

Richtlijnen voor de beslissing over welk rechtsgebied moet vervolgen?



Richtlijnen voor de beslissing over welk rechtsgebied moet vervolgen?

DEEL I: ACHTERGROND

De stijging van grensoverschrijdende misdaad heeft door de jaren heen geleid tot meer zaken waarin meerdere lidstaten, krachtens hun interne wetgeving, de rechtsbevoegdheid hebben om te vervolgen en dergelijke zaken voor het gerecht te brengen.

Conform haar mandaat behandelt Eurojust, sinds haar oprichting, de vraag over welk rechtsgebied het best gepositioneerd is voor vervolging in grensoverschrijdende zaken, waarbij een gerechtelijke vervolging is of zal worden opgestart in twee of meer jurisdicties. Het is belangrijk dat bevoegdheidsconflicten worden vermeden en dat de oplossing ervan wordt ondersteund.

Bevoegdheidsconflicten kunnen namelijk leiden tot een overtreding van het *ne bis in idem*-principe. Om te garanderen dat de meest effectieve praktijken voor strafrechtelijke procedures van kracht zijn in de Europese Unie (EU), publiceerde Eurojust in 2003 de “*Richtlijnen om te beslissen over welk rechtsgebied tot vervolging moet overgaan*”.

De *Richtlijnen* reiken factoren aan die in zaken met meerdere rechtsgebieden in aanmerking genomen moeten worden. Deze richtlijnen fungeren sinds hun publicatie als een handig instrument voor de competente nationale autoriteiten om te bepalen welk rechtsgebied het best gepositioneerd is om te vervolgen in grensoverschrijdende zaken. De *Richtlijnen* zijn ook voor Eurojust een nuttig hulpmiddel. Eurojust kan de competente nationale autoriteiten adviseren over deze materie. Sinds hun publicatie worden de *Richtlijnen* daarnaast door sommige lidstaten gebruikt als een referentiepunt voor het opstellen van hun eigen wetgeving of richtlijnen.

In het licht van de ontwikkelingen in de Europese Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Rechtvaardigheid, de operationele ervaring die Eurojust in de afgelopen tien jaar en meer heeft opgedaan en de behoeften van de professionals die meermaals werden uitgedrukt, heeft Eurojust een herziene versie van haar *Richtlijnen* gepubliceerd.

Aangezien de meerderheid van de lidstaten geen criteria heeft gedefinieerd voor het beslissen over de beste positie om te vervolgen in geval van grensoverschrijdende bevoegdheidsconflicten en aangezien er in dit opzicht geen “horizontaal” Europees juridisch instrument bestaat, zijn de *Richtlijnen* bedoeld als flexibele tool ter begeleiding van de competente autoriteiten. De *Richtlijnen* bieden factoren die in aanmerking dienen te worden genomen en vormen een gemeenschappelijk vertrekpunt op basis waarvan een beslissing kan worden genomen. De *Richtlijnen* vormen geen bindende regels en doen geen afbreuk aan de toepasselijke nationale, Europese en internationale wetgeving.

“Justitiële autoriteiten” in deze *Richtlijnen* verwijzen naar rechters, aanklagers of andere autoriteiten die conform de nationale wet competent zijn.

Europees juridisch kader

De *Richtlijnen* houden rekening met de relevante Europese juridische kaders, voornamelijk:

