



Brussel, 2.6.2014  
COM(2014) 313 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE  
RAAD**

**over de uitvoering door de lidstaten van Kaderbesluit 2009/948/JBZ van de Raad van 30  
november 2009 over het voorkomen en beslechten van geschillen over de uitoefening van  
rechtsmacht bij strafprocedures**

## INHOUDSOPGAVE

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD  
over de uitvoering door de lidstaten van Kaderbesluit 2009/948/JBZ van de Raad van 30  
november 2009 over het voorkomen en beslechten van geschillen over de uitoefening van  
rechtsmacht bij strafprocedures

1.	Inleiding .....	3
1.1.	Doel en toepassingsgebied van het kaderbesluit.....	3
1.2.	Waarborgen inzake de grondrechten.....	4
1.3.	Belangrijkste elementen van het kaderbesluit.....	4
1.4.	Stand van de omzetting en gevolgen van niet-uitvoering .....	5
2.	Beoordeling van de tenuitvoerlegging van het kaderbesluit door de lidstaten .....	5
2.1.	Voorlopige beoordeling van de meegedeelde omzettingswetgeving.....	5
2.2.	Beoordeling van een selectie van belangrijke bepalingen van het kaderbesluit .....	6
2.2.1.	Bevoegde autoriteiten.....	6
2.2.2.	Talenregeling.....	6
2.2.3.	Uitwisseling van informatie over de zaak.....	7
2.2.4.	Procedure voor rechtstreeks overleg en voor het bereiken van overeenstemming .....	9
2.2.4.1.	Procedure voor rechtstreeks overleg .....	9
2.2.4.2.	Resultaat van het rechtstreeks overleg en het bereiken van overeenstemming als bedoeld in de artikelen 10 en 11 .....	10
3.	Conclusie.....	11

## 1. INLEIDING

### 1.1. Doel en toepassingsgebied van het kaderbesluit

In een ware rechtsruimte die gebaseerd is op wederzijds vertrouwen, mogen burgers terecht verwachten dat hun veiligheid en beveiliging worden gegarandeerd en dat zij in de hele Europese Unie tegen criminaliteit worden beschermd, en er tegelijkertijd op vertrouwen dat hun grondrechten worden geëerbiedigd wanneer zij zelf als beklaagden in strafprocedures zijn verwikkeld.

De Europese Unie heeft verschillende instrumenten vastgesteld om grensoverschrijdende criminaliteit doeltreffender te bestrijden. Criminele activiteiten kunnen plaatsvinden op het grondgebied van verscheidene lidstaten: de voorbereiding van een strafbaar feit kan bijvoorbeeld in één lidstaat plaatsvinden, terwijl het strafbaar feit zelf in een andere lidstaat wordt gepleegd; de daders kunnen in een derde lidstaat worden aangehouden en de opbrengsten van het strafbare feit kunnen naar een vierde lidstaat zijn overgebracht. Dit leidt tot situaties waarin meerdere lidstaten bevoegd kunnen zijn om strafrechtelijk onderzoek te verrichten in verband met het strafbare feit en de strafprocedure tegen de vermeende daders. Dit veroorzaakt niet alleen problemen op het vlak van coördinatie en doeltreffendheid van de strafrechtelijke vervolging, maar ook ten aanzien van het eerbiedigen van het fundamentele strafrechtbeginsel - ook opgenomen in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna "het Handvest" genoemd) - dat een persoon niet tweemaal voor hetzelfde feit mag worden vervolgd en veroordeeld.<sup>1</sup>

De Europese Unie heeft zijn goedkeuring gehecht aan Kaderbesluit 2009/948/JBZ van de Raad van 30 november 2009 over het voorkomen en beslechten van geschillen over de uitoefening van rechtsmacht bij strafprocedures<sup>2</sup>, dat tot doel heeft te voorkomen dat in de Europese Unie over dezelfde feiten en dezelfde persoon onnodige parallelle strafrechtelijke procedures worden gevoerd.

Het is in het belang van een doeltreffende strafrechtspleging in de Europese rechtsruimte, ervoor te zorgen dat het strafproces plaatsvindt in de meest geschikte lidstaat, bijvoorbeeld de lidstaat waar de strafbare feiten merendeels zijn gepleegd, waar het merendeel van de schade is geleden, of waar de verdachte of beschuldigde, of de slachtoffers wezenlijke belangen hebben. Deze bevoegdheid moet op een transparante en objectieve manier worden bepaald teneinde de rechtszekerheid voor burgers te waarborgen en de justitiële samenwerking in strafzaken tussen autoriteiten die parallelle bevoegdheden uitoefenen, te verbeteren.

