



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 26.7.2000  
COM(2000) 495 definitief

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

**Wederzijdse erkenning van definitieve beslissingen in strafzaken**

# MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

## Wederzijdse erkenning van definitieve beslissingen in strafzaken

### INLEIDING

Volgens artikel 31, onder a), van het Verdrag betreffende de Europese Unie omvat gezamenlijk optreden inzake justitiële samenwerking in strafzaken "het vergemakkelijken en het bespoedigen van de samenwerking tussen de bevoegde ministeries en de justitiële of gelijkwaardige autoriteiten van de lidstaten met betrekking tot [...] de tenuitvoerlegging van beslissingen". De traditionele vorm van justitiële samenwerking in strafzaken is gebaseerd op een groot aantal internationale rechtsinstrumenten, die grotendeels uitgaan van wat het "verzoekbeginsel" zou kunnen worden genoemd: de ene soevereine staat dient een verzoek in bij een andere soevereine staat, die vervolgens besluit of hij het verzoek wel of niet zal inwilligen. Soms zijn de regels betreffende het gevolg dat aan een dergelijk verzoek moet worden gegeven nogal strikt, zodat er niet veel ruimte voor keuze overblijft, en in andere gevallen is de aangezochte staat betrekkelijk vrij in zijn besluit. In bijna alle gevallen moet de verzoekende staat het antwoord op zijn verzoek afwachten voordat de autoriteiten kunnen beschikken over de benodigde gegevens om een strafzaak verder te kunnen behandelen.

Dit traditionele systeem is traag en omslachtig, en rechters of aanklagers verkeren soms in onzekerheid over welk antwoord zij op hun verzoek kunnen verwachten. Met de methoden die heel goed hebben gewerkt bij de vorming van de interne markt in het achterhoofd, is dan ook het idee ontstaan dat wederzijdse erkenning ook bij justitiële samenwerking als uitgangspunt zou kunnen worden gehanteerd, wat kort gezegd inhoudt dat als in een van de lidstaten een bepaalde maatregel wordt genomen, zoals een beslissing van een rechter in functie, deze maatregel, voor zover die grensoverschrijdende gevolgen heeft, automatisch in alle andere lidstaten wordt aanvaard en daar dezelfde of tenminste vergelijkbare rechtskracht heeft. De Commissie is zich er terdege van bewust dat dit misschien eenvoudig klinkt, maar dat het bij nadere beschouwing een bijzonder lastige materie is, en deze mededeling is dan ook onder meer bedoeld om aan te geven hoe de Europese Unie de problemen volgens de Commissie zou kunnen oplossen.

De Europese Raad van Tampere heeft het volgende verklaard: "een versterkte wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen en vonnissen en de noodzakelijke onderlinge aanpassing van de wetgevingen zouden de samenwerking tussen de autoriteiten en de justitiële bescherming van de rechten van het individu ten goede komen." Wederzijdse erkenning moet er dus niet alleen toe leiden dat vonnissen ten uitvoer worden gelegd, maar ook dat daarbij de rechten van het individu worden beschermd. Er zou bijvoorbeeld ook moet worden gestreefd naar tenuitvoerlegging in een andere lidstaat als dat een betere sociale herintegratie van de dader mogelijk maakt.

Het wederzijdse erkenningsbeginsel geldt zowel voor beslissingen die voorafgaand aan een definitieve beslissing, in het bijzonder een vonnis, worden gegeven, als voor de definitieve beslissing zelf. Deze mededeling heeft vooral betrekking op wederzijdse erkenning van definitieve beslissingen.

In deze mededeling formuleert de Commissie haar ideeën over wederzijdse erkenning van definitieve beslissingen in strafzaken. Dit is een nieuw en ingewikkeld onderwerp. In veel

gevallen heeft de Commissie dan ook niet de bedoeling een definitief antwoord te geven op de vragen die zich voordoen, maar probeert zij te aan te geven op welke manieren verder kan worden gegaan.

Voorts is deze mededeling bedoeld als bijdrage aan het programma van maatregelen om het beginsel van wederzijdse erkenning toe te passen, waar de Europese Raad van Tampere van oktober 1999 over Justitie en binnenlandse zaken om heeft verzocht.

De Commissie verzoekt het Europees Parlement en de Raad kennis te nemen van deze mededeling en hun standpunten over de daarin behandelde punten kenbaar te maken.

## 1. ACHTERGROND

De Europese Raad van **Cardiff** van 15/16 juni 1998 verzocht de Raad na te gaan hoe de wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen kon worden verruimd.<sup>1</sup>

In het **Actieplan** van de Raad en de Commissie van 3 december 1998 over hoe de bepalingen van het Verdrag van Amsterdam inzake de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid het best kunnen worden uitgevoerd<sup>2</sup>, wordt ook ingegaan op de wederzijdse erkenning van strafvonnissen. In punt 45 f) wordt erop aangedrongen binnen twee jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam initiatieven te nemen met het oog op de vergemakkelijking van de onderlinge erkenning van beslissingen en de tenuitvoerlegging van vonnissen in strafzaken.

De werkzaamheden op het gebied van de wederzijdse erkenning van beslissingen in strafzaken zijn begonnen in 1999, in verschillende werkgroepen van de Raad, en de bijzondere Europese Raad van Tampere van 15 en 16 oktober over Justitie en Binnenlandse zaken stelde zich op het standpunt dat het beginsel van wederzijdse erkenning de hoeksteen van de justitiële samenwerking binnen de Unie zou moeten worden, in zowel burgerlijke als strafzaken<sup>3</sup>. Daarbij werden de Raad en de Commissie in het bijzonder verzocht voor december 2000 een programma van maatregelen goed te keuren om het beginsel van wederzijdse erkenning toe te passen. In het kader van dat programma zou ook een begin moeten worden gemaakt met de werkzaamheden betreffende de aspecten van het procesrecht waarvoor gemeenschappelijke minimumnormen noodzakelijk worden geacht teneinde de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning te vergemakkelijken, met inachtneming van de fundamentele rechtsbeginselen van de lidstaten.<sup>4</sup>

De afgelopen maanden hebben de werkgroepen van de Raad zich voornamelijk gericht op twee aspecten van wederzijdse erkenning: 1) een programma van maatregelen die nodig zijn in verband met wederzijdse erkenning, en 2) wederzijdse erkenning van beslissingen betreffende het bevrozen van activa. Omdat veel soorten activa, en in het bijzonder geld op bankrekeningen, gemakkelijk kunnen worden verplaatst, zowel binnen een bepaald land als in de Europese Gemeenschap en zelfs wereldwijd, is bij het bevrozen van activa snel handelen van het allergrrootste belang, willen rechtshandhavinginstanties een kans op succes hebben.

---

<sup>1</sup> Conclusies van het voorzitterschap, punt 39.

<sup>2</sup> Publicatieblad (PB) C 19 van 23 januari 1999, blz. 1.

<sup>3</sup> Conclusies van het voorzitterschap, punt 33.

<sup>4</sup> Conclusies van het voorzitterschap, punt 37.

Er is dan ook dringend behoefte aan een internationale regeling die snel handelen mogelijk maakt, en het beginsel van wederzijdse erkenning lijkt in dit opzicht veelbelovend.

## **2. DE BENADERING VAN DE COMMISSIE**

De Commissie is bijzonder verheugd dat voor de hierboven genoemde onderwerpen de werkzaamheden al in volle gang zijn. Wederzijdse erkenning van beslissingen betreffende bevrozing van activa is echter slechts één aspect van wederzijdse erkenning. Niet alleen moeten naast de lopende werkzaamheden ook regels worden opgesteld over de erkenning van definitieve beslissingen die betrekking hebben op de vraag of de bevroren activa moeten worden vrijgegeven of juist in beslag genomen moeten worden, maar daarnaast moet wederzijdse erkenning ook worden ingevoerd als algemeen beginsel voor zowel procedurele als materiële beslissingen. Deze mededeling behandelt het deel van het spectrum dat betrekking heeft op wederzijdse erkenning van definitieve materiële beslissingen.

Deze mededeling heeft geen betrekking op uitlevering. Als beslissingen die in één lidstaat worden genomen, in alle lidstaten worden erkend, is uitlevering wellicht uiteindelijk overbodig. Tot het zover is, moet uitlevering afzonderlijk worden behandeld. In ieder geval moet overeenkomstig punt 35 van de conclusies van Tampere afzonderlijk aandacht worden besteed aan uitlevering.

Ter voorbereiding van deze mededeling hebben de diensten van de Commissie twee bijeenkomsten gehouden over dit onderwerp met onafhankelijke experts en met regeringsdeskundigen, op respectievelijk 10 en 31 mei 2000. Deze bijeenkomsten waren bedoeld om de Commissie feedback te geven over een discussiestuk dat hierover was opgesteld. Deze mededeling is gebaseerd op de feedback van de deskundigen en de ideeën die binnen de Commissie zelf zijn ontwikkeld.

## **3. DE TERM "WEDERZIJDSE ERKENNING VAN DEFINITIEVE BESLISSINGEN IN STRAFZAKEN"**

### **3.1. "Wederzijdse erkenning"**

Het beginsel van wederzijdse erkenning is gebaseerd op het algemene uitgangspunt dat een andere staat een bepaalde zaak misschien niet op dezelfde of een vergelijkbare manier behandelt, maar dat de uitkomst toch zo zal zijn dat die wordt aanvaardt als gelijkwaardig aan beslissingen van de eigen staat. Wederzijds vertrouwen speelt daarbij een belangrijke rol, niet alleen het vertrouwen dat de regels van de partners adequaat zijn, maar ook het vertrouwen dat deze regels correct worden toegepast.

Op basis van dit idee van gelijkwaardigheid en het vertrouwen dat daaraan ten grondslag ligt, wordt toegestaan dat de uitkomst die in de andere staat is bereikt, rechtskracht krijgt in het eigen rechtsgebied.

Op deze basis kan een beslissing van een autoriteit in een bepaald land worden geaccepteerd in een ander land, ook als in dat land een vergelijkbare autoriteit niet eens bestaat, of niet dergelijke beslissingen kan geven, of in een vergelijkbaar geval een heel andere beslissing zou hebben gegeven.