- ▶ Kaderbesluit 2009/948/JBZ van 30 november 2009 over het voorkomen en beslechten van geschillen over de uitoefening van rechtsmacht bij strafprocedures is momenteel het enige Europese instrument dat aan deze materie is gewijd. Het verschaft een mechanisme voor direct overleg tussen de competente autoriteiten om een effectieve oplossing te bereiken en negatieve gevolgen voortvloeiend uit parallelle procedures te vermijden. In de preambule (overweging 9) wordt verwezen naar een aantal relevante factoren die door de competente autoriteiten in aanmerking genomen moeten worden, waaronder ook die uit de Eurojust-Richtlijnen van 2003.
- ▶ Andere juridische instrumenten op het vlak van strafrechtelijke zaken, voornamelijk teksten over specifieke misdrijfsoorten, zoals Kaderbesluit 2002/475/JBZ van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding (artikel 9) en Kaderbesluit 2008/841/JBZ van 24 oktober 2008 ter bestrijding van georganiseerde misdaad (artikel 7), bevatten bepalingen die verwijzen naar de factoren die in aanmerking moeten worden genomen om procedures te centraliseren in een enkele lidstaat wanneer meer dan een lidstaat rechtmatig mag vervolgen op basis van dezelfde feiten.
- ▶ De volgende bepalingen zijn gelinkt aan de assistentie van Eurojust bij het faciliteren van de samenwerking en coördinatie tussen nationale autoriteiten:
 - Artikel 85 lid 1 sub c van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
 - Artikelen 6, 7 (aanbevelingen van Eurojust en niet-bindende opinies) en 13 lid 7 (verplichting van de lidstaten om Eurojust te informeren in geval van zaken met (mogelijke) bevoegdheidsconflicten) van het Besluit van de Raad 2002/187/JBZ betreffende de oprichting van Eurojust, zoals gewijzigd door het Besluit van de Raad 2009/426/JBZ;
 - Artikel 12 en overwegingen 4, 9, 10 en 14 van Kaderbesluit 2009/948/JBZ; en
 - Artikel 7 van het Kaderbesluit 2008/841/JBZ.

DEEL II: PRAKTISCHE RICHTLIJNEN

Sleutelprincipes

“*Ne bis in idem*” is een basisprincipe van het strafrecht op nationaal, Europees en internationaal niveau, dat een verbod inhoudt op dubbele vervolging voor hetzelfde misdrijf, ongeacht of de eerste vervolging heeft geleid tot een veroordeling of een vrijspraak. Binnen de Europese Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Rechtvaardigheid zijn de belangrijkste juridische bronnen voor dit principe artikelen 54 tot 58 van de Conventie betreffende de Uitvoering van de Schengenovereenkomst (CISA) en artikel 50 van het Handvest van de Grondrechten van de EU. Deze bronnen moeten geïnterpreteerd worden in het licht van de relevante jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU. (Voor een overzicht van de jurisprudentie van het Hof van Justitie over het *ne bis in idem*-principe verwijzen we naar het document van Eurojust: *Het ne bis in idem-principe in strafzaken in de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie*.)

Deze Richtlijnen sluiten volledig aan bij en onderschrijven het *ne bis in idem*-principe.

- ▶ In overeenstemming met Kaderbesluit 2009/948/JBZ (overwegingen 12) ondersteunen deze *Richtlijnen* volledig de gedachte dat binnen een gemeenschappelijke Europese Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Rechtvaardigheid het principe van verplichte gerechtelijke vervolging, waar het strafprocesrecht in verschillende lidstaten aan onderhevig is, is voldaan wanneer een lidstaat de gerechtelijke vervolging van een bepaald misdrijf verzekert.
- ▶ Elke zaak is uniek. Bijgevolg moet iedere beslissing over welk rechtsgebied het best gepositioneerd is om te vervolgen gebaseerd zijn op de feiten en verdiensten van elke individuele zaak. Alle factoren die mogelijk relevant zijn, moeten in het belang van het recht in aanmerking worden genomen.
- ▶ Bij het nemen van een beslissing moeten de justitiële autoriteiten de factoren voor en tegen het opstarten van een vervolging in elk rechtsgebied zorgvuldig en eerlijk tegenover elkaar afwegen.
- ▶ De justitiële autoriteiten moeten elk rechtsgebied identificeren waarin een vervolging niet alleen mogelijk is, maar ook een succesvolle vervolging realistisch is.
- ▶ In het kader van hun discussies over het oplossen van deze zaken moeten de justitiële autoriteiten alle mogelijkheden overwegen die worden geboden op basis van de huidige internationale conventies en Europese instrumenten, om bijvoorbeeld bewijsmateriaal te krijgen van over de grens, procedures over te dragen of personen uit/over te leveren.
- ▶ De beslissing moet steeds eerlijk, onafhankelijk en objectief zijn. Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en het Handvest van de Grondrechten van de EU moeten in aanmerking genomen worden. Zo wordt gegarandeerd dat de procedurele garanties van de beklaagde of potentiële beklaagde worden beschermd.
- ▶ Zodra er parallelle procedures worden opgemerkt, moeten de competente autoriteiten van de lidstaten met elkaar in contact treden. Binnen haar mandaat kan het Europese Justitieel Netwerk (EJN) de competente autoriteiten bijstaan, bijvoorbeeld door de communicatie te faciliteren, de details te identificeren en te verkrijgen van de te contacteren competente autoriteiten.
- ▶ Als volgende stap moeten de competente autoriteiten beginnen met samenwerken en hun acties coördineren om een verspilling van de middelen, dubbel werk of een schending van het *ne bis in idem*-principe te vermijden. In de meeste gevallen slaagt men erin om een oplossing te vinden op basis van dialoog, wederzijds vertrouwen en coördinatie tussen de competente autoriteiten.
- ▶ Als parallelle procedures worden gecoördineerd, moeten de competente autoriteiten overwegen om alle vervolgingen in een rechtsgebied af te handelen, op voorwaarde dat dit praktisch haalbaar is. Er moet rekening worden gehouden met het effect dat de vervolging van bepaalde beklaagden in de ene rechtsbevoegdheid kan hebben op een andere vervolging in een tweede of derde rechtsbevoegdheid. Er moet alles aan worden gedaan om te vermijden dat de ene vervolging de andere ondermijnt.
- ▶ De beslissing over waar te vervolgen moet zo vroeg mogelijk in het onderzoek of in de vervolging worden genomen. Dit moet gebeuren in overleg met alle relevante autoriteiten in elk rechtsgebied.
- ▶ Eurojust bevindt zich in een bevoorrechte positie om assistentie te verlenen aan de betrokken autoriteiten bij hun inspanningen om samen te werken en oplossingen te vinden, op welk moment dan ook. Het kan zelfs aanhangige zaken identificeren in lidstaten waarin dergelijke conflicten zouden kunnen opduiken (*zie hieronder*).