Het kaderbesluit is de eerste belangrijke stap op het gebied van de EU-wetgeving inzake het voorkomen van jurisdictiegeschillen.<sup>3</sup> In de context van de internationalisering van de criminaliteit binnen de Europese Unie biedt deze maatregel een meerwaarde door de werking van de Europese rechtsruimte te

---

<sup>1</sup> Artikel 50 van het Handvest ("*ne bis in idem*"): "**Recht om niet tweemaal in een strafrechtelijke procedure voor hetzelfde delict te worden berecht of gestraft:** Niemand wordt opnieuw berecht of gestraft in een strafrechtelijke procedure voor een strafbaar feit waarvoor hij in de Unie reeds onherroepelijk is vrijgesproken of veroordeeld overeenkomstig de wet."

<sup>2</sup> Dit kaderbesluit was het initiatief van de Tsjechische Republiek, de Republiek Polen, de Republiek Slovenië, de Slowaakse Republiek en het Koninkrijk Zweden,

<sup>3</sup> Het Verdrag van de Raad van Europa betreffende de overdracht van strafvervolging van 1972 trad slechts in werking in 13 lidstaten van de Europese Unie.

verbeteren. Hij draagt zo ook bij aan de doeltreffendheid van de rechtsbedeling in strafzaken in de lidstaten.

Met dit verslag wordt beoogd een voorlopige beoordeling te geven van de nationale omzettingsmaatregelen die al bij de Commissie zijn aangemeld.

Met ingang van 1 december 2014, de datum waarop de overgangsregeling van vijf jaar van het Verdrag van Lissabon afloopt, zullen de rechterlijke bevoegdheden van het Hof van Justitie en de bevoegdheid van de Commissie om een inbreukprocedure in te leiden, zich volledig uitstrekken tot het EU-acquis op het gebied van de politieke samenwerking en de justitiële samenwerking in strafzaken van vóór het Verdrag van Lissabon.

## **1.2. Waarborgen inzake de grondrechten**

Dit instrument neemt de grondrechten in acht en gaat uit van de beginselen die in artikel 6 VEU zijn erkend en die zijn neergelegd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon is het Handvest juridisch bindend geworden, en werd het recht om niet tweemaal in een strafrechtelijke procedure voor hetzelfde delict te worden berecht of gestraft, versterkt. Het beginsel "ne bis in idem" is neergelegd in artikel 50 van het Handvest en moet overeenkomstig artikel 51 van het Handvest door de lidstaten worden nageleefd en bevorderd wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen.

Het beginsel "ne bis in idem" is opgenomen in de artikelen 54 tot en met 58 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst (SUO), zoals in verscheidene zaken uitgelegd door het Europese Hof van Justitie (HvJEU).<sup>4</sup>

## **1.3. Belangrijkste elementen van het kaderbesluit**

Het kaderbesluit bevat de procedure waarmee de bevoegde nationale autoriteiten van de EU-lidstaten met elkaar in contact dienen te treden wanneer zij op redelijke gronden aannemen dat in (een) andere lidsta(a)t(en) een parallelle procedure wordt gevoerd. In een dergelijk geval moeten zij bij de bevoegde autoriteit van een andere lidstaat nagaan of er een dergelijke parallelle procedure loopt. De gecontacteerde autoriteit beantwoordt een verzoek met bekwame spoed of binnen de door de contacterende autoriteit gestelde termijn.

Deze maatregel voorziet ook in het kader waarbinnen deze autoriteiten rechtstreeks met elkaar overleg kunnen plegen wanneer wordt vastgesteld dat er van parallelle procedures sprake is, zodat op doeltreffende wijze er overeenstemming over kan worden bereikt welke van de betrokken lidstaten het meest geschikt is om door te gaan met de vervolging van het strafbare feit. Dat overleg leidt er bij voorkeur toe dat de strafprocedure in één lidstaat wordt gevoerd, bijvoorbeeld door middel van overdracht van de strafvervolging. Om tot overeenstemming te komen, dienen de bevoegde instanties alle relevante criteria bij hun beoordeling te betrekken, waaronder die welke zijn vervat in de richtsnoeren uit het jaarverslag van Eurojust over 2003, en dienen zij bijvoorbeeld rekening te houden met de plaats waar de strafbare feiten overwegend hebben plaatsgevonden, de schade is geleden of, de

---

<sup>4</sup> Zie bijvoorbeeld het arrest van het HvJEU in de gevoegde zaken C-187/01 en C-385/01, Gözütok en Brügger en in de zaken C-436/04, Van Esbroeck, C-367/05, Kraaijenbrink, C-150/05, Van Straaten, C-297/07, Klaus Bourquain en C-261/09 Gaetano Mantello.

plaats waar één of meer verdachten zich bevinden alsmede met de mogelijkheid van overlevering of uitlevering aan een andere rechtsmacht, de nationaliteit of verblijfplaats van de verdachten, wezenlijke belangen van de verdachten, slachtoffers en getuigen, de toelaatbaarheid van bewijsmateriaal, en mogelijke vertraging.