Erkenning van een buitenlandse beslissing in een strafzaak houdt eigenlijk in dat aan deze beslissing rechtskracht wordt verleend buiten de staat waarin de beslissing is

gegeven, hetzij door er de rechtsgevolgen aan te geven die door het strafrecht van de beslissende staat worden voorgeschreven, hetzij door rekening te houden met deze beslissing en er de rechtsgevolgen van het strafrecht van de erkennende staat aan te verbinden.

Niet altijd, maar wel vaak gaat het beginsel van wederzijdse erkenning hand in hand met een bepaalde mate van standaardisering van de manier waarop staten zaken aanpakken. Standaardisering maakt het vaak gemakkelijker uitkomsten die in een andere staat zijn bereikt, te aanvaarden. Anderzijds kan wederzijdse erkenning standaardisering tot op zekere hoogte overbodig maken.

### **3.2. "Definitieve beslissingen"**

Deze term is moeilijk te definiëren, waarbij met name het "definitieve" aspect problemen oplevert. Onder een beslissing wordt hier een rechtshandeling verstaan waarmee een bepaalde zaak op een bindende manier wordt opgelost. Wij stellen voor om onder de werkdefinitie van een definitieve beslissing alle beslissingen ten principale in strafzaken te verstaan waartegen geen gewoon beroep meer open staat of waarbij een beroep, indien dit wel mogelijk is, geen opschortende werking heeft<sup>5</sup>.

Onder deze definitie vallen niet alleen beslissingen van rechtbanken, maar ook alle andere beslissingen die aan de criteria voldoen. De uitkomst van bemiddeling tussen dader en slachtoffer of afspraken tussen een verdachte en de vervolgende instantie die overeenkomstig het recht van een bepaalde lidstaat tot stand zijn gekomen, vallen ook onder deze definitie, als ze tot gevolg hebben dat voor hetzelfde feit geen verdere aanklacht kan worden ingediend.

Een belangrijke vraag in dit verband is of wederzijdse erkenning ook van toepassing moet zijn op beslissingen van bestuurlijke autoriteiten. In artikel 25 van het Verdrag van Brussel van 1968 wordt bijvoorbeeld de erkenning en tenuitvoerlegging beperkt tot beslissingen van een gerecht. In het geval van "strafzaken" zoals die hieronder worden gedefinieerd, hebben verschillende lidstaten er echter voor gekozen bepaalde beslissingen aan bestuurlijke autoriteiten over te laten. Een regeling inzake wederzijdse erkenning zou daarom niet volledig zijn als dergelijke beslissingen er niet onder worden begrepen. Dit sluit ook aan bij het Verdrag inzake de internationale geldigheid van strafvonnissen van 1970 (artikel 1, onder b) en bij het Verdrag inzake de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnissen van 1991 (artikel 1, lid 1, onder a). Ook uit operationele overwegingen verdient deze aanpak de voorkeur: in verschillende lidstaten kunnen rechtspersonen bijvoorbeeld (nog) niet strafrechtelijk worden vervolgd voor strafbare feiten die namens of ten gunste van hen zijn gepleegd. Onderscheid maken naar de autoriteit die bevoegd is een beslissing te geven kan een verstoring effect hebben.

### **3.3. "Strafzaken"**

Traditioneel worden onder (materieel) strafrecht de regels verstaan waarin een staat heeft vastgelegd op welke manier gedragingen die worden beschouwd als

---

<sup>5</sup> Deze definitie sluit min of meer aan bij reeds bestaande bepalingen op het gebied van de wederzijdse erkenning van beslissingen in **burgerlijke en handelszaken** in het Verdrag betreffende de rechterlijke bevoegdheid en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (Verdrag van Brussel van 1968) (geconsolideerde tekst in PB C 27 van 26 januari 1998).

onverenigbaar met de maatschappelijke normen, worden bestraft om de dader ervan te weerhouden de strafbare feiten te herhalen en anderen ervan te weerhouden soortgelijke daden te plegen. De laatste tijd worden daar echter ook resocialisatiemaatregelen (zoals gedwongen afkicken) onder verstaan.

Daarnaast zijn, met name op het niveau van de Europese Unie, maatregelen genomen om rechtspersonen aansprakelijk te stellen voor strafbare feiten.<sup>6</sup> Daarbij kan het ook gaan om strafrechtelijke aansprakelijkheid. Ook niet-strafrechtelijke maatregelen zouden moeten worden beschouwd als maatregelen die betrekking hebben op "strafzaken", voor zover deze maatregelen nodig zijn om rechtspersonen aansprakelijk te stellen voor strafbare feiten die ten gunste van hen worden gepleegd door natuurlijke personen met een leidinggevende positie binnen deze rechtspersonen.

#### 4. BESTAANDE INTERNATIONALE RECHTSINSTRUMENTEN

Voor de erkenning van definitieve beslissingen bestaan al verschillende instrumenten. In 1970 werd door de Raad van Europa het Verdrag van Den Haag inzake de internationale geldigheid van strafvonnissen opgesteld en opengesteld voor ondertekening. En op 13 november 1991 werd in Brussel het Verdrag tussen de lidstaten van de Europese Gemeenschappen inzake de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnissen goedgekeurd. Deze twee instrumenten zijn echter maar in zeer beperkte mate geratificeerd. Het derde voorbeeld, de uit 1998 daterende Overeenkomst betreffende de ontzegging van de rijbevoegdheid, opgesteld op grond van het Verdrag van Maastricht, is tot nu toe nog door geen enkele EU-lidstaat geratificeerd. De Overeenkomst ter uitvoering van het akkoord van Schengen van 14 juni 1985 betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen bevat in Titel III, Hoofdstuk 3, eveneens bepalingen inzake het *ne bis in idem* beginsel (artikelen 54 - 58). In het kader van Schengen werd ook de Overeenkomst inzake samenwerking in procedures wegens inbreuken op de verkeerswetgeving en bij de tenuitvoerlegging van ter zake opgelegde geldelijke sancties gesloten.<sup>7 8</sup>

Op dit moment is geen van deze bestaande instrumenten in alle EU-lidstaten van kracht. Bovendien bieden deze instrumenten inhoudelijk niet voldoende mogelijkheden voor een volwaardige regeling voor wederzijdse erkenning.

---

<sup>6</sup> Zie bijvoorbeeld artikel 3 van het tweede protocol bij de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (PB C 221 van 19 juli 1997), artikel 3 van het Gemeenschappelijk optreden van 21 december 1998 inzake de strafbaarstelling van deelneming aan een criminele organisatie in de lidstaten van de Europese Unie (PB L 351 van 29 december 1988), en artikel 8 van het Kaderbesluit van de Raad van 29 mei 2000 tot versterking, door middel van strafrechtelijke en andere sancties, van bescherming tegen valsemunterij in verband met het in omloop brengen van de euro. (PB L 140 van 14 juni 2000).

<sup>7</sup> Besluit van 28 april 1999 (SCH/Com-ex (99) 11 Rev 2).

<sup>8</sup> Voor burgerlijke en handelszaken bijvoorbeeld is bij het Verdrag van Brussel van 1968 betreffende de rechterlijke bevoegdheid en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken een mechanisme in het leven geroepen waarbij weliswaar een exequaturprocedure nodig is voordat een beslissing ten uitvoer kan worden gelegd in een andere lidstaat, maar de beslissing zelf niet inhoudelijk kan worden aangevochten (artikel 29) en automatisch wordt erkend (artikel 26).

## 5. KENNIS VAN IN ANDERE LIDSTATEN AANHANGIGE PROCEDURES EN GEGEVEN BESLISSINGEN

Om een beslissing die in een andere lidstaat is gegeven te kunnen erkennen, moet eerst bekend zijn dat die beslissing bestaat en wat zij inhoudt. In sommige gevallen kan ervan worden uitgegaan dat de verdachte de autoriteiten op de hoogte brengt van het bestaan van een beslissing, met name wanneer dat in zijn of haar voordeel is, zoals in gevallen dat het *ne bis in idem* beginsel van toepassing is. Maar in andere gevallen kan er niet van worden uitgegaan dat de autoriteiten op de hoogte worden gebracht. En zelfs als de betrokkene de autoriteiten wel op de hoogte stelt, moeten deze nagaan of de informatie klopt. Omdat de meeste beslissingen die in andere lidstaten zijn gegeven niet in de werktaal van de betrokken autoriteit zullen zijn gesteld, is ook vertaling nodig.

Er bestaat geen Europees uitsprakenregister dat door de autoriteiten zou kunnen worden geraadpleegd.<sup>9</sup> Zo'n Europees register voor strafvonnissen, maar ook voor procedures die aanhangig zijn voor autoriteiten die een beslissing ten principale zullen geven, zou zeer nuttig zijn.<sup>10</sup> Het opzetten van zo'n register zou in twee fasen kunnen gebeuren: in de eerste fase zouden alleen gemeenschappelijke Europese meertalige formulieren worden ontwikkeld die kunnen worden gebruikt voor het opvragen van gegevens over bestaande strafbladen. Met zulke formulieren zou een verzoek om informatie kunnen worden gezonden naar de bevoegde (hopelijk centrale) autoriteiten van alle andere EU-lidstaten om na te gaan of iemand daar een strafblad heeft.