Hoe wordt te werk gegaan?

Belangrijkste factoren

Bij het beslissen over welk rechtsgebied moet vervolgen, dient een aantal factoren in aanmerking te worden genomen. Elk van deze factoren kan invloed hebben op de finale beslissing. De prioriteit en het gewicht dat moet worden gegeven aan elke factor verschilt per zaak. Enkele van de factoren die in aanmerking genomen moeten worden, zijn:

Territorialiteit Vooraf moet ervan worden uitgegaan dat een vervolging, indien mogelijk, moet plaatsvinden in het rechtsgebied waarin de meerderheid – of het belangrijkste deel – van het misdrijf is gebeurd of waarin de meerderheid – of het belangrijkste deel – van het verlies werd geleden. Dat betekent dat zowel de kwantitatieve (“de meerderheid”) als de kwalitatieve (“het belangrijkste gedeelte”) dimensies in aanmerking dienen te worden genomen.

Locatie van verdachte/beschuldigde perso(o)n(en)

Deze factor omvat een aantal verschillende elementen die in overweging kunnen worden genomen, zoals:

- ▶ de plaats waar de verdachte/beschuldigde persoon werd gevonden;
- ▶ de nationaliteit of gebruikelijke woonplaats van de verdachte/beschuldigde persoon;
- ▶ de mogelijke sterke persoonlijke connecties met een lidstaat of andere belangrijke interesses van de verdachte/beschuldigde persoon;
- ▶ de mogelijkheid om de verdachte/beschuldigde persoon aan een ander rechtsgebied uit of over te leveren; en
- ▶ de mogelijkheid om de procedures aan het rechtsgebied over te dragen waarin de verdachte/beschuldigde persoon zich bevindt.

Bij situaties waarin verschillende medebeklaagden geïdentificeerd kunnen worden, is niet alleen het aantal relevant, maar ook hun respectieve rollen bij de begane misdaad en hun respectieve locaties. Hierbij zijn opnieuw zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve dimensies van belang.

Bij de evaluatie van deze elementen moet ook rekening gehouden worden met alle toepasbare Europese juridische instrumenten, met name diegene, die te maken hebben met het principe van wederzijdse erkenning. De toepassing hiervan kan invloed hebben op de beoordeling van deze factor en uiteindelijk ook op de finale beslissing over waar te vervolgen. De toepassing van het Kaderbesluit inzake wederzijdse erkenning op vonnissen waarbij vrijheidsstraffen worden opgelegd (2008/909/JBZ), in combinatie met het Kaderbesluit betreffende het Europees Aanhoudingsbevel (2002/584/JBZ), kan de locatie van de verdachte/beschuldigde persoon een criterium van secundair belang maken. In een latere fase kan de veroordeelde persoon worden overgedragen naar een andere lidstaat om de vrijheidsstraf uit te zitten.