Indien geen overeenstemming wordt bereikt, wordt de zaak zo nodig naar Eurojust verwezen, op voorwaarde dat Eurojust daarvoor bevoegd is. Aangezien Eurojust bijzonder geschikt is om bijstand te verlenen bij het oplossen van geschillen, dient verwijzing van een zaak naar Eurojust een logische stap te zijn, wanneer het niet mogelijk was overeenstemming te bereiken.<sup>5</sup>

#### **1.4. Stand van zaken met betrekking tot de omzetting en de gevolgen van niet-uitvoering**

Op het moment waarop dit verslag werd opgesteld, had de Commissie van de volgende 15 lidstaten kennisgevingen ontvangen inzake de nationale wetgeving ter omzetting van het kaderbesluit: **AT, BE, CY, CZ, DE, FI, HU, HR, LV, NL, PL, PT, RO, SI** en **SK**.

Meer dan één jaar na de uiterste termijn voor uitvoering hebben 13 lidstaten de maatregelen ter uitvoering van de verplichtingen uit hoofde van het kaderbesluit nog niet ter kennis gebracht: **BG, DK, EE, EL, ES, FR, IE, IT, LT, LU, MT, SE** en **UK**.

Zeven lidstaten hebben de Commissie meegedeeld dat zij bezig zijn met de voorbereiding van de betreffende nationale omzettingsmaatregelen (**BG, EL, ES, FR, LT, MT** en **SE**). Geen van deze lidstaten heeft echter vóór april 2014 de maatregelen vastgesteld of de Commissie een kennisgeving gezonden.

Een overzicht van de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van het kaderbesluit is te vinden in de bijlage.

Net als ieder ander onderdeel van het EU-acquis moeten kaderbesluiten door de lidstaten worden uitgevoerd. Kaderbesluiten zijn naar hun aard verbindend voor de lidstaten ten aanzien van het te bereiken resultaat, maar het is aan de nationale autoriteiten om de vorm en middelen voor de uitvoering te kiezen.

De niet-uitvoering van de kaderbesluiten door sommige lidstaten vormt een probleem, aangezien de lidstaten die de kaderbesluiten naar behoren hebben uitgevoerd, niet kunnen profiteren van de bepalingen inzake samenwerking in hun betrekkingen met de lidstaten die de kaderbesluiten niet tijdig hebben uitgevoerd. Het beginsel van wederzijdse erkenning, dat de hoeksteen vormt van de Europese rechtsruimte die het kaderbesluit wil bevorderen, kan immers niet werken wanneer de instrumenten niet in alle lidstaten correct worden uitgevoerd. Bijgevolg moeten

---

<sup>5</sup> Besluit 2002/187/JBZ van de Raad van 28 februari 2002 betreffende de oprichting van Eurojust, als gewijzigd bij Besluit 2009/426/JBZ van de Raad van 16 december 2008 inzake het versterken van Eurojust. Uit het jaarverslag 2012 van Eurojust blijkt dat Eurojust beperkt formeel gebruik maakt van zijn adviesbevoegdheden om positieve of negatieve jurisdictiegeschillen te voorkomen en op te lossen. Uit de kennisgevingen blijkt dat de meerderheid van de lidstaten artikel 12 (samenwerking met Eurojust) op flexibele wijze heeft uitgevoerd door in beginsel te bepalen "dat de zaak naar Eurojust kan worden verwezen indien tussen de autoriteiten geen overeenstemming kan worden bereikt over een effectieve oplossing". Slechts één lidstaat heeft in zijn uitvoeringsmaatregel uitdrukkelijk verwezen naar de rol van de "Guidelines for deciding which jurisdiction should prosecute" (richtsnoeren voor het bepalen van de jurisdictie die strafvervolg zal instellen) van Eurojust van 2003.

zelfs de lidstaten die het kaderbesluit tijdig hebben uitgevoerd, wanneer zij samenwerken met een lidstaat die dat niet tijdig heeft gedaan, vertrouwen op de willekeurige en vaak langdurige praktijk van de traditionele wederzijdse rechtshulp in strafzaken, zonder een betrouwbare garantie dat parallelle zaken tijdig worden opgespoord, hetgeen al in de eerste fase van de strafprocedure zou moeten gebeuren. Een dergelijke praktijk doet het risico van dubbele bestraffing aanzienlijk toenemen.