In een tweede fase zou een echt centraal Europees strafregister kunnen worden opgezet. Dan zou niet alleen goed kunnen worden gereageerd op recidivisme, maar zouden de vervolgende instanties ook snel en eenvoudig kunnen nagaan of tegen een bepaalde persoon al procedures lopen. Op die manier zou niet alleen kunnen worden voorkomen dat een aanklacht moet worden ingetrokken op grond van het *ne bis in idem* beginsel, maar zouden de vervolgende instanties ook waardevolle informatie tot hun beschikking kunnen krijgen bij het onderzoek naar misdrijven waarbij de betrokken persoon mogelijk een rol speelt. Een centraal register zou ook de tenuitvoerlegging van ontzettingsbeslissingen in de gehele EU aanzienlijk vergemakkelijken. Voor het opzetten van zo'n Europees register van strafvonnissen en aanhangige procedures moet een aantal praktische en juridische kwesties worden aangepakt, waaronder de belangrijke vraag wie verantwoordelijk is voor het invoeren en bijhouden van

---

<sup>9</sup> In het kader van de ontwikkeling van een EU-strategie voor de voorkoming en bestrijding van de georganiseerde criminaliteit voor het begin van het nieuwe millennium (PB C 124 van 3 mei 2000) werd voorgesteld een enkele database op te zetten van personen die strafbare feiten hebben gepleegd die verband houden met georganiseerde criminaliteit, met inachtneming van de voorschriften inzake de bescherming van persoonsgegevens. Dit voorstel was gebaseerd op eerdere aanbevelingen in het Actieplan inzake georganiseerde criminaliteit, dat op 28 april 1997 door de Raad werd goedgekeurd (PB C 251 van 15 augustus 1997) en waarin werd aanbevolen personen die zich schuldig hebben gemaakt aan dergelijke strafbare feiten uit te sluiten van aanbestedingsprocedures en subsidies of vergunningen (aanbeveling nr. 7). Ook in de mededeling van de Commissie van 1997 over een beleid van de Unie ter bestrijding van corruptie werd erop aangedrongen een zwarte lijst op te stellen voor gebieden waarop de financiële belangen van de Gemeenschap in het geding zijn. De idee van een database ondervond echter sterke weerstand in sommige lidstaten, en de bewoording werd daarom gewijzigd, zodat er nog slechts sprake was van een doeltreffend mechanisme om in een vroeg stadium overtreders te herkennen.

<sup>10</sup> Zie ook aanbeveling 49, onder e), van het Actieplan van de Raad en de Commissie over hoe de bepalingen van het Verdrag van Amsterdam inzake de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid het best kunnen worden uitgevoerd, in Wenen goedgekeurd door de Raad Justitie en binnenlandse zaken van 3 december 1998 (PB C 19 van 23 januari 1999).

de informatie in het register. Om de gegevens te beschermen moeten regels worden opgesteld betreffende de toegang tot de gegevens, het recht om de gegevens te corrigeren, enz. Bovendien moeten middelen ter beschikking worden gesteld om de werkingskosten van het systeem te dekken. Het Europese register zou toegankelijk moeten zijn via elektronische links, zodat het systeem snel en gebruikersvriendelijk is. Voor het gecentraliseerde register is niet noodzakelijkerwijs een centrale computer nodig waarin alle relevante gegevens zijn opgeslagen; wellicht is het voldoende links naar de verschillende nationale registers tot stand te brengen.<sup>11</sup>

De wetgeving over strafbladen kan per lidstaat zeer sterk verschillen. Zo kunnen verschillende lidstaten verschillende regels hebben over welk soort veroordelingen in het register worden opgenomen en voor hoe lang, wie toegang heeft tot het register, enz. Het is waarschijnlijk niet nodig deze regels volledig te harmoniseren. Er moeten echter misschien wel bepaalde minimumnormen worden vastgesteld, in het bijzonder met betrekking tot de vraag welke gegevens in het systeem moeten worden opgenomen. Bovendien moeten degenen die vanuit een andere lidstaat gegevens opvragen, hetzelfde recht van toegang hebben als degenen die vanuit de lidstaat zelf informatie opvragen. En de nationale registers moeten natuurlijk elektronisch compatibel zijn met het Europese register.

## **6. DE VERSCHILLENDE ASPECTEN VAN WEDERZIJDSE ERKENNING**

### **6.1. Tenuitvoerlegging van beslissingen**

Erkenning van een beslissing betekent in de eerste plaats doen wat in de beslissing wordt opgedragen, dus de beslissing ten uitvoer leggen.

In sommige bestaande internationale rechtsinstrumenten is bepaald dat dit indirect moet gebeuren, door de buitenlandse beslissing om te zetten in een nieuwe nationale beslissing. Deze nieuwe nationale beslissing kan de vorm hebben van een formele beslissing, waarbij de oorspronkelijke beslissing volledig wordt overgenomen, of van een beslissing waarin de buitenlandse beslissing min of meer wordt "verwerkt", en de beslissing wordt gegeven die de autoriteiten hadden kunnen geven als zij de zaak oorspronkelijk zouden hebben behandeld. Zowel het in het kader van de Europese Politieke Samenwerking gesloten Verdrag inzake de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnisen van 1991 als de uit 1998 daterende Overeenkomst betreffende de ontzegging van de rijbevoegdheid bieden mogelijkheden in dat opzicht.

Uit de context blijkt echter duidelijk dat in de conclusies van Tampere de voorkeur wordt gegeven aan rechtstreekse tenuitvoerlegging. In punt 34 (betreffende burgerlijke zaken) wordt immers gesteld dat intermediaire procedures moeten worden afgeschaft en in punt 35 (betreffende uitlevering) dat voor personen die na een definitieve veroordeling aan de rechtspleging proberen te ontkomen, de uitleveringsprocedure moet worden vervangen door de overdracht zonder meer van de betrokkenen. Redelijkerwijs kan dan ook worden verondersteld dat, voor zover

---

<sup>11</sup> In het onlangs door Duitsland voorgestelde initiatief om een eenheid op te zetten die de coördinatie tussen de nationale vervolgende instanties moet vergemakkelijken en het recherchewerk moet ondersteunen (EUROJUST) is voor Eurojust een rol weggelegd op het gebied een Europees strafregister (ontwerpartikel 6).



mogelijk, wederzijdse erkenning in het algemeen is bedoeld om definitieve beslissingen in de gehele Unie volledige en rechtstreekse rechtskracht te verlenen.

Vanuit praktisch oogpunt moet een onderscheid worden gemaakt tussen de tenuitvoerlegging van straffen die in een andere lidstaat kunnen worden ondergaan op basis van een bilateraal verzoek (zoals gevangenisstraf, boeten of alternatieve straffen) enerzijds en ontzettingen anderzijds (zie punt 9 voor een uitvoerige analyse van de relevante vragen bij de tenuitvoerlegging van verschillende soorten straffen).

## 6.2. "Ne bis in idem"

Erkenning van een beslissing betekent ook dat met die beslissing rekening wordt gehouden. Een van de aspecten daarvan is het zogenoemde "*ne bis in idem*" beginsel<sup>12</sup>, dat inhoudt dat wanneer ten aanzien van iemand eenmaal een beslissing is gegeven over bepaalde feiten en de daarop toe te passen rechtsnormen, ten aanzien van deze persoon niet opnieuw een beslissing kan worden gegeven over dezelfde zaak.

In de huidige wetgeving van de lidstaten wordt dit beginsel in een van de twee volgende vormen gehanteerd: ofwel moet met een eerdere veroordeling voor dezelfde daad in een ander land rekening worden gehouden in die zin dat de tweede beslissing lichter uitvalt<sup>13</sup>, ofwel kan over dezelfde zaak (ten aanzien van dezelfde persoon of personen) helemaal geen beslissing meer worden gegeven.

Het uitgangspunt voor volledige wederzijdse erkenning zoals die tussen de EU-lidstaten wordt nagestreefd, zou moeten zijn dat een beslissing van ongeacht welke autoriteit in de EU de zaak volledig afhandelt en dat er geen verdere beslissingen hoeven te worden gegeven; het beginsel dus dat geen verdere gerechtelijke stappen mogelijk zijn. Met andere woorden, iemand die is veroordeeld voor of vrijgesproken<sup>14</sup> van een strafbaar feit dat in lidstaat A is gepleegd, kan, ongeacht de kwalificatie van dat feit in lidstaat B, niet in lidstaat B worden vervolgd, ook al vallen de feiten onder de jurisdictie van lidstaat B (bijvoorbeeld omdat de betrokken

---

<sup>12</sup> Over dit beginsel gaat de Overeenkomst inzake de toepassing van het beginsel "ne bis in idem" die in 1987 in Brussel werd ondertekend in het kader van de Europese Politieke Samenwerking. Deze overeenkomst is echter slechts door negen lidstaten geratificeerd. In het Europees Verdrag inzake de internationale geldigheid van strafvonnissen van 1970 en in het Europees Verdrag betreffende de overdracht van strafvervolgning van 1972 zijn ook regels inzake *ne bis in idem* opgenomen. Ook in sommige EU-instrumenten wordt het *ne bis in idem* beginsel gehanteerd, bijvoorbeeld in de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen van 1995 en in het Verdrag betreffende de Europese Unie ter bestrijding van corruptie van 1997. De Overeenkomst ter uitvoering van het akkoord van Schengen van 14 juni 1985 bevat ook bepalingen met betrekking tot het *ne bis in idem* beginsel, waarbij in de artikelen 54-58 veroordeling en zelfs vervolging wordt verboden indien al een beslissing is gegeven.

<sup>13</sup> Stel bijvoorbeeld dat iemand voor een bepaald feit in land A is veroordeeld tot twee jaar gevangenisstraf. En dat land B ook jurisdictie over de zaak heeft en de betrokkene tot vijf jaar zou veroordelen. Als land B volgens het beginsel werkt dat rekening moet worden gehouden met de eerdere veroordeling, zou het uiteindelijke vonnis vijf min twee, dus drie jaar gevangenisstraf moeten luiden.

<sup>14</sup> In de huidige nationale wetgeving en zelfs in internationale rechtsinstrumenten geldt het *ne bis in idem* beginsel niet altijd ook voor vrijspraak. Soms wordt een onderscheid gemaakt tussen vrijspraak wegens gebrek aan bewijs dat het feit daadwerkelijk is gepleegd (in dergelijke gevallen wordt het *ne bis in idem* beginsel doorgaans wel aanvaard) en gevallen waarin het gepleegde feit in de staat waar de beslissing wordt gegeven, niet strafbaar is (in dergelijke gevallen wordt het *ne bis in idem* beginsel vaak niet aanvaard.)

persoon onderdaan is van lidstaat B) en ook al zou in lidstaat B de uitspraak anders hebben kunnen luiden (b.v. omdat daar op het desbetreffende strafbare feit een langere vrijheidsstraf staat).

