

Vergaderjaar 2005–2006

**22 112**

## **Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie**

**Nr. 431**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 april 2006

Bijgaand treft u de kabinetsreactie aan op het Groenboek over jurisdictiegeschillen en het *ne bis in idem*-beginsel in strafprocedures dat in december 2005 door de Europese Commissie is uitgebracht.<sup>1</sup> Gaarne stel ik u in de gelegenheid de kabinetsreactie te bestuderen voordat deze aan de Commissie wordt gezonden. Ik acht het noodzakelijk vijftien dagen na verzending aan de Staten-Generaal de Nederlandse reactie aan de Commissie te verzenden. Verder uitstel zou afbreuk kunnen doen aan de inbreng van Nederland in de voorbereiding van verdere wetgevende voorstellen van de Commissie. Uw eventuele reactie zie daarom gaarne voor 19 april tegemoet.

Een gelijklopende brief heb ik gestuurd aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

De Minister van Justitie,  
J. P. H. Donner

<sup>1</sup> COM(2005) 696 final.

## **Nederlandse reactie op het Groenboek inzake jurisdictiegeschillen en het beginsel *ne bis in idem***

Nederland heeft met belangstelling kennis genomen van het Groenboek inzake jurisdictiegeschillen en het beginsel *ne bis in idem* dat in december 2005 door de Commissie is uitgebracht.

Het Groenboek wordt gepresenteerd als een juridische analyse van mogelijke negatieve effecten van het bestaan van jurisdictiegeschillen voor betrokkenen in het strafproces en voor de doeltreffendheid van strafrechtelijk optreden en bevat procedurele voorstellen om daarvoor oplossingen te vinden. Deze voorstellen lopen van informatie-uitwisseling, vrijwillige raadpleging tot geschillenbeslechting en een vorm van bindende arbitrage. In samenhang met die voorstellen wordt ook ingegaan op het beginsel *ne bis in idem*.

Nederland maakt graag van de gelegenheid gebruik om mede aan de hand van de gestelde vragen zijn zienswijze op de materie kenbaar te maken. Ten aanzien van beide thema's zijn er opmerkingen van algemene aard, die telkens aan de vragen vooraf gaan.

### **I. Het voorkomen van jurisdictiegeschillen**

#### *Algemeen*

Artikel 31 van het EU-verdrag ziet op de justitiële samenwerking. In punt d van dat artikel wordt het voorkomen van jurisdictiegeschillen tussen lidstaten expliciet genoemd. Uit genoemde bepaling blijkt eveneens dat een regeling over jurisdictiegeschillen strekt tot het oplossen van hindernissen voor de strafrechtelijke samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten; de onderlinge aanpassing van wetgevingen is niet het doel. Nederland is voorstander van het bevorderen van de strafrechtelijke samenwerking en is dus ook bereid om mee te werken aan het zoveel mogelijk opheffen van bestaande hindernissen door middel van maatregelen van juridische, beleidsmatige en uitvoerende aard.

Voor de beoordeling op welke wijze belemmeringen voor de justitiële samenwerking op de beste wijze kunnen worden weggenomen, is inzicht in bestaande problemen een eerste vereiste. In het kader van dit Groenboek is het wenselijk om te weten of, en zo ja in welke mate, jurisdictiegeschillen zich in de EU voordoen en wat de aard van die geschillen is. Het Groenboek volstaat met de stelling dat: *«het Europese strafrecht steeds meer wordt geconfronteerd met situaties waarin verscheidene lidstaten strafrechtelijke bevoegdheid hebben om in dezelfde zaak een vervolging in te stellen. Bovendien kunnen zich thans meer situaties voordoen waarin verscheidene vervolgingen in dezelfde zaak worden ingesteld, of «positieve» jurisdictiegeschillen, aangezien het bevoegdheidsgebied van veel nationale strafrechters de laatste jaren aanzienlijk werd uitgebreid.»*

Nederland acht het ontbreken van feitelijke gegevens een gemis en een belangrijke hindernis voor een adequate beoordeling van de voorliggende voorstellen. In een poging enig inzicht te verkrijgen, is daarom in Nederland enig onderzoek gedaan en is ook navraag bij Eurojust gedaan. Daarbij is gebleken dat strafrechtelijke onderzoeken, waarbij sprake is van concurrerende jurisdictie-uitoefening, zich slechts in zeer beperkte mate voordoen en dat deze samenloop van onderzoeken slechts in een incidenteel geval uitmondt in een positief jurisdictiegeschil.