## **2. BEOORDELING VAN DE TENUITVOERLEGGING VAN HET KADERBESLUIT DOOR DE LIDSTATEN**

### **2.1. Voorlopige beoordeling van de meegedeelde omzettingswetgeving<sup>6</sup>**

Dit verslag concentreert zich op bepaalde artikelen die de kern vormen van het kaderbesluit in het licht van de doelstellingen ervan.

In het algemeen hebben de lidstaten gekozen voor verschillende methoden en benaderingen voor de omzetting van het kaderbesluit. Een aantal lidstaten opteerde ervoor het kaderbesluit om te zetten in de nationale strafwetgeving (AT, CZ, DE, FI, HR, HU, LV, PT, RO, SI en SK), één lidstaat zette het kaderbesluit om in een administratief besluit (CY) en twee lidstaten hebben het omgezet in hun interne (administratieve) procedure (BE, NL).

Aangezien het hier om een voorlopige beoordeling gaat, is het nog te vroeg om algemene conclusies te trekken over de kwaliteit van de omzetting. Dit is ook te wijten aan het feit dat veel lidstaten nog niet hebben voldaan aan hun verplichting om het kaderbesluit om te zetten. Bovendien hebben de lidstaten tot nog toe slechts weinig praktische ervaring met de toepassing van het kaderbesluit.

### **2.2. Beoordeling van een selectie van belangrijke bepalingen van het kaderbesluit**

#### **2.2.1. Bevoegde autoriteiten**

Inachtneming van het beginsel van rechtstreeks contact tussen bevoegde autoriteiten, neergelegd in artikel 4, is een essentieel vereiste.

Artikel 4 verplicht de lidstaten de nationale gerechtelijke of buitengerechtelijke autoriteiten aan te wijzen die bevoegd zijn om in de zin van het kaderbesluit te handelen. Als aanvullend ondersteunend element kan elke lidstaat echter ook, indien zijn interne organisatie zulks vereist, één of meer centrale autoriteiten belasten met het doorzenden en administratief in ontvangst nemen van verzoeken om informatie en met het assisteren van de bevoegde autoriteiten.

Voor het merendeel van de lidstaten geldt dat de autoriteiten die bevoegd zijn om in de zin van het kaderbesluit te handelen, gerechtelijke instanties zijn, zoals rechtbanken (CZ, PL, RO en SK) of openbare aanklagers (AT, BE, CZ, DE, FI, HR, NL, PL, RO, SK). In een minderheid van lidstaten werden politieke autoriteiten aangewezen, zoals de politieambtenaren die met het onderzoek belast zijn (FI, CY<sup>7</sup>,

---

<sup>6</sup> Wanneer de omzettingsmaatregel geen specifieke bepalingen bevat over bepaalde elementen van het kaderbesluit, wordt in dit verslag vermeld dat de betrokken lidstaat die elementen niet heeft omgezet.

<sup>7</sup> In CY werd de politie aangewezen, en meer in het bijzonder, het directoraat EU- en internationale politieke samenwerking.

LV). Daarnaast maken CZ, LV<sup>8</sup>, RO en SI een onderscheid gemaakt tussen de bevoegde autoriteiten naargelang van de fase van de procedure.

In een minderheid van lidstaten werd een centrale autoriteit met een assisterende/faciliterende rol aangewezen, bijvoorbeeld in HU<sup>9</sup>, FI, PT<sup>10</sup>, RO en in zekere mate in CZ.

De lidstaten die centrale autoriteiten hebben aangewezen voor de uitvoering van de taken in het kader van het kaderbesluit, moeten voldoen aan de bepaling dat die autoriteiten slechts functioneren als ondersteunende autoriteiten en dat als grondregel het beginsel van het rechtstreeks contact tussen bevoegde autoriteiten naar behoren moet worden geëerbiedigd.

### **2.2.2. Talenregeling**

Om de bevoegde autoriteiten in het kader van het kaderbesluit doeltreffend te laten samenwerken, is het noodzakelijk dat de bevoegde nationale autoriteiten op de hoogte worden gebracht van de talen die moeten worden gebruikt om in contact te treden.

Volgens artikel 14 dient elke lidstaat te verklaren in welke officiële talen van de instellingen van de Unie contact kan worden opgenomen (hoofdstuk 2). Voorts kunnen de bevoegde autoriteiten voor hun rechtstreekse overleg elke taal kiezen.