Hoewel *ne bis in idem* een eenvoudig beginsel lijkt, doen zich bij nadere beschouwing vele problemen voor. Deze hebben vooral te maken met de definitie van "idem", "dezelfde feiten" of "hetzelfde delict". Wat de betrekkingen tussen de EU-lidstaten betreft moeten de bestaande internationale rechtsinstrumenten wellicht worden aangevuld met, mogelijk zelfs vervangen door een instrument waarin het *ne bis in idem* beginsel duidelijker wordt geregeld.

Problemen in verband met het *ne bis in idem* beginsel zullen in ieder geval veel minder vaak voorkomen als dankzij een Europees register van aanhangige strafzaken en gegeven beslissingen vervolging veel beter kan worden gecoördineerd tussen de EU-lidstaten. Bovendien zou een jurisdictiesysteem voor de hele EU *ne bis in idem* vrijwel overbodig maken op EU-niveau, als voor elke zaak slechts een enkele lidstaat bevoegd zou zijn.

### **6.3. Andere gevolgen voor latere beslissingen**

Een definitieve beslissing kan ook op een andere manier worden meegewogen, bijvoorbeeld door op een later tijdstip bij een nieuwe beslissing over een nieuw vergrijp rekening te houden met het feit dat iemand al eerder is veroordeeld en de betrokkene dus te beschouwen als recidivist en hem of haar strenger te veroordelen vanwege deze verzwarende omstandigheid. Dit aspect is niet bij verdrag geregeld, en misschien zijn hierover ook geen internationale rechtsregels nodig, omdat de nationale rechtsstelsels de rechter vrij kunnen laten niet alleen rekening te houden met de omstandigheden waarin het strafbare feit is gepleegd, maar ook met het strafblad van de vervolgte. Dan moet er echter wel voor worden gezorgd dat autoriteiten op de hoogte zijn van eerdere veroordelingen. Er kan niet van worden uitgegaan dat de verdachte zelf de aandacht vestigt op eerdere veroordelingen (zie punt 5).

Rekening houden met eerdere veroordelingen hoeft niet in het nadeel van de verdachte te zijn: in verschillende lidstaten kent het strafrecht regelingen die ervoor zorgen dat bij meerdere strafbare feiten de straffen niet zonder meer bij elkaar worden "opgeteld". Een professionele autodief die wordt betrapt op het stelen van 15 voertuigen in een bepaalde lidstaat waar drie jaar gevangenisstraf staat op de diefstal van één voertuig, zou bijvoorbeeld niet tot 45 jaar worden veroordeeld. Kennelijk zijn in de nationale rechtsstelsels van alle of bijna alle lidstaten mechanismen opgenomen die in zo'n geval tot een strengere veroordeling leiden dan wanneer iemand zich aan een enkel vergrijp heeft schuldig gemaakt, zonder dat sprake is van een zuivere opeenstapeling van straffen.

Het kan voorkomen dat ditzelfde aantal strafbare feiten niet in één lidstaat, maar in 15 verschillende lidstaten wordt gepleegd. Al deze lidstaten zouden tegelijkertijd, maar onafhankelijk van elkaar, "hun" zaak kunnen vervolgen en de verdachte tot drie jaar gevangenisstraf kunnen veroordelen. Ook in het huidige systeem zou dat tot de volgende situatie kunnen leiden: nadat de veroordeelde zijn straf heeft uitgezeten in de lidstaat waar hij het eerst gevangen is genomen, kan hij worden uitgeleverd aan een andere lidstaat, om daar zijn straf te ondergaan. Vervolgens zou hij weer aan een andere lidstaat kunnen worden uitgeleverd, enz. Als bestaande

uitleveringsinstrumenten ruimte bieden voor flexibiliteit kan worden voorkomen dat de gevangenisstraf oploopt tot 45 jaar. Bij wederzijdse erkenning zou echter elk vonnis moeten worden erkend in alle andere lidstaten, ook in de lidstaat waar de veroordeelde het eerst gevangen wordt gezet. Daardoor zou die lidstaat de autodief in totaal 45 jaar gevangenisstraf moeten opleggen.

Er moet dus een regeling worden ontwikkeld om zulke situaties te voorkomen, want die passen niet in een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Coördinatie van vervolging zou een mogelijke oplossing kunnen zijn, zoals dat ook volgens nationaal recht kan worden gedaan. Zodra in een van de lidstaten vervolging wordt ingesteld, wordt dit vermeld in het Europese strafregister. Zo zijn alle lidstaten op de hoogte van deze ontwikkeling. Zij kunnen dan de bevoegdheid over "hun" deel van de zaak opgeven ten gunste van een enkele lidstaat. Dat hoeft niet noodzakelijkerwijs de lidstaat te zijn die als eerste vervolging heeft ingesteld. Lidstaten kunnen dit alleen doen als in de bevoegdheidsregels de mogelijkheid van een dergelijke bevoegdheidsoverdracht wordt geboden. De hele zaak kan dan worden afgehandeld door middel van de rechterlijke beslissing van de lidstaat die de uitsluitende bevoegdheid heeft gekregen. Daarbij kunnen mechanismen worden toegepast om een opeenstapeling van straffen te voorkomen.

## **7. WEDERZIJDSE ERKENNING AFHANKELIJK VAN DE VEROORDEELDE**

De voorschriften betreffende de strafrechtelijke behandeling van minderjarigen en verstandelijk gehandicapten lopen per lidstaat sterk uiteen. Erkenning van beslissingen die betrekking hebben op deze personen zou daarom bijzonder problematisch zijn, en het valt te overwegen deze beslissingen buiten het toepassingsgebied van de wederzijdse erkenning te houden, in ieder geval voorlopig.

Het lijkt niet realistisch te verwachten dat de lidstaten als antwoord op de vraag wat moet worden verstaan onder een minderjarige, zullen instemmen met een eenvoudige oplossing in de vorm van een definitie volgens welke alle personen onder de achttien jaar als minderjarig worden beschouwd. Een flexibele oplossing biedt waarschijnlijk eerder uitkomst, waarbij de lidstaten het recht krijgen beslissingen met betrekking tot minderjarigen niet te erkennen en zelf het begrip minderjarig te definiëren. Het is daarbij misschien wel nodig een maximumleeftijd vast te stellen.

## **8. WEDERZIJDSE ERKENNING AFHANKELIJK VAN HET GEPLEEGDE FEIT**

Er zouden zich geen problemen moeten voordoen bij de erkenning van definitieve beslissingen op geharmoniseerde of onderling aangepaste gebieden van het materiële strafrecht, zoals corruptie, mensenhandel of deelname aan een criminele organisatie. Maar ook buiten deze gebieden is er geen reden om wederzijdse erkenning op voorhand uit te sluiten. In de conclusies van Tampere wordt niet uitgesloten dat gemeenschappelijke minimumnormen nodig zijn, maar dan alleen voor bepaalde aspecten van het procesrecht, niet voor het materiële recht.<sup>15</sup> Verbetering van de justitiële samenwerking in de vorm van wederzijdse bijstand of uitleveringsprocedures is in het algemeen horizontaal gericht. Verbetering van de samenwerkingsmogelijkheden in instrumenten met betrekking tot bepaalde sectoren werd meestal beschouwd als een voorbode van een meer algemene aanpak.

---

<sup>15</sup> Conclusies van het voorzitterschap, punt 37.

Bestaande internationale rechtsinstrumenten betreffende de erkenning van buitenlandse beslissingen bieden vaak de mogelijkheid om in gevallen waar geen sprake is van dubbele strafbaarheid, erkenning te weigeren.<sup>16</sup> Als deze dubbele strafbaarheid een voorwaarde voor wederzijdse erkenning blijft, moet bij elke geldigverklaringsprocedure worden nagegaan of daaraan wordt voldaan. Dit zou niet alleen aan elke geldigverklaringsprocedure een extra stap toevoegen, maar in sommige gevallen deze procedure ook aanzienlijk langduriger maken. Zo zou het in sommige gevallen nodig kunnen zijn dat opnieuw wordt vastgesteld wat de veroordeelde precies heeft gedaan. Het kan voorkomen dat bepaalde feiten volgens het strafrecht van de lidstaat waar de beslissing is gegeven, niet relevant waren en daarom niet zijn onderzocht. Maar volgens het recht van de tenuitvoerleggende lidstaat zijn ze misschien van wezenlijk belang. In zulke gevallen kan het voorkomen dat stappen moeten worden ondernomen die bijna neerkomen op een heropening van de zaak, zoals het onderzoeken van nieuw bewijsmateriaal, enz. Dit probleem zou kunnen worden opgelost door wederzijdse erkenning niet toe te passen op bepaalde gedragingen die in de ene lidstaat wel en in de andere niet strafbaar zijn. Daarvan bestaan slechts enkele voorbeelden, die bijzonder gevoelig liggen (b.v. abortus, euthanasie, strafbare feiten op het gebied van de pers, en strafbare feiten in verband met soft drugs). Deze benadering zou echter ook problemen kunnen opleveren als moet worden vastgesteld of een bepaald geval wel of niet als een uitzondering moet worden beschouwd.

Indien daarentegen de voorwaarde van dubbele strafbaarheid zou komen te vervallen en er geen jurisdictiesysteem wordt ingesteld volgens welk voor elke zaak een enkele lidstaat exclusief bevoegd is, kunnen de volgende twee situaties ontstaan: in de ene lidstaat staan sancties op gedragingen die in de andere lidstaat niet strafbaar zijn. Deze laatste lidstaat zou dan verplicht zijn de beslissing van de eerste lidstaat te erkennen en in bepaalde gevallen een vonnis ten uitvoer moeten leggen dat is uitgesproken in verband met een handeling die volgens zijn eigen rechtsstelsel niet strafbaar is. In beginsel zou zich ook de omgekeerde situatie kunnen voordoen, waarbij een lidstaat die een bepaalde gedraging strafbaar heeft gesteld, verplicht is een beslissing tot vrijspraak van een andere lidstaat, waar de desbetreffende gedragingen rechtmatig zijn, te erkennen.<sup>17</sup>

Het zoeken naar een antwoord op de vraag op welke strafbare feiten wederzijdse erkenning van toepassing moet zijn, blijkt dus sterke argumenten op te leveren voor het opstellen van bevoegdheidsregels voor de hele EU (zie punt 13). <<

Een andere vraag is of wederzijdse erkenning niet moet worden beperkt tot ernstige strafbare feiten. De definitie van een ernstig strafbaar is echter niet geheel gelijklopend in de

---

<sup>16</sup> Zie artikel 5, onder b), van het Verdrag van 1991 tussen de lidstaten van de Europese Gemeenschappen inzake de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnissen en artikel 4, lid 1, van het Europees Verdrag van 1970 inzake de internationale geldigheid van strafvonnissen.

