelde elementen betreft, een voorafgaand onderzoek van de verdiensten doorslaggevend zijn om te bepalen of een beslising een *ne bis in idem*-effect heeft in de hele Unie?

(19) Is het haalbaar en nodig om het begrip *idem* te definiëren, of moet dit aan de rechtspraak van het EHJ worden overgelaten?

(20) Zijn er situaties waarin het nodig blijft om een voorwaarde voor tenuitvoerlegging te handhaven, en zo ja, welke? Zo ja, kan de voorwaarde worden opgeheven wanneer een mechanisme voor jurisdictiekeuze wordt vastgesteld?

(21) In welke mate kunnen de afwijkingen in artikel 55 van de uitvoeringsovereenkomst van Schengen nog worden gerechtvaardigd? Kunnen zij worden opgeheven wanneer een mechanisme voor jurisdictiekeuze wordt vastgesteld, of bent u van oordeel dat verdere maatregelen nodig zijn om de opheffing van deze afwijkingen in deze omstandigheden te "compenseren"?

(22) Moet *ne bis in idem* een grond zijn voor verplichte weigering van wederzijdse rechtshulp? Zo ja, welke bepalingen van EU-recht moeten worden aangepast?

(23) Is er een meer coherente aanpak nodig inzake het *ne bis in idem*-beginsel wat derde landen betreft? Moet er een onderscheid worden gemaakt tussen partijen bij de Raad van Europa en andere landen?

(24) Bent u het ermee eens dat door een evenwichtig mechanisme voor jurisdictiekeuze

(a) bepaalde gronden voor weigering van tenuitvoerlegging in de EU-instrumenten inzake wederzijdse erkenning, op zijn minst gedeeltelijk, niet langer noodzakelijk kunnen zijn? Welke gronden in het bijzonder?

(b) bepaalde gronden voor facultatieve weigering van tenuitvoerlegging moeten worden omgezet in gronden voor verplichte weigering van tenuitvoerlegging of *vice versa*? Welke gronden in het bijzonder?