Ter completering van dit beeld, merkt Nederland nog op dat in de praktijk van met name Eurojust het bestaan van zogeheten negatieve jurisdictiegeschillen wel is gebleken. Deze ontstaan doordat strafrechtelijke onderzoeken met grensoverschrijdende aspecten welbewust tot gedragingen op

het eigen grondgebied worden beperkt. Negatieve jurisdictiegeschillen worden door het Groenboek niet bestreken, omdat zij van een geheel andere aard zijn. Temeer daar dergelijke jurisdictiegeschillen het risico van een lacune in de strafvervolgning van grensoverschrijdende delicten in zich bergen, vindt Nederland dat geen overtuigend argument.

Nederland heeft Eurojust geraadpleegd, omdat het tot de taken van Eurojust behoort jurisdictiegeschillen te voorkomen en/of (te helpen) op te lossen. Verwezen wordt naar artikel 6, punt c, en artikel 7, punt a (ii), van het oprichtingsbesluit van Eurojust<sup>1</sup>. Dat Eurojust zich deze taak ook aantrekt, blijkt uit bijlage IV bij het jaarverslag van Eurojust over 2004. Nederland vindt het dan ook opmerkelijk dat in het Groenboek een mechanisme voor het oplossen van jurisdictiegeschillen wordt voorgesteld zonder dat daarbij een verband wordt gelegd met de activiteiten van Eurojust. Het lijkt zelfs alsof bij de opstelling van het mechanisme in het geheel geen rekening is gehouden met de maatregelen die sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht op het terrein van de strafrechtelijke samenwerking zijn getroffen. Nederland wijst in het bijzonder op de oprichting van Eurojust, Europol en het Europees Justitiële Netwerk, de stelselmatige uitbreiding in nieuwe rechtsinstrumenten van rechtstreekse contacten tussen justitiële autoriteiten, de opname van expliciete bepalingen in diverse rechtsinstrumenten inzake overleg over de plaats van strafvervolgning<sup>2</sup> en, ten slotte, de regeling van gemeenschappelijke onderzoeksteams. Al deze maatregelen bevorderen een open communicatie tussen de justitiële autoriteiten in de lidstaten en een nauwere samenwerking en dragen als zodanig wezenlijk bij aan het voorkomen van dubbele onderzoeken en/of strafvervolgingen en dus aan het voorkomen van jurisdictiegeschillen.

Ten slotte merkt Nederland nog op, dat met het voorgestelde mechanisme de indruk wordt gewekt alsof voor zaken waarin sprake is van concurrerende jurisdictie-uitoefening slechts één scenario denkbaar is, te weten: het strafrechtelijke onderzoek of de strafvervolgning wordt in één lidstaat voortgezet, terwijl in de andere betrokken lidsta(a)ten de strafzaak wordt beëindigd. Strafzaken met een grensoverschrijdend karakter zijn vaak zeer complex van aard. Het is dus zeer wel denkbaar dat de concurrentie van rechtsmacht slechts ten aanzien van bepaalde onderdelen van onderzoeken aan de orde is. Dan zal hooguit afsplitsing van die onderdelen noodzakelijk zijn en niet de beëindiging van het gehele onderzoek. Een andere uitkomst van het overleg kan zijn dat wordt besloten tot het concentreren van de strafvervolgning in één lidstaat, waaraan door de andere betrokken lidstaten door middel van overdracht van de strafvervolgning en of overlevering van (mede)verdachten actief wordt meegewerkt. Nederland zou graag hebben gezien, dat bij de uitwerking van het mechanisme ook met deze mogelijkheden rekening was gehouden.