<sup>17</sup> Dat zou consequenties kunnen hebben die voor sommigen waarschijnlijk moeilijk te aanvaarden zijn. Stel bijvoorbeeld dat in lidstaat A euthanasie strafbaar is, terwijl dat in lidstaat B niet het geval is mits degene die wenst te sterven in een schriftelijke verklaring instemt met euthanasie. Beide lidstaten hebben volgens hun nationale, niet-gecoördineerde regels jurisdictie over de zaak. Iemand die euthanasie heeft toegepast op grond van een schriftelijke verklaring en die immuniteit voor deze handeling wil verkrijgen in lidstaat A, zou ervoor kunnen zorgen dat hij of zij wordt vervolgd in lidstaat B, zonder te vermelden dat er een schriftelijke verklaring is. Nadat de rechtszaak is begonnen, zou hij of zij dan de verklaring kunnen overleggen en zeker kunnen zijn van vrijspraak, die vervolgens door lidstaat A zou moeten worden erkend.

verschillende instrumenten.<sup>18</sup> Uitgaande van het tweeledige doel van wederzijdse erkenning is er echter geen reden dit beginsel alleen toe te passen in geval van ernstige strafbare feiten (ten minste niet als het gaat om de erkenning van definitieve beslissingen). In tegendeel, als "zware" criminelen in aanmerking komen voor tenuitvoerlegging in hun lidstaat van herkomst, geldt dat zeker voor degenen die worden veroordeeld voor delicten die niet als ernstige strafbare feiten worden beschouwd. Dit zou de kans op een geslaagde herintegratie in de maatschappij aanzienlijk kunnen verbeteren. Er is ook geen duidelijke reden om beslissingen in verband met minder ernstige strafbare feiten bij volgende beslissingen niet mee te wegen als verzwarende omstandigheid, vanwege het *ne bis in idem* beginsel of om andere redenen.

## 9. DE VERSCHILLENDE VORMEN VAN STRAF

Moeilijker ligt de vraag of wederzijdse erkenning moet worden toegepast ongeacht de opgelegde straf. Dit is wel een van de kernpunten.<sup>19</sup>

### 9.1 Vrijheidsstraffen

Op dit gebied moet met de belangen van twee partijen rekening worden gehouden: de belangen van de lidstaat waar de beslissing werd gegeven, die wil dat deze beslissing ten uitvoer wordt gelegd, en de belangen van de veroordeelde, die een reële kans op sociale herintegratie moet hebben.<sup>20</sup>

Deze laatste overweging leidt tot de conclusie dat vrijheidsstraffen in het algemeen zo dicht mogelijk bij de sociale omgeving waarin de veroordeelde moet herintegreren, ten uitvoer moeten worden gelegd. In de meeste gevallen zal dat de lidstaat van verblijf van de veroordeelde zijn.

Als een beslissing in de ene lidstaat wordt gegeven en in de andere lidstaat ten uitvoer wordt gelegd, rijst de vraag welke lidstaat bevoegd is beslissingen te nemen die betrekking hebben op de tenuitvoerlegging, zoals een beslissing tot vervroegde invrijheidsstelling.<sup>21</sup> Wederzijds vertrouwen moet natuurlijk van twee kanten komen:

---

<sup>18</sup> Vergelijk de Overeenkomst inzake uitlevering van 1996, artikel 2, het Gemeenschappelijk optreden inzake het witwassen van geld van december 1998, artikel 1, onder b), en de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen van 1995, artikel 2, lid 1.

<sup>19</sup> Het Verdrag van Den Haag inzake de internationale geldigheid van strafvonnisen van 1970 heeft betrekking op vrijheidsbeneming, geldboeten of verbeurdverklaringen en ontzettingen (artikel 2), maar de aangezochte lidstaat kan de tenuitvoerlegging van ontzettingen weigeren. Het Verdrag inzake de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnisen van 1991 heeft alleen betrekking op vrijheidsstraffen en boetes. De uit 1998 daterende Overeenkomst betreffende de ontzegging van de rijbevoegdheid heeft per definitie uitsluitend betrekking op de derde categorie, ontzettingen.

<sup>20</sup> Om deze reden wordt zowel in het Verdrag van Den Haag van 1970 inzake de internationale geldigheid van strafvonnisen als in het Verdrag van 1991 inzake de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnisen de mogelijkheid om een vonnis in een ander land ten uitvoer te leggen beperkt tot gevallen waarin de veroordeelde een onderdaan is van dat andere land, daar verblijft of er reeds een straf ondergaat. Bovendien biedt het Verdrag van 1991 inzake de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnisen de lidstaat van verblijf of nationaliteit de mogelijkheid zelf te vragen om overdracht van de tenuitvoerlegging. Opmerkelijk genoeg is in geen van deze instrumenten geregeld dat de veroordeelde moet worden gehoord over de vraag waar de straf ten uitvoer zal worden gelegd.

<sup>21</sup> Het Verdrag van 1991 inzake de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnisen verschilt niet wezenlijk van het Verdrag van Den Haag van 1970 inzake de internationale geldigheid van

de lidstaat van tenuitvoerlegging vertrouwt erop dat de lidstaat van veroordeling een correcte beslissing heeft gegeven, en de lidstaat van veroordeling vertrouwt erop dat de lidstaat van tenuitvoerlegging de beslissing correct ten uitvoer legt. Dan ligt het voor de hand dat beslissingen met betrekking tot de tenuitvoerlegging, die zijn gebaseerd op het gedrag van de gevangene, onder de bevoegdheid moeten vallen van de lidstaat van tenuitvoerlegging. Ook uit praktisch oogpunt lijkt dit de beste oplossing: de autoriteiten van de lidstaat van tenuitvoerlegging staan in direct contact met de gevangene en zijn dus het best in staat om een oordeel te vormen over zijn of haar gedrag. Het moet niet worden uitgesloten dat de autoriteiten van de lidstaat van veroordeling worden geraadpleegd, of in ieder geval op de hoogte gebracht, voordat een bepaalde maatregel wordt genomen. Een andere mogelijkheid is dat de lidstaat van veroordeling bepaalde beperkingen of voorwaarden kan opleggen op het moment van de overdracht (om bijvoorbeeld het slachtoffer te beschermen of in te lichten).

Gratie of amnestie, die geen verband houden met het gedrag van de veroordeelde tijdens de vrijheidsbeneming, zouden tot de bevoegdheid van de lidstaat van veroordeling moeten blijven horen.

Een ander punt waarnaar moet worden gekeken is dat van de kosten van gevangenisstraf<sup>22</sup>, die hoog kunnen oplopen. Er zou kunnen worden uitgegaan van het beginsel dat degene die er belang bij heeft dat een bepaalde maatregel wordt genomen, ook de financiële lasten daarvan moet dragen. Wanneer een lidstaat een beslissing geeft waarbij iemand tot gevangenisstraf wordt veroordeeld, gebeurt dat in het kader van de toepassing van het strafrecht van de betrokken lidstaat. Er kan dus van worden uitgegaan dat deze maatregel wordt getroffen in het belang van die lidstaat. Het kan vanzelfsprekend ook in het belang van andere lidstaten of van de maatschappij als geheel zijn dat bepaalde delinquenten enige tijd gevangen worden gehouden, vooral met het oog op preventie, maar de kosten daarvan kunnen moeilijk op de maatschappij als geheel worden verhaald. Daarom zou als basisregel kunnen gelden dat de lidstaat van veroordeling de kosten van de gevangenschap draagt.

In het huidige systeem geldt echter het uitgangspunt dat de staat die ermee instemt een gevangenisstraf ten uitvoer te leggen voor een andere staat, de kosten daarvan niet verhaalt op de staat van veroordeling. In de praktijk zou het gemakkelijker zijn dit systeem te handhaven, omdat dan de administratieve belasting van het verrichten en ontvangen van betalingen kan worden voorkomen.

## **9.2. Geldstraffen**

In principe moet wederzijdse erkenning van toepassing zijn op alle definitieve beslissingen waarbij een boete wordt opgelegd, ongeacht of de boete zeer hoog of betrekkelijk laag is.

---

strafvonnissen als het gaat om de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging na overdracht. Het is met name opmerkelijk dat volgens beide verdragen de bevoegdheid inzake procedures en aanverwante maatregelen bij de Staat van tenuitvoerlegging ligt. Alleen wordt in het Verdrag van Den Haag voorwaardelijke invrijheidsstelling uitdrukkelijk genoemd als een van deze maatregelen.

<sup>22</sup>

In de bestaande verdragen wordt niet ingegaan op de kosten van de detentie van de veroordeelde, en de financiële belasting is geen grond om de tenuitvoerlegging van een in een andere lidstaat gegeven beslissing te weigeren.

Juist in deze laatste gevallen, waarbij minder ernstige inbreuken zoals kleine verkeersovertredingen worden beboet, biedt een eenvoudige en snelle regeling voor wederzijdse erkenning grote voordelen. Bij de conventionele manier van internationale tenuitvoerlegging zouden de kosten in veel gevallen hoger zijn dan de opgelegde boete. Het niet ten uitvoer leggen van geringe boetes in andere lidstaten zou echter een verkeerd signaal geven: het zou de indruk kunnen wekken dat boetes voor strafbare feiten die in het buitenland worden gepleegd, niet ten uitvoer worden gelegd als de betrokkene erin slaagt de grens over te steken, wat natuurlijk niet strookt met het beeld van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Aan de andere kant zal het voor iemand die een kleine verkeersovertreding heeft begaan moeilijk te aanvaarden zijn dat hij of zij procedurekosten moet betalen die veel hoger zijn dan de boete zelf, alleen omdat de overtreding in het buitenland werd begaan. Op basis van wederzijdse erkenning zou een eenvoudig systeem voor de inning van boetes kunnen worden ontwikkeld, waardoor de procedurekosten beperkt zouden blijven.