Beschikbaarheid en toelaatbaarheid van bewijsmateriaal Justitiële autoriteiten mogen enkel zaken onderzoeken met gebruik van betrouwbaar, geloofwaardig en toelaatbaar bewijsmateriaal. De locatie en beschikbaarheid van het bewijsmateriaal in de juiste vorm alsook de toelaatbaarheid en de aanvaarding door de rechtbank

moeten in overweging worden genomen. De kwantiteit en de kwaliteit van het bewijsmateriaal in de lidstaten in kwestie moeten ook in aanmerking worden genomen, hoewel het juridische kader dat is geïntroduceerd door het Europese Onderzoeksbevel (Richtlijn 2014/41/EU) kan worden gebruikt om de verzameling van bewijsmateriaal over de grenzen heen te faciliteren.

Verkrijgen van bewijsmateriaal van getuigen, deskundigen en slachtoffers Justitiële autoriteiten zullen er rekening mee moeten houden dat bewijsmateriaal mogelijk moet worden verkregen van getuigen, deskundigen en slachtoffers. Dat kan ook betekenen dat deze personen de mogelijkheid moet worden gegeven om naar een ander rechtsgebied te reizen om dat bewijs af te geven. De optie om hun bewijs schriftelijk of via een andere weg, zoals telefonisch of via videoconferentie, te ontvangen, moet ook overwogen worden.

Bescherming van getuigen Justitiële autoriteiten moeten altijd verzekeren dat getuigen of personen die assisteren in het vervolgingsproces niet in gevaar verkeren. Wanneer een beslissing wordt genomen inzake het rechtsgebied dat zal vervolgen, kan een bepalende factor bijvoorbeeld zijn dat het ene rechtsgebied een programma voor getuigenbescherming kan bieden, terwijl een ander rechtsgebied dat niet kan.

Belangen van slachtoffers In overeenstemming met Richtlijn 2012/29/EU over de rechten van slachtoffers moeten justitiële autoriteiten de significante belangen van de slachtoffers in aanmerking nemen. Ze moeten zorgen voor hun bescherming en moeten nagaan of ze benadeeld worden als een gerechtelijke vervolging zou plaatsvinden in het ene rechtsgebied in plaats van in het andere. Een dergelijke overweging zou inhouden dat de slachtoffers de mogelijkheid zouden krijgen om een schadevergoeding te eisen.

Fase van de procedure Er moet rekening gehouden worden met de fase waarin de ontwikkelingen van de strafrechtelijke procedure zich in de betrokken lidstaten bevinden. Als een onderzoek in een rechtsgebied zich reeds in een vergevorderd stadium bevindt, zou het niet gepast zijn om de zaak aan een ander rechtsgebied over te dragen.

Duur van de procedure Tijd mag geen bepalende factor zijn bij de bepaling van welk rechtsgebied moet vervolgen. Maar als alle andere factoren in evenwicht zijn, moeten de justitiële autoriteiten toch rekening houden met de geschatte duur van de procedures in een bepaald rechtsgebied (“*uitgestelde rechtspraak is ontzegde rechtspraak*”).

Wettelijke vereisten Het bestaande wettelijke kader, waaronder ook de verplichtingen en vereisten die in elk rechtsgebied worden opgelegd, moeten in aanmerking worden genomen. Ook de mogelijke effecten van een beslissing om te vervolgen in één rechtsgebied in plaats van in een ander en het mogelijke resultaat in elk rechtsgebied dient overwogen te worden. Justitiële

autoriteiten mogen zich bij hun beslissing over welk rechtsgebied moet vervolgen, echter niet laten leiden door het feit dat ze in het ene rechtsgebied niet aan bepaalde wettelijke verplichtingen moeten voldoen.

Bevoegdheid om te veroordelen Gegarandeerd moet worden dat de potentiële beschikbare straffen de ernst van het te veroordelen misdrijf weerspiegelen. Toch mogen de justitiële autoriteiten niet de voorkeur geven aan een bepaald rechtsgebied enkel omdat de potentiële straffen zwaarder zijn dan in een ander rechtsgebied. Evenzeer mag de relatieve bevoegdheid van de rechtbanken in de verschillende jurisdicties geen bepalende factor zijn bij het bepalen van welk rechtsgebied moet vervolgen.