Deze algemene opmerkingen leiden Nederland tot de conclusie dat voor een verantwoorde beoordeling van de noodzaak en van de inrichting van een mechanisme voor het beëindigen van jurisdictiegeschillen voldoende inzicht in het bestaan, de omvang en aard van jurisdictiegeschillen een voorwaarde is. Nederland acht het dan ook noodzakelijk dat de Commissie eerst een dergelijk onderzoek laat uitvoeren, voordat aan het Groenboek een vervolg wordt gegeven. Nederland zou er voorstander van zijn dat Eurojust met dit onderzoek wordt belast. Als vervolgens uit het onderzoek naar voren komt dat een noodzaak voor het treffen van maatregelen ter voorkoming van positieve jurisdictiegeschillen bestaat, acht Nederland het van belang dat bij de uitwerking daarvan rekening wordt gehouden met wat al in Uniekader tot stand is gebracht én met al bestaande regelingen en praktijken binnen de Unie. Dit impliceert dat bij

<sup>1</sup> Besluit 2002/187/JBZ van de Raad van 28 juni 2002 (PbEG L 63/9 van 6 maart 2002).

<sup>2</sup> Onder andere artikel 6 van de Overeenkomst tot bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (PbEG C316/49) van 27 november 1995 met bijbehorende protocollen, Artikel 7 van het kaderbesluit betreffende de Euro, 2000/383/JBZ van 29 mei 2000 (Pb EG L 140/1 van 14 juni 2000).

het uitwerken van maatregelen de aandacht niet eenzijdig naar een instrument van wetgevende aard dient uit te gaan.

#### *De vragen*

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

Zoals in het algemene deel is aangegeven zijn er diverse scenario's denkbaar voor de oplossing van jurisdictiegeschillen. Dat alleen al leidt ertoe dat de wijze waarop *in concreto* het geschil wordt opgelost sterk kan variëren. Die variatie zal ook optreden bij de bepaling van de rechtsgevolgen van een en ander binnen de rechtssystemen waar de zaken spelen. Het valt nog te bezien of dit allemaal in een EU-bepaling kan worden gevat. Voorts is het de vraag wat de toegevoegde waarde van een concrete EU-bepaling zou zijn, ten opzichte van nationale regelingen.

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

In strafrechtelijke onderzoeken met grensoverschrijdende aspecten is – zodra de grensoverschrijdende aspecten in het onderzoek worden betrokken – rechtshulp van de politieke en justitiële autoriteiten van de andere betrokken lidstaten in het algemeen noodzakelijk. Daartoe zullen verzoeken rechtstreeks aan hen worden gericht. Aldus kunnen doublures in onderzoek aan het licht komen. Een andere mogelijkheid is dat de autoriteit die het onderzoek uitvoert contact zoekt met Europol en Eurojust en met behulp van deze instanties het onderzoek voortzet. Ten slotte kan ook worden gedacht aan spontane initiatieven van Europol en/of Eurojust om autoriteiten uit verschillende lidstaten bij elkaar te brengen. Met andere woorden, bij een normale gang van zaken ligt het voor de hand dat bij strafzaken waarin grensoverschrijdende aspecten worden betrokken, de bevoegde autoriteiten in de potentieel betrokken lidstaten op de hoogte raken van dergelijke onderzoeken. Dat brengt dubbele onderzoeken en de behoefte aan onderlinge afstemming aan het licht. Deze manier van communicatie lijkt, bij het huidige inzicht in het voorkomen van jurisdictiegeschillen, te voldoen. Bovendien hebben deze contacten het voordeel dat informatie-uitwisseling over concrete strafrechtelijke onderzoeken puur functioneel en niet *in abstracto* geschiedt. Dat is van belang, omdat gegevens betreffende lopende strafrechtelijke onderzoeken gevoelig van aard zijn. Niet alleen belangen van privacybescherming, maar zeker ook de onderzoeksbelangen moeten worden beschermd. Zonder nader onderzoek naar het bestaan van jurisdictiegeschillen acht Nederland een ander of aanvullend systeem van uitwisseling dan ook prematuur.