**Daarbij doen zich drie problemen voor.** Ten eerste kan de opgelegde boete hoger zijn dan het maximum dat in de lidstaat van tenuitvoerlegging voor hetzelfde strafbare feit geldt; dit probleem heeft te maken met de fundamentele keuze tussen rechtstreekse, volledige tenuitvoerlegging en omzetting in een nieuwe beslissing in de lidstaat van tenuitvoerlegging. In de meeste gevallen komt het erop neer dat moet worden besloten wat het zwaarst weegt: gelijke behandeling<sup>23</sup> van overtreeders die de strafbare feiten in dezelfde lidstaat hebben gepleegd of gelijke behandeling van overtreeders die dezelfde nationaliteit hebben of in dezelfde lidstaat verblijven.

Het tweede probleem houdt verband met de mogelijk verschillende aard van de beslissingen waarbij een boete wordt opgelegd. Soms moet het verschuldigde bedrag worden geïnd via administratieve of civiele procedures. In het Verdrag van 1991 inzake de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnissen wordt dit probleem opgelost in geval de boete is opgelegd aan een rechtspersoon, door de aangezochte lidstaat de mogelijkheid te bieden zich bereid te verklaren de boete te innen overeenkomstig zijn bepalingen van burgerlijk procesrecht inzake de tenuitvoerlegging (artikel 9, lid 2).

Ten derde is er het vraagstuk van de verdeling van de geïnde boetes tussen de betrokken lidstaten. Er zijn drie mogelijkheden: de lidstaat van tenuitvoerlegging houdt het geïnde bedrag zelf, deze lidstaat maakt het bedrag over naar de lidstaat van veroordeling, of beide lidstaten delen het bedrag. De eerste mogelijkheid brengt de minste administratieve belasting met zich, de tweede aanzienlijk meer, en de derde is het moeilijkst in praktijk te brengen. Als argument voor de tweede mogelijkheid zou kunnen worden aangevoerd dat het oorspronkelijke besluit in de meeste gevallen bepaalt dat de boete moet worden betaald aan de staat waarvan de autoriteiten de beslissing hebben gegeven. Als ook met dit aspect van de beslissing rekening moet worden gehouden, zou het geld naar de lidstaat van veroordeling moeten gaan. Ongeacht welke mogelijkheid wordt gekozen, moeten er waarschijnlijk regelingen worden getroffen om inningskosten voor de lidstaat van tenuitvoerlegging te compenseren, wat bijvoorbeeld zou kunnen worden gedaan door de lidstaat van

---

<sup>23</sup>

Het gebruik van de term "gelijke behandeling" in dit verband wil geenszins zeggen dat beslissingen niet op de persoon kunnen worden afgestemd door rekening te houden met de financiële draagkracht van de veroordeelde, zijn verplichtingen jegens anderen, bijvoorbeeld in de vorm van alimentatie, enz.

tenuitvoerlegging het recht te geven inningskosten in rekening te brengen aan de veroordeelde, zoals dat ook gebeurt bij de inning van een boete die volgens een nationale procedure is opgelegd.

### **9.3. Inbeslagneming**

Voor inbeslagneming moeten dezelfde beginselen gelden als voor de erkenning en tenuitvoerlegging van geldstraffen, ten minste voor de inbeslagneming van financiële middelen, ongeacht of het gaat om contant geld of om tegoeden op bankrekeningen. Voor de inbeslagneming van andere activa moeten wellicht andere uitgangspunten gelden, hoewel de grote lijnen dezelfde moeten blijven.

Een van de aspecten waaraan in het bijzonder aandacht moet worden besteed bij inbeslagneming, is de bescherming van de rechten van slachtoffers en derden te goeder trouw.

### **9.4. Alternatieve straffen**

In sommige rechtsstelsels zijn naast de "klassieke" straffen ook andere vormen van straf ontwikkeld, zoals bijvoorbeeld dienstverlening aan de gemeenschap.

Hier kunnen zich twee problemen voordoen: het eerste probleem houdt verband met het feit dat alternatieve straffen vaak een goedmakingsaspect hebben. Zo kan de veroordeelde bijvoorbeeld worden opgedragen bepaalde werkzaamheden te verrichten die aan de gemeenschap als geheel ten goede komen of aan het slachtoffer of de slachtoffers van het delict. Daarbij moeten de mogelijke voordelen voor de gemeenschap of de persoon die het slachtoffer was van het delict, worden afgewogen tegen de voordelen die het kan hebben als de dader de mogelijkheid krijgt de dienstverlening te verrichten in de lidstaat waarin hij of zij sociaal is geïntegreerd. Dienstverlening aan de gemeenschap in een andere lidstaat zou niets opleveren voor de gemeenschap waarvan de waarden door het delict zijn geschonden. Daar staat tegenover dat het moeten verlenen van diensten aan de gemeenschap ver van huis een veel zwaardere straf zou zijn.

Het tweede probleem is dat sommige lidstaten slechts in beperkte mate alternatieve maatregelen kennen, en wellicht niet beschikken over de juiste sociale omgeving en toezichthoudende instanties: overdracht van de tenuitvoerlegging van de maatregel heeft dan misschien niet het beoogde educatieve effect. Daarom verdient het wellicht de voorkeur een vergelijkende analyse te maken met het oogmerk mogelijk in een later stadium een samenwerkingsmechanisme tot stand te brengen, aan de hand waarvan de betrokken lidstaten gemakkelijker tot een overeenkomst kunnen komen.

Hoewel voor wederzijdse erkenning van alternatieve straffen in beginsel dezelfde richtsnoeren zouden moeten gelden als voor vrijheidsstraffen of geldstraffen, ligt het, gezien het brede scala van maatregelen die onder deze categorie vallen, echter voor de hand meer speelruimte over te laten voor de betrokken lidstaten. Het zou bijvoorbeeld zo kunnen zijn dat elk van beide lidstaten om overdracht kan verzoeken, maar dat de aangezochte lidstaat niet verplicht is dit verzoek in te willigen.

### **9.5. Ontzettingen**

Indien iemand die krachtens een in punt 3.2 bedoelde beslissing een beroepsverbod heeft gekregen, op een zwarte lijst voor overheidsuitgaven staat, geen activiteiten



mag uitoefenen waarbij hij contact met kinderen heeft, of voor wie een andere ontzetting geldt, de grens over gaat en in de aangrenzende lidstaat dat beroep uitoefent, zich aanmeldt voor een overheidsopdracht of een subsidie krijgt, wordt het effect van de straf grotendeels teniet gedaan. De Commissie is zich er terdege van bewust dat uitbreiding van het effect van een ontzetting tot buiten de lidstaat waarin deze is uitgesproken, kan worden beschouwd als een verzwaring van de situatie voor de veroordeelde, maar deze maatregel is waarschijnlijk nodig om de hierboven beschreven omstandigheden, die onverenigbaar zijn met een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, te voorkomen.

Daarom moet nadrukkelijk worden geprobeerd de belemmeringen voor wederzijdse erkenning van ontzettingen uit de weg te ruimen.

Bij de wederzijdse erkenning van ontzettingen (en vergelijkbare maatregelen, zoals een verbod om bepaalde activiteiten uit te oefenen) doen zich geheel andere praktische problemen voor dan bij de hierboven besproken straffen. Deze ontzettingen en vergelijkbare maatregelen hebben binnen de interne markt alleen effect als ze in de gehele Unie worden erkend en ten uitvoer gelegd. In dit geval moet wederzijdse erkenning multilateraal zijn, zelfs voor de gehele Unie gelden, en moet gedurende de volledige geldigheidsduur worden toegezien op de naleving van de beslissing. Dit kan alleen door registers in te stellen waarin beslissingen in een vooraf bepaalde vorm worden geregistreerd zodra ze worden gegeven (of zodra ze definitief zijn geworden), waarbij in ieder geval de gegevens ter identificatie van de veroordeelde persoon of rechtspersoon, de activiteiten die verboden zijn en de duur van de sanctie worden vermeld. Bij deze omvangrijke taak komen dezelfde problemen kijken als bij de database over personen die strafbare feiten hebben begaan die verband houden met georganiseerde criminaliteit, die een onderdeel is van de onlangs ontwikkelde EU-strategie ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit.<sup>24</sup> Alles draait om gegevensbescherming, waardoor de toegang tot zo'n register een ingewikkelde zaak is: hoe moeten bijvoorbeeld de officiële instanties die verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de betrokken activiteiten worden geïnformeerd (b.v. in de financiële sector of in het onderwijs, afhankelijk van de aard van de ontzetting)?

## 10. BESCHERMING VAN DE RECHTEN VAN HET INDIVIDU

In punt 33 van de conclusies van Tampere verklaart de Europese Raad dat een versterkte wederzijdse erkenning ook de justitiële bescherming van de rechten van het individu ten goede zou komen. Er moet daarom op worden toegezien dat de behandeling van verdachten en de rechten van de verdediging niet alleen niet in het gedrang komen door de toepassing van dit beginsel, maar zelfs beter worden gewaarborgd. Het uitgangspunt voor alle ideeën op dit gebied is nog steeds het Europees Verdrag voor de rechten van de mens van 1950, en in het bijzonder de artikelen 5, 6 en 7 daarvan. Bepaalde aspecten van het procesrecht zouden echter nader kunnen worden uitgewerkt, zoals de voorwaarden voor het verlenen van rechtsbijstand of het inschakelen van een tolk. Dat geldt ook voor bijzondere procedures, zoals verkorte procedures voor daders die op heterdaad zijn betrapt of procedures bij verstek.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Voorkoming en bestrijding van de georganiseerde criminaliteit: een strategie van de Europese Unie voor het begin van het nieuwe millennium (PB C 124 van 3 mei 2000). Zie ook punt 5.