SK vereist bijvoorbeeld de Slowaakse taal alleen voor de procedures bedoeld in hoofdstuk 2. Sommige lidstaten aanvaarden naast hun eigen officiële taal ook het Engels (CY, NL, HU en SI) of sommige talen die worden gebruikt in hun naburige geografische omgeving (CZ, NL en FI).

De meerderheid van de lidstaten hanteert een zekere mate van flexibiliteit door te verklaren dat de bevoegde autoriteit ook contactverzoeken kan aanvaarden in een andere dan de opgegeven taal op basis van wederkerigheid (AT, PT), indien er geen bezwaar bestaat tegen het gebruik ervan (FI, RO), of in (mondelinge) contacten zolang de taal wordt begrepen en gesproken door de partijen bij het overleg (NL, BE en SI).

De meeste lidstaten hebben hun talenregeling voor het aanvaarden van verzoeken naar behoren meegedeeld. Drie lidstaten (DE, HR en LV) hebben hun talenregeling ter uitvoering van het kaderbesluit niet meegedeeld.

### **2.2.3. Uitwisseling van informatie over de zaak**

*(Artikel 5 – Verplichting tot het leggen van contact, Artikel 6 – Verplichting tot beantwoording, Artikel 7 – Communicatiemiddelen, Artikel 8 – Minimaal in het verzoek te verstrekken informatie, Artikel 9 – Minimaal in het antwoord te verstrekken informatie)*

Artikel 5, lid 1, van het kaderbesluit verplicht de lidstaten om met een andere lidstaat in contact te treden wanneer op "redelijke gronden" wordt aangenomen dat in een andere lidstaat een parallelle procedure wordt gevoerd. Nagenoeg alle lidstaten

---

<sup>8</sup> Naast de politie heeft LV ook het parket-generaal en het ministerie van Justitie aangewezen.

<sup>9</sup> Voor de toepassing van artikel 4 heeft HU alleen het parket-generaal bij het hooggerechtshof aangewezen.

<sup>10</sup> Voor de toepassing van artikel 4 heeft PT alleen het parket-generaal aangewezen.

hebben deze woorden exact omgezet in hun omzettingsmaatregel (met uitzondering<sup>11</sup> van DE, HR, HU, LV, PL en PT). NL en RO hebben in hun maatregel uitvoerig beschreven wat zij onder "redelijke gronden" verstaan.<sup>12</sup>

In dit verband dient de rol van het *Europees justitieel netwerk* (EJN) te worden vermeld (artikel 5, lid 2). Dat netwerk is in eerste instantie gecreëerd om de betrekkingen tussen de bevoegde autoriteiten op het gebied van de uitwisseling van gegevens te verbeteren. Deze efficiënte en informele manier om snel gegevens uit te wisselen, kan er in veel gevallen ook toe bijdragen dat betrokkenen beter op de hoogte zijn van in twee of meer lidstaten lopende strafprocedures ten aanzien van dezelfde of gerelateerde feiten.

De omzetting in BE, FI, HR, HU, NL, PL, RO en SK verwijst naar het Europees justitieel netwerk, dat het rechtstreeks contact tussen praktijkbeoefenaars kan helpen bevorderen.

Volgens artikel 6, lid 1, van het kaderbesluit moet de gecontacteerde autoriteit een verzoek binnen elke door de contacterende autoriteit gestelde "redelijke termijn" of met bekwame spoed beantwoorden. BE, CZ, FI, HR, HU, RO, PL en SK hebben artikel 6 van het kaderbesluit bijna letterlijk in hun nationale wetgeving/maatregelen omgezet, met als enige uitzonderingen dat FI het vereiste "met bekwame spoed" heeft uitgelegd als "onmiddellijk" en LV als "zo snel mogelijk".

Ook de omzetting van NL en SI wijkt in dit verband af: In NL is er sprake van "binnen de gestelde termijn" en SI lijkt deze bepaling in de omgekeerde volgorde te hebben omgezet aangezien het een antwoord vereist "met bekwame spoed, of ten laatste binnen de in het verzoek gestelde termijn". Bovendien vereist SI dat zijn eigen autoriteiten een "passende termijn" stellen voor contacterende autoriteiten.

Het is belangrijk erop te wijzen dat AT, DE, LV, NL, PL, PT, RO en SK hebben nagelaten het element van artikel 6, lid 1, van het kaderbesluit om te zetten dat de lidstaten verplicht verzoeken in zaken waarin verdachte zich in voorlopige hechtenis of bewaring bevindt, met spoed te behandelen.