Hetzelfde geldt voor het opleggen van een algemene verplichting tot overleg. Indien, na onderzoek, geconstateerd wordt dat er onvoldoende overleg plaatsvindt, zal bezien moeten worden hoe dergelijk overleg kan worden gefaciliteerd en gestimuleerd. Nederland vindt Eurojust daarvoor de aangewezen instelling, maar ook Europol kan daarbij een rol spelen. Zoals uit de jaarverslagen van Eurojust blijkt, gebeurt dit ook al. Ook de lidstaten zelf kunnen dit bevorderen door hun vervolgingsautoriteiten te herinneren aan het feit dat met betrekking tot bepaalde vormen van crimi-

naliteit deze verplichting<sup>1</sup> bestaat en dat, in voorkomend geval, ook in andere strafzaken dergelijk overleg wenselijk is. Daarnaast kunnen lidstaten er zorg voor dragen dat bij de ontwikkeling en vaststelling van het nationale vervolgingsbeleid uitdrukkelijk aandacht wordt besteed aan de wenselijkheid om in zaken met een grensoverschrijdend karakter zoveel mogelijk te streven naar concentratie van strafrechtelijke onderzoeken door middel van bijv. gemeenschappelijke onderzoeksteams en/of met behulp van Eurojust en Europol. Hetzelfde geldt voor concentratie van de strafvervolgning. Bij de opleiding van opsporings- en vervolgingsautoriteiten zal aan de technische en juridische aspecten van strafrechtelijke samenwerking in Europees verband aandacht moeten worden besteed.

Ten slotte wordt nog opgemerkt dat indien te zijner tijd aanvullende maatregelen nodig blijken te zijn, het van essentieel belang is om het in het Groenboek thans gehanteerde criterium «nauwe banden» te vervangen door een concreter en voor de praktijk hanteerbaar criterium.

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

Het is niet erg duidelijk wat in het Groenboek met het opstellen van een bindende overeenkomst wordt beoogd. Voorzover het erom gaat de betrokken autoriteiten te binden, moet bedacht worden dat een overeenkomst gewoonlijk uitsluitend de partijen bij de overeenkomst kan binden. Een officier van justitie uit een lidstaat zal niet, althans niet zonder meer, het gehele openbaar ministerie van die lidstaat kunnen binden. Verder zal de rechter niet gebonden zijn aan een dergelijke overeenkomst. Aldus is het effect van een dergelijke overeenkomst per definitie beperkt.

Het is ook niet duidelijk of het aangaan van een overeenkomst zinvol is. Zoals hierboven is aangegeven kan het overleg leiden tot uiteenlopende resultaten, met hun eigen specifieke rechtsgevolgen. De vraag is dan wat de inhoud van de overeenkomst zou moeten zijn en wat de toegevoegde waarde ervan zou zijn. Tegen deze achtergrond acht Nederland de ontwikkeling van een verplicht EU-model prematuur.

Dat laat onverlet, dat het uiteraard noodzakelijk is dat de justitiële autoriteiten die afspraken maken over het concentreren van een strafvervolgning in één lidstaat, het overdragen van een strafvervolgning, het staken van een strafvervolgning, het overleveren van verdachten, e.d., dit vastleggen op zodanige wijze dat de beslissing kenbaar en toetsbaar is binnen hun eigen rechtssysteem. Dit maakt hun optreden controleerbaar en biedt verdachten, slachtoffers en andere betrokkenen in het stafproces de mogelijkheid om tegen de afspraken bezwaar aan te tekenen. De transparantie is ook noodzakelijk, opdat aan de afspraken ook rechtsgevolgen kunnen worden toegekend, zoals het vervallen van de bevoegdheid om nog te vervolgen.

- (5) Moet er een procedure voor geschillenbeslechting/bemiddeling bestaan wanneer rechtstreeks overleg niet tot een overeenkomst leidt? Welk orgaan lijkt het best geplaatst om te bemiddelen inzake jurisdictiegeschillen?
- (6) Is het, naast de geschillenbeslechting/bemiddeling, nodig om op langere termijn verdere stappen te ondernemen, zoals een beslissing van een EU-orgaan?
- (7) Welk soort mechanisme voor rechterlijke controle of rechterlijke toetsing is noodzakelijk en geschikt voor jurisdictietoewijzing?

---

<sup>1</sup> Zie voetnoot 2.