<sup>25</sup> In het Verdrag van 1970 inzake de internationale geldigheid van strafvonnissen is een volledige sectie over verstekvonnissen opgenomen.

## **11. ASPECTEN VAN HET PROCESRECHT WAARVOOR GEMEENSCHAPPELIJKE MINIMUMNORMEN NOODZAKELIJK WORDEN GEACHT**

Conclusie nr. 37 van de bijzondere Europese Raad van Tampere luidt dat een begin moet worden gemaakt met de werkzaamheden betreffende de aspecten van het procesrecht waarvoor gemeenschappelijke minimumnormen noodzakelijk worden geacht teneinde de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning te vergemakkelijken, met inachtneming van de fundamentele rechtsbeginselen van de lidstaten. De Europese Raad erkent hiermee dat wederzijdse erkenning de onderlinge aanpassing van de wetgevingen niet geheel kan vervangen, maar dat deze twee zaken zouden moeten samengaan.

Eerst moet dus worden bepaald op welke gebieden dergelijke gemeenschappelijke minimumnormen nodig zijn teneinde te zorgen voor het wederzijdse vertrouwen dat wederzijdse erkenning mogelijk maakt, en vervolgens moeten deze normen zelf worden vastgesteld.

Op de volgende gebieden zouden gemeenschappelijke normen nodig kunnen zijn:

- De bescherming van de verdachte, wat betreft de rechten van de verdediging zoals: toegang tot juridische bijstand en vertegenwoordiging, vertolking en vertaling in gevallen waarin de verdachte de proces taal niet goed genoeg beheerst, toegang tot de rechter (bij administratieve procedures: beroepsmogelijkheid)
- De bescherming van het slachtoffer, wat betreft de mogelijkheid om in het kader van de strafrechtelijke procedure te worden gehoord, de mogelijkheid om bewijsmateriaal te verstrekken, enz.

## **12. DE GELDIGVERKLARINGSPROCEDURE ("EXEQUATURPROCEDURE")**

Idealiter zou een dergelijke procedure in het geheel niet nodig zijn: de wederzijdse erkenning zou rechtstreeks en automatisch geschieden, zonder verdere procedurele stappen. Dit lijkt in de praktijk in de meeste gevallen onmogelijk. Wanneer de beslissing is gesteld in een taal die de betrokken persoon/personen en autoriteiten niet beheersen, zal het ten minste nodig zijn de tekst te vertalen. Bovendien zou moeten worden nagegaan of de beslissing werkelijk een beslissing in de zin van punt 3.2 is en afkomstig is van een instantie die bevoegd is om dergelijke beslissingen te nemen.

Wanneer wordt besloten het toepassingsgebied van de wederzijdse erkenning op enigerlei wijze te beperken, moet de geldigverklaringsprocedure een stap omvatten om te waarborgen dat de genomen beslissing binnen het toepassingsgebied valt. Wanneer de erkenning afhankelijk wordt gemaakt van de inachtneming van bepaalde procedurele waarborgen, moeten daartoe wellicht controles worden ingevoerd. Met elk extra aspect dat moet worden gecontroleerd voordat een beslissing in de uitvoerende lidstaat wordt erkend, wordt de geldigverklaringsprocedure ingewikkelder en langer, hetgeen afbreuk doet aan de belangrijkste voordelen van wederzijdse erkenning, snelheid en eenvoud. Een te logge geldigverklaringsprocedure zou tot gevolg hebben dat de regeling inzake wederzijdse erkenning in de praktijk bijna hetzelfde zou werken als de traditionele "verzoekregeling".

Om praktische redenen in verband met de diverse soorten straffen is het wellicht nodig om voor verschillende beslissingen verschillende geldigverklaringsprocedures in te voeren. Wanneer de opgelegde straf in de uitvoerende lidstaat bijvoorbeeld niet bestaat, kan een verder uitgewerkte omzettingsprocedure nodig zijn.

### 13. VOORKOMING VAN JURISDICTIEGESCHILLEN TUSSEN LIDSTATEN

In artikel 31, onder d), van het VEU is bepaald dat gezamenlijk optreden inzake justitiële samenwerking in strafzaken het voorkomen van jurisdictiegeschillen tussen lidstaten omvat.

De huidige situatie is dat in veel strafrechtssystemen verschillende bevoegdheidsregels worden gehanteerd, wat zijn weerslag vindt in verschillende EU-instrumenten.<sup>26</sup> Dit probleem doet zich het duidelijkst voelen wanneer sprake is van universele jurisdictie, zoals het geval is in verschillende instrumenten<sup>27</sup>. Als gevolg van deze situatie komt het regelmatig voor dat verschillende lidstaten bevoegd zijn. Er bestaat geen litispendingeregeling of een rangorde van bevoegdheidsregels, alleen wordt er soms aangedrongen op coördinatie of, voor zover mogelijk, centralisatie bij vervolgingen<sup>28</sup>.

De contactpunten in het Europees Justitieel Netwerk hebben al tot taak de coördinatie te bevorderen in geval van verscheidene verzoeken van de plaatselijke justitiële autoriteiten.<sup>29</sup> Daarnaast wordt in het door de Commissie en de Raad goedgekeurde Actieplan van Wenen<sup>30</sup> van 1998 voorgesteld om binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam de mogelijkheden na te gaan om een register van aanhangige zaken in te stellen, om jurisdictiegeschillen te voorkomen. Wanneer een bevoegdheidsrangorde ontbreekt, is de enige mogelijkheid een afwijking van de wederzijdse erkenning toe te staan in gevallen waarin de erkennende lidstaat bevoegd is en ook vervolging heeft ingesteld of wel bevoegd was maar heeft besloten af te zien van vervolging.<sup>31</sup> Hierdoor zou het beginsel van wederzijdse erkenning echter in ernstige mate worden aangetast.

#### 13.1. Coördinatie

Om jurisdictiegeschillen tussen lidstaten te beslechten en te voorkomen dat in meer dan een lidstaat vervolging wordt ingesteld, kan worden overwogen criteria voor het vaststellen van een bevoegdheidsrangorde op te stellen en een bestand of nog op te

---

<sup>26</sup> Zie bijvoorbeeld het gemeenschappelijk optreden van 24 februari 1997 ter bestrijding van mensenhandel en seksuele uitbuiting van kinderen, titel II/A/f (PB L 63 van 4 maart 1997); de Overeenkomst van 26 mei 1997 ter bestrijding van corruptie waarbij ambtenaren van de Europese Gemeenschappen of van de lidstaten van de Europese Unie betrokken zijn, artikel 7 (PB C 195 van 25 juni 1997), het gemeenschappelijk optreden van 21 december 1998 inzake de strafbaarstelling van deelneming aan een criminele organisatie in de lidstaten van de Europese Unie, artikel 4 (PB L 351 van 29 december 1998), het gemeenschappelijk optreden van 22 december 1998 inzake corruptie in de privésector, artikel 7 (PB L 358 van 31 december 1998).

<sup>27</sup> Bijvoorbeeld het gemeenschappelijk optreden van 1997 ter bestrijding van mensenhandel en seksuele uitbuiting van kinderen.

<sup>28</sup> Zoals in artikel 6 van de Overeenkomst van 1995 aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen of in artikel 4 van het Gemeenschappelijk optreden van 1998 inzake de strafbaarstelling van deelneming aan een criminele organisatie

<sup>29</sup> Zie artikel 4, lid 3, van het gemeenschappelijk optreden tot oprichting van een Europees justitieel netwerk (PB L 191 van 7 juli 1998). Momenteel wordt gesproken over de verbetering van de operationele capaciteit van het netwerk.

<sup>30</sup> Actieplan van de Raad en de Commissie over hoe de bepalingen van het Verdrag van Amsterdam inzake de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid het best kunnen worden uitgevoerd (PB C 19 van 23 januari 1999). Zie punt 49(e) van het actieplan.

<sup>31</sup> In de artikelen 6, sub (e) en (f), van het Verdrag van 1970 inzake de internationale geldigheid van strafvonnissen worden deze gevallen genoemd als gronden voor het niet ten uitvoer leggen van een beslissing.

richten orgaan aan de hand van deze criteria per geval te laten beslissen welke lidstaat bevoegd is. Met deze taak kan Eurojust, het Hof van Justitie of een ander orgaan worden belast.

Indien deze criteria het orgaan echter een zekere beoordelingsvrijheid toestaan, kan het in een bijzonder moeilijke situatie komen te verkeren wanneer het gevallen met een uitgesproken politiek karakter moet behandelen. Wanneer het van deze vrijheid gebruikmaakt, kan het hevige kritiek verwachten, hoe de beslissing ook uitvalt. Ook wanneer het orgaan kan aantonen dat zijn beslissing op vastgestelde regels is gebaseerd, is kritiek te verwachten, met name van mensen die menen dat de regels anders hadden moeten worden geïnterpreteerd, maar hiermee valt beter te leven dan in het eerste geval.

### **13.2. EU-regels inzake uitsluitende bevoegdheid**

Nu de wederzijdse erkenning wordt ingevoerd, lijkt de tijd rijp om het bestaande systeem, volgens welk een aantal lidstaten bevoegd kan zijn voor hetzelfde strafbare feit, aan te vullen met regels die duidelijk één lidstaat aanwijzen. De bevoegdheidsregels moeten niet alleen positieve bevoegdheidsgeschillen (wanneer twee of meer lidstaten een bepaalde zaak voor de rechter willen brengen) voorkomen, maar ook negatieve bevoegdheidsgeschillen (wanneer geen enkele lidstaat een bepaalde zaak voor de rechter wil brengen).