De omzetting in NL verschilt van andere omzettingen door een sterke rol toe te kennen aan Internationale Rechtshulpcentra (IRC).<sup>13</sup>

DE heeft artikel 6 van het kaderbesluit niet letterlijk omgezet in zijn nationale wetgeving. In plaats daarvan bepaalt § 59 van het *Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen* (wet inzake internationale rechtshulp in strafzaken) slechts in het algemeen dat wanneer EU-regels tot samenwerking verplichten, dit in

---

<sup>11</sup> Sommige lidstaten hebben een enigszins andere terminologie gehanteerd zoals "wanneer dit verantwoord is of wanneer is vastgesteld dat een parallelle procedure wordt gevoerd".

<sup>12</sup> De uitvoeringsmaatregel van Nederland bepaalt: "Van 'redelijke gronden' kan in ieder geval in de volgende gevallen sprake zijn: a. een verdachte voert aan dat er tegen hem in een andere lidstaat een parallelle strafrechtelijke procedure wordt gevoerd. [...]; b. uit een rechtshulpverzoek van een bevoegde autoriteit uit een andere lidstaat blijkt dat er mogelijk een dergelijke procedure loopt; c. een politieële of justitiële autoriteit verstrekt informatie waaruit volgt dat van een parallelle strafrechtelijke procedure sprake kan zijn; d. uit een Nederlands strafrechtelijk onderzoek komt naar voren dat er mogelijk een dergelijke procedure loopt."

<sup>13</sup> Het verzoek van de bevoegde autoriteit uit een lidstaat komt rechtstreeks bij de officier van justitie binnen of via een IRC. Indien het verzoek rechtstreeks bij de officier van justitie binnenkomt, meldt hij dit bij het IRC.



aanmerking moet worden genomen bij de uitoefening van discretionaire bevoegdheden.

BE, CZ, HR, HU, FI, NL, RO en SI aanvaarden elke vorm van communicatie, ook langs elektronische weg, mits het contact schriftelijk kan worden vastgelegd. SI benadrukt dat de gekozen communicatiemiddelen de persoonsgegevens voldoende moeten beschermen. De volgende lidstaten hebben hun communicatiemiddelen niet gespecificeerd: AT, CY, DE, LV, PL, PT, RO en SK. Lidstaten die geen communicatiemiddelen hebben ingevoerd waarmee de contacten schriftelijk kunnen worden vastgelegd, voldoen niet aan een basisvereiste van hoofdstuk 2 inzake de uitwisseling van informatie.

AT, BE, CZ, FI, HR, HU, LV, NL, RO, SI en SK hebben de tekst van de artikelen 8 en 9 van het kaderbesluit inzake de minimaal in het verzoek en in het antwoord te verstrekken informatie, (bijna) rechtstreeks in hun nationale maatregelen overgenomen. De lidstaten die het vereiste inzake de minimaal te verstrekken informatie van de artikelen 8 en 9 noch in de nationale wetgeving, noch in interne bindende regels hebben omgezet, zijn daarmee de belangrijkste verplichting van het kaderbesluit niet nagekomen en worden aangemoedigd om hun nationale uitvoeringsmaatregelen te herzien en af te stemmen op de bepalingen van het kaderbesluit.

#### **2.2.4. Procedure voor rechtstreeks overleg en voor het bereiken van overeenstemming**

*(Artikel 10 – Verplicht rechtstreeks overleg; Artikel 11 – Procedure voor het bereiken van overeenstemming; Artikel 12 – Samenwerking met Eurojust)*

##### **2.2.4.1. Procedure voor rechtstreeks overleg**

De meeste lidstaten hebben gebruikgemaakt van een soortgelijke formulering als in artikel 10, lid 1, van het kaderbesluit om deze verplichting in nationaal recht/nationale maatregelen om te zetten (AT, BE, CZ, FI, HR, HU, NL, PL, RO, SI, SK). Sommige lidstaten hebben echter aanvullende procedures of richtsnoeren ingevoerd als onderdeel van de procedure voor rechtstreeks overleg en voor het bereiken van overeenstemming. Uit de maatregel van NL blijkt bijvoorbeeld dat IRC kunnen helpen bij contacten tussen de lidstaten. In de omzettingsmaatregel van BE is bepaald dat voor de toepassing van dit artikel "de feitelijke en juridische aspecten van de zaak en alle relevante factoren [moeten] worden onderzocht".

Voorts bepaalt deze maatregel dat in geval van een spiegelonderzoek of een gemeenschappelijk onderzoeksteam, het bevoegd openbaar ministerie erop toeziet dat overleg wordt gepleegd met de bevoegde autoriteit van de andere lidstaat over de voorwaarden voor vervolging en dat, voor zover mogelijk, gemeenschappelijke termijnen worden vastgelegd teneinde enig jurisdictiegeschil te voorkomen en een zo groot mogelijke doeltreffendheid te waarborgen op het vlak van de vervolging, de uitspraak en de tenuitvoerlegging van de straf.