Opbrengsten van misdrijven De toepasselijke Europese en internationale wettelijke instrumenten en in het bijzonder de Europese instrumenten op het gebied van wederzijdse erkenning voor bevriezing en inbeslagname, moeten in aanmerking genomen worden bij het

evalueren van de bevoegdheden om de opbrengsten van misdrijven te beperken, terug te winnen, in beslag te nemen en te confisqueren. Justitiële autoriteiten mogen echter niet beslissen om in het ene rechtsgebied te vervolgen in plaats van in het andere, louter vanwege het feit dat de vervolging daar zou leiden tot meer teruggewonnen opbrengsten.

Kosten en middelen Justitiële autoriteiten moeten de kosten en middelen van vervolging indachtig zijn. Toch mogen de kosten voor het vervolgen van een misdrijf, of de impact ervan op de middelen van een openbaar ministerie geen factor zijn bij het beslissen over het feit of een zaak in een bepaald rechtsgebied moet worden behandeld, tenzij alle andere factoren volledig evenwichtig zijn.

Prioriteiten van de lidstaten Justitiële autoriteiten mogen de vervolging van een zaak in hun rechtsbevoegdheid niet weigeren omdat die in hun lidstaat niet als prioriteit wordt beschouwd.

DE ONDERSTEUNING VAN EUROJUST

- ▶ De assistentie van Eurojust kan op elk moment worden gevraagd door alle van de betrokken justitiële autoriteiten.
- ▶ Binnen haar mandaat en bij voorkeur in een zo vroeg mogelijk stadium kan Eurojust de voorafgaande contacten en consultaties tussen de competente autoriteiten helpen faciliteren, hun acties coördineren, de uitwisseling van informatie aanmoedigen en bespoedigen om een volledig beeld van de zaken te krijgen, een vlotte toepassing van justitiële samenwerkingsinstrumenten garanderen, de verbanden tussen verschillende onderdelen van de criminele netwerken verduidelijken en de verdere beslissingen over welk rechtsgebied moet vervolgen faciliteren. Voor zaken waarbij Eurojust nog niet was betrokken en de competente autoriteiten geen consensus hebben bereikt over een effectieve oplossing in de context van rechtstreeks overleg conform Kaderbesluit 2009/948/JBZ, moet de kwestie indien nodig worden doorverwezen naar Eurojust door een van de betrokken competente autoriteiten.
- ▶ Eurojust kan vroeg parallelle procedures detecteren en proactieve ondersteuning verlenen aan nationale autoriteiten dankzij de informatie over zaken waarin sprake was of zal zijn van bevoegdheidsconflicten, ontvangen van de lidstaten conform het Eurojust-Besluit van de Raad.
- ▶ Tijdens coördinatievergaderingen georganiseerd door Eurojust kunnen de competente autoriteiten van de betrokken lidstaten samenkomen en praten over de specifieke onderwerpen, met de ondersteuning van de Nationale Leden. Daarnaast kunnen gemeenschappelijke onderzoeksteams (GOT's) een handig instrument zijn om bevoegdheidsconflicten te voorkomen en op te lossen. In het kader van een GOT kunnen de competente autoriteiten namelijk een overeenkomst sluiten over welk rechtsgebied moet vervolgen en voor welke misdrijven.
- ▶ Daarnaast kan Eurojust, via haar Nationale Leden (individueel of gezamenlijk) of als College, aanbevelingen en niet-bindende opinies uitvaardigen, waarbij aan de competente autoriteiten wordt gevraagd om te aanvaarden dat een van hen zich mogelijk in een betere positie bevindt om een onderzoek op te starten of specifieke misdrijven te vervolgen.



Eurojust, Johan de Wittlaan 9, 2517 JR The Hague, Netherlands
Phone: +31 70 412 5000 - E-mail: info@eurojust.europa.eu - Website: www.eurojust.europa.eu

Print: *Catalogue no.* QP-04-17-737-NL-C • *ISBN* 978-92-9490-186-6 • *doi* 10.2812/8320
PDF: *Catalogue no.* QP-04-17-737-NL-N • *ISBN* 978-92-9490-138-5 • *doi* 10.2812/14279