Voorzover in rechtstreeks overleg tussen de justitiële autoriteiten uit lidstaten geen oplossing wordt bereikt, kunnen lidstaten ook een beroep op Eurojust doen. Zoals hierboven aangegeven wordt Eurojust in de praktijk ook gevraagd door lidstaten om bij strafrechtelijke onderzoeken die elkaar raken te assisteren en te coördineren. Gelet op de rol die aan Eurojust is toegekend in het besluit tot oprichting en de praktijk, ziet Nederland nu geen noodzaak voor een verdergaande regeling.

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

Zoals in het algemene deel is aangegeven zijn er diverse scenario's denkbaar voor de oplossing van jurisdictiegeschillen. Alleen al daarom is een eenzijdige benadering van het kunnen eisen van de stopzetting of beëindiging van een gelijktijdige procedure niet geslaagd.

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

De wijze van strafrechtelijke samenwerking van individuele lidstaten met derde landen wordt door de lidstaten zelfstandig bepaald. Daarin dient geen wijziging te komen.

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

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

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

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

Het nut van een lijst van criteria voor het oplossen van jurisdictiegeschillen zou nader kunnen worden onderzocht, nadat is gebleken dat in de huidige praktijk de oplossing van dergelijke geschillen achterwege blijft wegens het ontbreken ervan. Echter, daarbij past wel de volgende kanttekening. Zoals hierboven is aangegeven kan een oplossing voor een jurisdictiegeschil vele vormen aannemen, maar zal deze steeds op de concrete zaak zijn toegesneden. Deze benadering vormt ook het uitgangspunt bij de door Eurojust geformuleerde uitgangspunten voor beslissingen over welke jurisdictie tot vervolging moet overgaan<sup>1</sup>. Of daarnaast een lijst van criteria toegevoegde waarde heeft, valt te bezien.

## **II. Het beginsel *ne bis in idem***

### **Algemeen**

Nederland hecht veel waarde aan het beginsel *ne bis in idem*, want het is een essentieel onderdeel van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Het goed functioneren ervan is van groot belang.

---

<sup>1</sup> Bijlage IV bij het jaarverslag van Eurojust over het jaar 2004.

Het feit dat al een aantal jaren nationale rechters vragen over met name artikel 54 SUO voorleggen aan het Hof van Justitie acht Nederland geen aanwijzing voor zwakte van deze bepaling. Het is het bewijs voor het feit dat het beginsel *ne bis in idem* een levend beginsel is en in de rechtspraak in de lidstaten aan de orde komt. Overigens blijkt uit de aan het Hof voorgelegde vragen dat het daarbij vooral gaat over de toepassing van het beginsel *in concreto*. Er is geen sprake van twijfel over het beginsel zelf.

De betrokkenheid van het Hof tot op heden, maakt duidelijk dat bij artikel 54 SUO vragen rijzen die zeer specifiek van aard zijn en nauw verband houden met het feit dat het strafprocesrecht van elke lidstaat zijn eigen inrichting kent en dat soortgelijke beslissingen niet op identieke wijze worden benoemd of tot stand komen. In zijn uitspraken tot nu toe, lijkt het Hof zich erop te richten niet de benaming of kwalificatie van een beslissing, maar de inhoudelijke betekenis van de beslissing van doorslaggevende betekenis te achten voor een toetsing aan het *ne bis in idem* beginsel. Uit de zaken die nog bij het Hof in behandeling zijn, kan blijken of dit een vaste lijn in de te vormen jurisprudentie zal zijn.

Nederland hecht er aan hier op te merken dat de beoordeling of er *in concreto* sprake is van een strafvervolgning in strijd met het beginsel *ne bis in idem* een oordeel is van feitelijk aard en dat dit oordeel behoort tot de kern van het werk van de nationale strafrechter. Het Hof van Justitie bevestigt dit uitgangspunt in zijn uitspraak in de zaak Van Esbroeck van 9 maart 2006 (C436/04). Nederland hecht er grote waarde dat deze vrijheid van de nationale rechter onaangetast blijft.