Deze omzetting is weliswaar geen letterlijke vertaling van de tekst van artikel 10 van het kaderbesluit, maar weerspiegelt wel de geest van het kaderbesluit. BE is verder gegaan dan het kaderbesluit voorschrijft, door van de lidstaten rechtstreeks overleg te eisen ingeval een persoon jegens wie een Europees aanhoudingsbevel is

uitgevaardigd, in BE wordt vervolgd voor hetzelfde feit als aan het Europees aanhoudingsbevel ten grondslag ligt.<sup>14</sup>

De wet in PL bepaalt dat "wanneer het belang van een goede rechtsbedeling dat vereist", de rechter of de openbare aanklager overleg pleegt met de bevoegde rechter of andere instantie van de EU-lidstaat waar een strafprocedure is ingesteld voor dezelfde feiten of tegen dezelfde persoon, en een verzoek indient tot overname of overdracht van de strafvervolging.

Volgens het recht van CY mogen onderzoekers, indien nodig, niet aarzelen om bijstand te vragen aan het directoraat EU- en internationale politieële samenwerking, dat de juridische dienst zo nodig om bijstand en/of richtsnoeren kan verzoeken.

Als voorlopige conclusie lijkt artikel 10, lid 2, van het kaderbesluit, dat de lidstaten verplicht elkaar in kennis te stellen van alle belangrijke procedurele maatregelen die zij in de procedure hebben vastgesteld, rechtstreeks in nationale wetgeving of maatregelen te zijn omgezet door AT, BE, CZ, HR, HU, FI, NL, PL, RO, SI en SK.<sup>15</sup>

De volgende lidstaten hebben bij de verplichting om verzoeken van andere bevoegde autoriteiten te beantwoorden, verwezen naar het gebruik van de uitzondering met betrekking tot de nationale veiligheid<sup>16</sup>: AT, BE, CZ, FI, HR, HU, NL, PL, RO, SI en SK.

Sommige lidstaten hebben erop gewezen dat hun nationale openbare aanklager niet verplicht is om in het kader van dat overleg een procedure in te trekken of in te leiden. Indien, ook na de bemiddeling van Eurojust, geen overeenstemming kan worden bereikt over het concentreren van de strafrechtelijke vervolgingen in één lidstaat, mag de openbare aanklager de strafrechtelijke procedure voor een strafbaar feit binnen zijn rechtsgebied voortzetten (BE, NL). Voorts stelde SI dat rechtstreeks overleg geen afbreuk doet aan het inleiden of voeren van een strafrechtelijk vooronderzoek.

#### **2.2.4.2. Resultaat van het rechtstreeks overleg en het bereiken van overeenstemming als bedoeld in de artikelen 10 en 11**

De lidstaten hebben de volgende scenario's voorgelegd als mogelijke resultaten van het rechtstreeks overleg ter bepaling van de optimale locatie voor vervolging en/of proces.

- concentratie/overdracht van onderzoeken of procedures om ervoor te zorgen dat de verdachte in een van de lidstaten wordt vervolgd (AT, BE, HR, HU, FI,

---

<sup>14</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002F0584:en:HTML>.

<sup>15</sup> Volgens het recht van PL moet bijvoorbeeld informatie worden uitgewisseld betreffende de procedure met betrekking tot preventiemaatregelen, en andere informatie op verzoek van de bevoegde instantie. De maatregel van NL bepaalt tevens dat het aan te bevelen is dat de officier van justitie afspraken maakt met de bevoegde autoriteit over de wijze waarop de uitgewisselde informatie wordt vastgelegd en gebruikt in de strafrechtelijke procedure. Naar het recht van HU schorst het openbaar ministerie het onderzoek of, naar gelang van het geval, de rechter de procedure, bij de start van het overleg. De procureur-generaal stelt de bevoegde autoriteit van de andere lidstaat in kennis van de schorsing van de strafprocedure.

<sup>16</sup> Indien de gevraagde specifieke informatie wezenlijke nationale veiligheidsbelangen zou kunnen schaden of de veiligheid van personen in gevaar zou kunnen brengen, hoeft de bevoegde autoriteit deze informatie in een specifiek geval niet te geven.