Wanneer op grond van gezamenlijk vastgestelde regels duidelijk is dat de autoriteiten van (slechts) één lidstaat bevoegd zijn in een bepaalde zaak uitspraak te doen, is het voor de andere lidstaten veel gemakkelijker een dergelijke beslissing te erkennen en te aanvaarden dan wanneer hun eigen autoriteiten daartoe evengoed bevoegd hadden kunnen zijn. Dit geldt voor verschillen in zowel materieel strafrecht als strafprocesrecht: zelfs in gevallen waarin geen sprake is van dubbele strafbaarheid, kan de lidstaat die een beslissing ten uitvoer moet leggen betreffende een feit dat krachtens zijn eigen wet niet strafbaar is, zulks gemakkelijker aanvaarden omdat de beslissing is gebaseerd op gezamenlijk vastgestelde regels over wie voor een bepaald geval bevoegd is. Wat het strafprocesrecht betreft, zijn er verschillen betreffende het zogenaamde opportuniteitsbeginsel. De lidstaten die dit beginsel toepassen, laten het aan de vervolgende instanties over om, wanneer bewijs is vergaard dat zich een strafbaar feit heeft voorgedaan, te beslissen of al dan niet vervolging wordt ingesteld. In andere lidstaten is het instellen van vervolging in dergelijke omstandigheden verplicht. Ook wanneer volgens de gezamenlijk vastgestelde regels een lidstaat die het opportuniteitsbeginsel toepast, bevoegd is en zijn vervolgende instanties hebben besloten om geen vervolging in te stellen, is het voor de andere, niet bevoegde lidstaten gemakkelijker te aanvaarden dat zij zelf geen vervolging kunnen instellen.

Men zou kunnen zeggen dat een dergelijk systeem van wederzijdse erkenning gekoppeld aan bevoegdheidsregels de lidstaten voor het verlies aan soevereiniteit dat zij moeten accepteren wanneer zij de beslissingen van andere lidstaten erkennen, zou compenseren door hun een bevoegdheidsterrein te geven waarbinnen zij de strafrechtelijke regels vaststellen. Dit bevoegdheidsterrein zou worden vergroot door het feit dat de andere lidstaten de volgens deze regels genomen beslissingen zouden erkennen. Men zou kunnen zeggen dat territorialiteit als criterium voor soevereiniteit zou worden vervangen door andere criteria, die in veel gevallen nog steeds op territorialiteit gebaseerd zouden zijn. Een van de belangrijkste criteria inzake

bevoegdheid zou bijvoorbeeld kunnen zijn de plaats waar het strafbare feit is gepleegd.

Een ander argument voor duidelijke bevoegdheidsregels is dat "forum shopping" moet worden voorkomen, ongeacht welke procespartij dit tracht te doen, de aanklager of de verdediging.

In de meeste gevallen zouden de bevoegde instanties van de (mogelijk) betrokken lidstaten kunnen beslissen of hun lidstaat al dan niet actie moet ondernemen door zelf de bevoegdheidsregels te interpreteren. Alleen wanneer de regels met betrekking tot een bepaalde zaak niet duidelijk zijn of wanneer meer lidstaten - om welke reden dan ook - ervan overtuigd zijn dat zij bevoegd zijn, zou het nodig kunnen zijn de bevoegdheidskwestie voor een uitspraak aan een Europees orgaan voor te leggen. Met deze taak kan het Hof van Justitie<sup>32</sup>, Eurojust, of een soortgelijk orgaan worden belast. Welke oplossing ook wordt gekozen, het is van essentieel belang dat bevoegdheidsgeschillen snel kunnen worden beslecht.

Een nadeel van het vaststellen van bevoegdheidsregels door de lidstaten van de EU is dat dit waarschijnlijk uitgebreide onderhandelingen vergt. Anderzijds zou het hierbij gaan om een eenmalige inspanning waarmee de kwestie definitief wordt geregeld, zodat wordt voorkomen dat de bevoegdheid moet worden geregeld in iedere zaak waarin twee of meer lidstaten bevoegd zouden kunnen zijn. Toch zou in het kader van elke geldigverklaringsprocedure moeten worden nagegaan of de lidstaat die de te erkennen beslissing heeft gegeven daartoe wel bevoegd was. In de meeste gevallen zou dit geen al te grote belasting zijn, met name wanneer de bevoegdheidsregels duidelijk en goed geformuleerd zijn, maar soms, in ingewikkelde gevallen, zou dit waarschijnlijk een aanzienlijke inspanning vergen.<sup>33</sup>

Er zijn waarschijnlijk gevallen waarin de lidstaten altijd bevoegd willen zijn, ongeacht de vraag waar de strafbare feiten zijn gepleegd, bijvoorbeeld wanneer hun nationale belang wordt geschaad door aanvallen op hun ambtenaren, schending van het staatsgeheim/overtreding van de nationale veiligheidswetgeving. Wanneer dergelijke uitzonderingen op het territorialiteitsbeginsel worden gemaakt, moet de lidstaat op wiens grondgebied het strafbare feit heeft plaatsgevonden, onbevoegd zijn, teneinde de hierboven beschreven problemen in verband met de combinatie van meervoudige bevoegdheid en wederzijdse erkenning te voorkomen. Wanneer niet voor uitsluitende bevoegdheid kan worden gezorgd, moet worden overwogen deze zaken van wederzijdse erkenning uit te zonderen.

---

<sup>32</sup> Mogelijk op soortgelijke wijze als in het Protocol betreffende de uitlegging van het Verdrag van Brussel van 1968 door het Hof van Justitie, ondertekend te Luxemburg op 3 juni 1971 (PB L 204 van 2 augustus 1975. Geconsolideerde versie in PB C 27 van 26 januari 1998).

<sup>33</sup> De totstandbrenging van een systeem volgens welk een bepaalde lidstaat voor een bepaalde zaak bevoegd wordt verklaard en alle andere lidstaten dus niet bevoegd zijn, kan tevens gevolgen hebben voor internationale verplichtingen die door de lidstaten zijn aangegaan. De lidstaten van de EU zijn wellicht jegens derde landen of internationale organisaties de verplichting aangegaan voor bepaalde gevallen de bevoegdheid op zich te nemen. In het kader van een EU-systeem van uitsluitende bevoegdheid kan de bevoegdheid aan een andere lidstaat toevallen, zodat de eerste lidstaat niet bevoegd is. Of dit betekent dat bestaande instrumenten die voor de lidstaten verplichtingen jegens derde landen of internationale organisaties scheppen, moeten worden aangepast, is grotendeels afhankelijk van de manier waarop deze instrumenten zich verhouden tot andere instrumenten.



## BIJLAGE

### BIJDRAGE VAN DE COMMISSIE AAN HET PROGRAMMA VAN MAATREGELEN OM HET BEGINSEL VAN WEDERZIJDSE ERKENNING TOE TE PASSEN

De werkzaamheden in verband met de wederzijdse erkenning van definitieve beslissingen in strafzaken kunnen worden verdeeld in "pakketten" met betrekking tot zaken in verband waarmee dezelfde of soortgelijke vragen moeten worden beantwoord. Uit elk pakket kunnen een of meer rechtsinstrumenten voortkomen. Bij de discussies over de pakketten moet rekening worden gehouden met een aantal fundamentele vraagstukken in verband met wederzijdse erkenning, met name dubbele strafbaarheid, volledige of gedeeltelijke erkenning, de geldigverklaringsprocedure en de procedurele voorwaarden

Het gaat om de volgende pakketten:

- Wederzijdse erkenning van beslissingen waarbij geldboetes in het algemeen worden opgelegd (behalve voor verkeersovertredingen).
- Maatregelen in verband met het criminele verleden van een persoon. In een eerste fase moeten Europese formulieren worden opgesteld waarmee gerechtelijke en vervolgende instanties gemakkelijk een verzoek om informatie kunnen toezenden aan de bevoegde (hopelijk centrale) autoriteiten van alle andere EU-lidstaten om na te gaan of iemand daar een strafblad heeft. In een tweede fase zou een centraal Europees strafregister moeten worden opgezet.
- EU-regels inzake uitsluitende bevoegdheid voor definitieve beslissingen in strafzaken. Wanneer er de voorkeur aan wordt gegeven geen gezamenlijke EU-bevoegdheidsregels op te stellen, moet in plaats daarvan worden gewerkt aan de verduidelijking van het *ne bis in idem* beginsel en aan de coördinatie van vervolging. Dit werk moet parallel lopen aan de werkzaamheden in verband met EUROJUST, waarvoor de Europese Raad van Tampere eind 2001 als einddatum heeft vastgesteld.
- Ontzettingen, alternatieve straffen en gerechtelijk toezicht op personen. Wellicht moet een inventaris van bestaande straffen worden opgemaakt. Samenwerking met het toekomstige Europese forum inzake misdaadpreventie kan worden overwogen.
- Inbeslagneming na het bevroren van activa. Met de resultaten van de werkzaamheden inzake het bevroren van activa moet rekening worden gehouden om ervoor te zorgen dat zich tussen deze twee stadia geen strijdigheden voordoen.
- Tenuitvoerlegging van in andere lidstaten opgelegde gevangenisstraffen. Dit onderwerp moet worden behandeld in het kader van de maatregelen inzake de overdracht van personen (in plaats van formele uitlevering). Wellicht is het nodig de huidige situatie wat betreft uitlevering tussen de lidstaten van de EU, inclusief de bestaande rechtsinstrumenten, te evalueren.

Aangezien deze mededeling de wederzijdse erkenning slechts gedeeltelijk behandelt, heeft het volgens de Commissie geen zin om voor de hierboven genoemde maatregelen termijnen vast

te stellen. Het heeft alleen zin om termijnen vast te stellen voor afzonderlijke maatregelen ter voorbereiding van het programma dat betrekking zal hebben op alle maatregelen die inzake wederzijdse erkenning moeten worden getroffen.



De Commissie verzoekt alle belanghebbende partijen om uiterlijk op 31 oktober 2000 schriftelijk hun opmerkingen over deze mededeling toe te zenden aan:

**De directeur-generaal**

**Directoraat-generaal Justitie en binnenlandse zaken**

**Europese Commissie**

**Wetstraat 200B-1049 Brussel**

**Fax: (+32 2) 296.74.81**

**E-mail: [Adrian.Fortescue@cec.eu.int](mailto:Adrian.Fortescue@cec.eu.int)**