#### *De vragen*

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

Gelet op de opmerkingen van algemene aard, in het bijzonder het feit dat het Hof van Justitie nog een aantal zaken in behandeling heeft, acht Nederland een wijziging van de *ne bis in idem* regels niet wenselijk. Verdere ontwikkeling via de jurisprudentie van het Hof van Justitie heeft de voorkeur. De mogelijkheid voor lidstaten om door middel van interventies hun zienswijze op voorliggende casus te geven, biedt hen de mogelijkheid een bijdrage aan deze wijze van rechtsvorming te leveren. Nederland maakt daarvan actief gebruik en roept andere lidstaten graag op hetzelfde te doen.

(15) Bent u het eens met de volgende definitie betreffende de draagwijdte van *ne bis in idem*: «een beslissing in strafzaken die gegeven is door een rechterlijke autoriteit of waartegen bij een dergelijke autoriteit hoger beroep is aangetekend»?

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

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

(18) Moet daarbij, wat de in de vragen 16 en 17 vermelde elementen betreft, een voorafgaand onderzoek van de verdiensten doorslagge-

vend zijn om te bepalen of een beslissing een *ne bis in idem*-effect heeft in de hele Unie?

Voor het streven naar een nadere omschrijving, als in deze vragen gesuggereerd, ziet Nederland geen aanleiding.

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

Nederland ziet geen aanleiding om via wetgevende maatregelen op te treden. Zoals in de algemene opmerkingen is aangegeven, acht Nederland het de taak van de nationale strafrechter om te bepalen of er in concreto sprake is van «*idem*». De bovengeciteerde uitspraak van het Hof van Justitie is niet alleen een bevestiging van die opvatting. Nederland ziet het als een steun in de rug voor nationale rechters die worden geconfronteerd met verzoeken om het Hof van Justitie ter zake om een prejudiciële beslissing te vragen. De vaststelling dat het zwaartepunt van de beslissing bij de nationale rechter ligt, zal het stellen van prejudiciële vragen beïnvloeden.

In dit verband kan het ook nuttig zijn dat in het curriculum van opleidingsinstituten voor de rechterlijke macht in de lidstaten aan de EU-brede werking van het beginsel *ne bis in idem* expliciet aandacht wordt besteed.

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

De ratio van de in artikel 54 SUO opgenomen voorwaarde dat de opgelegde straf ten uitvoer moet zijn gelegd, is dat daardoor wordt voorkomen dat de veroordeelde zich blijvend aan de executie van zijn straf zou kunnen onttrekken zonder het risico te lopen dat aan zijn *de facto* straffeloosheid een einde kan worden gemaakt door een tweede vervolging/veroordeling, gevolgd door de daadwerkelijke executie van de alsdan opgelegde straf. Artikel 54 SUO is tot stand gekomen in een tijd dat bijna alle lidstaten weigerden hun onderdanen uit te leveren, waardoor deze lidstaten in voorkomend geval fungeren als een «*safe haven*» voor onderdanen, die zich hebben onttrokken aan de tenuitvoerlegging in het buitenland van een hen aldaar opgelegde straf. De totstandkoming van de EU overeenkomst betreffende uitlevering in 1996 en van het kaderbesluit inzake het Europees aanhoudingsbevel en de procedures voor overlevering tussen de lidstaten, in 2002, beoogden een einde te maken aan het verbod op uitlevering van onderdanen. Echter, ondanks de implementatie van het kaderbesluit door alle lidstaten, moet worden geconstateerd dat er in 2006 nog steeds lidstaten zijn die hun onderdanen niet overleveren. Zolang er geen sluitend systeem van overlevering van onderdanen door *alle* lidstaten bestaat en *alle* lidstaten ook daadwerkelijk hun onderdanen overleveren, acht Nederland afschaffing van de voorwaarde van tenuitvoerlegging, als bedoeld in artikel 54 SUO, niet verantwoord.

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

De mogelijkheid die artikel 55 SUO biedt om de toepassing van het in artikel 54 SUO vastgelegde beginsel *ne bis in idem* te beperken, staat

geheel op zichzelf en is niet in de SUO opgenomen wegens het ontbreken van een mechanisme voor jurisdictiekeuze. Nog afgezien van de kanttekeningen die hierboven bij het mechanisme voor jurisdictiekeuze zijn geplaatst, zou de totstandbrenging van zulk een mechanisme, naar mijn verwachting, niet van invloed zijn op de wens van lidstaten de door hen op grond van artikel 55 SUO afgelegde verklaringen, te handhaven.