RO, SI en NL). In PL is de overname of de overdracht van strafvervolgning slechts mogelijk "*wanneer het belang van een goede rechtsbedeling dat vereist*";

- schorsing van de strafprocedure op een anderszins passende wijze (FI);
- stopzetting van het onderzoek (NL, HV). HR heeft dit als volgt gespecificeerd: wanneer de strafprocedure in de andere lidstaat is afgesloten met een beslissing die kracht van gewijsde heeft, stopt het openbaar ministerie de strafvervolgning of laat het de aanklacht vallen en stelt het de rechtbank daarvan in kennis";
- uitvoering van parallelle onderzoeken in beide lidstaten in nauwe samenwerking en nauw overleg tussen deze lidstaten (BE, NL);
- oprichting van een gemeenschappelijk onderzoeksteam (BE, NL).

SI heeft in detail uitgewerkt met welke omstandigheden tijdens het rechtstreeks overleg rekening moet worden gehouden om tot overeenstemming te komen: "alle feiten en bewijsmateriaal in verband met de zaak, en alle omstandigheden die relevant zijn om overeenstemming te bereiken moeten worden onderzocht." Daarbij is het vooral van belang "rekening te houden met het belang van de strafprocedure, de kosteneffectiviteit van de vervolging, de beschikbaarheid van bewijsmateriaal en de bescherming van het gezinsleven, evenals met de kosten van het strafonderzoek vóór het proces of het strafonderzoek die tot dan toe zijn gemaakt of zullen worden gemaakt, maar niet met de duur van voorgeschreven straf."<sup>17</sup>

### 3. CONCLUSIE

- Het kaderbesluit is een eerste belangrijke stap is om schendingen van het beginsel "ne bis in idem" tijdens de strafprocedure te voorkomen en om het risico van ontoereikende uitoefening van rechtsmacht door de lidstaten te vermijden. De mate waarin het kaderbesluit is uitgevoerd, verschilt aanzienlijk. De inspanningen van de 15 lidstaten die het kaderbesluit thans hebben uitgevoerd, worden weliswaar erkend, maar het niveau van de tenuitvoerlegging van dit belangrijke stuk wetgeving is verre van bevredigend, aangezien 13 andere lidstaten het niet hebben omgezet.
- De gedeeltelijke en onvolledige omzetting van het kaderbesluit staat aan de doeltreffende werking van de Europese rechtsruimte in de weg. Zij kan bovendien in bepaalde gevallen afbreuk doen aan de legitieme verwachtingen van Europese burgers. De nationale uitvoeringsbepalingen die van 12 lidstaten werden ontvangen, lijken over het algemeen bevredigend, in het bijzonder met betrekking tot de belangrijkste punten, zoals het mechanisme voor uitwisseling van informatie en de overlegprocedure (AT, BE, CY, CZ, FI, HR, HU, NL, PL, RO, SI, SK).

<sup>17</sup>

In HU moeten de partijen in de loop van het overleg rekening houden met alle wezenlijke aspecten om te bepalen welke lidstaat moet doorgaan met de strafprocedure. Onder wezenlijke aspecten wordt onder meer begrepen: de stand van de strafrechtelijke procedure, de lidstaat waar meer bewijsmateriaal beschikbaar is, of de lopende strafrechtelijke procedures in de verschillende lidstaten verband houden met een andere strafrechtelijke procedure in dezelfde staat, de plaats waar de verdachte in bewaring wordt gehouden, of de nationaliteit van de beklaagde.

- De lidstaten worden aangemoedigd om te zorgen voor precieze statistische gegevens met betrekking tot verwijzingen van zaken, hetgeen een beoordeling van de efficiënte toepassing van het kaderbesluit in de praktijk mogelijk zou maken.
- Ten slotte is de te late uitvoering betreurenswaardig, omdat het kaderbesluit de doeltreffendheid van de rechtsbedeling in grensoverschrijdende strafzaken kan vergroten doordat de bevoegde autoriteiten in strafprocedures tijd, en personele en financiële middelen kunnen uitsparen.
- Het is van het grootste belang dat alle lidstaten kennis nemen van dit verslag en de Commissie alle verdere relevante informatie verstrekken teneinde aan hun verplichtingen uit hoofde van het Verdrag te voldoen. Daarnaast moedigt de Commissie de lidstaten die gemeld hebben dat zij wetgeving ter zake aan het voorbereiden zijn, aan om zo spoedig mogelijk die wetgeving goed te keuren en de nationale maatregelen mee te delen. De Commissie dringt er bij alle lidstaten die dat nog niet hebben gedaan, op aan om snel maatregelen te nemen om het kaderbesluit volledig om te zetten. Voorts verzoekt zij de lidstaten die het kaderbesluit niet correct hebben omgezet, om hun uitvoeringswetgeving te herzien en in overeenstemming te brengen met de bepalingen van het kaderbesluit.