Voor de goede orde merkt Nederland op dat het behoort tot de lidstaten die geen verklaring heeft afgelegd. Verder heeft Nederland in de praktijk nog niet ervaren dat een lidstaat die wel een verklaring heeft afgelegd, ook daadwerkelijk tot een tweede vervolging is overgegaan.

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

Nederland heeft toen het partij werd bij het Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken van de Raad van Europa (1959) een voorbehoud gemaakt bij artikel 2 van dat verdrag van de strekking dat rechtshulp zal worden geweigerd in geval van strijd met het beginsel *ne bis in idem*. Genoemd verdrag dat met de aanvullingen door het SUO en het EU-rechtshulpverdrag van 2000 nog steeds dient als basisverdrag voor het verlenen van rechtshulp, biedt daar alle ruimte voor. Ook zonder verklaring kan wegens strijd met genoemd beginsel rechtshulp worden geweigerd met een beroep op de zogeheten «*ordre public*» clause van artikel 2 van dat verdrag. Daarnaast zou een lidstaat ook met verwijzing naar de verplichting om artikel 54 SUO te respecteren, in voorkomend geval rechtshulp kunnen weigeren. De instrumenten inzake strafrechtelijke samenwerking, die sedert 2000 worden ontwikkeld bevatten systematisch een weigeringsgrond in verband met strijd met het beginsel *ne bis in idem*. Uit het voorgaande blijkt dat aanpassing van bepalingen in het EU-recht niet nodig is.

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

Uitbreiding van de toepassing van het beginsel *ne bis in idem* in hun samenwerking met derde landen is een zaak die de lidstaten zelfstandig dienen te bepalen. Verwezen wordt naar het antwoord op vraag 9.

Voor de goede orde merkt Nederland daarbij nog op dat de regeling van het beginsel *ne bis in idem* in EU niet op zichzelf staat, maar onlosmakelijk is verbonden met de ontwikkeling van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid.

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

- (a) bepaalde gronden voor weigering van tenuitvoerlegging in de EU-instrumenten inzake wederzijdse erkenning, op zijn minst gedeeltelijk, niet langer noodzakelijk kunnen zijn? Welke gronden in het bijzonder?
- (b) bepaalde gronden voor facultatieve weigering van tenuitvoerlegging moeten worden omgezet in gronden voor verplichte weigering van tenuitvoerlegging of *vice versa*? Welke gronden in het bijzonder?

De kanttekeningen die bij het mechanisme voor beëindiging van juridictiegeschillen zijn geplaatst, maken duidelijk dat Nederland aan de ontwikkeling van een dergelijk mechanisme geringe waarde hecht. Eerst

zal nader onderzoek moeten plaatsvinden. De relatie die hier wordt gelegd met weigeringsgronden brengt daarin geen wijziging.

Nederland merkt verder in dit verband op, dat de vragen lijken te impliceren dat (a) er vaak een beroep op weigeringsgronden zou worden gedaan en (b) dat weigeringsgronden mogelijk niet juist zijn geformuleerd in EU-instrumenten. Het is niet duidelijk waarop een en ander gebaseerd zou zijn. In de Nederlandse praktijk is daarvan niet gebleken.

Ten slotte wordt opgemerkt dat – zoals ook uit het Haags Programma blijkt – het voor de ontwikkeling in de komende jaren van belang wordt geacht, dat voldoende aandacht wordt gegeven aan het bevorderen van het zo optimaal mogelijk benutten van het juridisch instrumentarium dat al bestaat. Dit betekent niet een «*stand still*» voor nieuwe wetgeving, maar wel dat niet uitsluitend in termen van nieuwe wetgeving moet worden gedacht. Nederland heeft de overtuiging dat door het stimuleren van overleg tussen bevoegde autoriteiten van lidstaten en een actieve rol van Eurojust en Europol de strafrechtelijke samenwerking sterk kan worden bevorderd. Dergelijke praktische maatregelen kunnen bij het oplossen van eventueel bestaande problemen rond jurisdictiegeschillen of de toepassing van het beginsel *ne bis in idem* een goed alternatief zijn.