

Commissie Meijers

Permanente commissie van deskundigen
in het internationaal vreemdelingen-,
vluchtelingen- en strafrecht

Secretariaat

postbus 201, 3500 AE Utrecht/Nederland
telefoon 31 (30) 297 42 14/43 28
telefax 31 (30) 296 00 50
e-mail cie.meijers@forum.nl

Aan De vaste Commissies voor Justitie en JBZ
Eerste Kamer der Staten-Generaal

Kenmerk CM0907
Betreft Ontwerp kaderbesluit rechtsmacht in strafprocedures (8535/09, COPEN 71) en overdracht
strafvervolgning (11119/09, COPEN 115)
Datum 27 oktober 2009

Geachte leden van de vaste Kamercommissie,

Aangehecht vindt u opmerkingen van de Commissie Meijers aangaande het ontwerp-kaderbesluit over het voorkomen en beslechten van geschillen over de uitoefening van rechtsmacht bij strafprocedures en aangaande het voorstel voor een kaderbesluit betreffende de overdracht van strafvervolgning.

Aangezien beide ontwerp-kaderbesluiten situaties waarin sprake is van concurrerende rechtsmacht betreffen en beogen te voorkomen dat verdachten geconfronteerd worden met parallelle vervolgingen ten aanzien van hetzelfde strafbare feit heeft de Commissie Meijers er voor gekozen de twee ontwerp-kaderbesluiten tegelijkertijd van commentaar te voorzien.

Tot nadere toelichting steeds bereid,

Vriendelijk groetend,



Prof. mr. C.A. Groenendijk
Voorzitter



Prof. mr. P. Boeles
Secretaris

Opmerkingen van de Commissie Meijers aangaande het voorstel voor een kaderbesluit over het voorkomen en beslechten van geschillen over de uitoefening van rechtsmacht bij strafprocedures,¹ en aangaande het voorstel voor een kaderbesluit betreffende de overdracht van strafvervolging.²

Inleiding

Beide ontwerp-kaderbesluiten betreffen situaties waarin sprake is van concurrerende rechtsmacht en beogen te voorkomen dat verdachten geconfronteerd worden met parallelle vervolgingen ten aanzien van hetzelfde strafbare feit. De Commissie Meijers heeft er daarom voor gekozen de twee ontwerp-kaderbesluiten tegelijkertijd van commentaar te voorzien.

Het voorkomen van jurisdictiegeschillen

Het heeft de Commissie Meijers verbaasd dat geen van beide ontwerp-kaderbesluiten voorziet in maatregelen ter voorkoming van meervoudige rechtsmachtaanspraken, ondanks de bevoegdheid welke dienaangaande is gegeven met artikel 31 EU Verdrag. Zo had kunnen worden ingezet op het terugdringen van situaties waarin sprake is van meervoudige rechtsmachtaanspraken, of worden gekozen voor de mogelijkheid om in een concreet geval de jurisdictie aan één lidstaat toe te kennen. In de context van de civielrechtelijke samenwerking, waar het beginsel van wederzijdse erkenning eveneens van toepassing is, zijn hiertoe wel maatregelen genomen. Diverse richtlijnen voorzien enerzijds in de mogelijkheid dat aan een lidstaat de jurisdictie wordt toegekend, en anderzijds in de verplichting om beslissingen die op een dergelijke toekenning volgen te erkennen en tenuitvoer te leggen. Bij wijze van voorbeeld verwijst de Commissie Meijers naar richtlijn 91/439 betreffende de wederzijdse erkenning van rijbewijzen en naar verordening 44/2001 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken. Met het oog op de voorkoming van meervoudige jurisdictie zou de toepassing van jurisdictiebeginselen bijvoorbeeld kunnen worden beperkt tot territoriale jurisdictie.

Een dergelijke benadering strookt met de manier waarop het beginsel van wederzijdse erkenning toepassing vindt buiten het terrein van het strafrecht. In de context van de vier vrijheden geldt dat slechts één lidstaat de bevoegdheid heeft te beoordelen of een bepaalde handeling of product toelaatbaar is, welke beslissing vervolgens in alle andere lidstaten erkend dient te worden. In de context van het strafrecht daarentegen hebben alle lidstaten met jurisdictie aangaande een strafbaar feit de bevoegdheid om ten aanzien van dit strafbare feit beslissingen te nemen. Naast dat dit behoorlijk ineffectief is, betekent het ook een uitholling van het beginsel van wederzijdse erkenning. Het door meerdere lidstaten uitoefenen van rechtsmacht ten aanzien van hetzelfde strafbare feit dient door de lidstaten en de EU niet te worden toegestaan of gestimuleerd.

Het oplossen van jurisdictiegeschillen

Met betrekking tot het oplossen van jurisdictie geschillen voorziet het ontwerp-kaderbesluit betreffende jurisdictiegeschillen wel in een regeling. De Commissie Meijers vraagt zich echter af of het voorgestelde mechanisme in de praktijk daadwerkelijk effectief zal zijn. De Commissie heeft met name twijfels aangaande de in artikel 5 neergelegde verplichting voor de bevoegde autoriteit van een lidstaat om met de eveneens bevoegde autoriteit van een andere lidstaat contact op te nemen als er redelijke gronden bestaan om aan te nemen dat in die andere lidstaat een parallelle procedure wordt gevoerd. Dit vereist niet alleen adequate kennis aangaande de jurisdictieregelingen in andere lidstaten, maar tevens aangaande het opsporings- en vervolgingsbeleid in de lidstaten die ook rechtsmacht hebben.

Bovendien kan het averechtse effect optreden dat dubbele vervolgingen en jurisdictiegeschillen juist worden gecreëerd, nu een tot dan toe onwetende lidstaat op de hoogte wordt gebracht van begane strafbare feiten ten aanzien waarvan zij bovendien jurisdictie heeft. We hebben hier een prachtig voorbeeld van een theoretisch probleem dat tot een reëel probleem verwordt: middels het ontwerpen van een instrument dat een probleem creëert, moet het instrument wel gebruikt worden om dit zelf-gecreëerde probleem weer op te lossen.

De overdracht van strafvervolging

Het betreft hier een rechtshulpvorm die tot nu toe nog ontbrak in het geheel aan rechtshulpinstrumenten die van toepassing zijn tussen de lidstaten van de Europese Unie. Het ontwerp-kaderbesluit betreffende de

¹ De opmerkingen zijn gebaseerd op het voorstel van 19 mei 2009, 8535/09, COPEN 71.

² De opmerkingen zijn gebaseerd op het voorstel van 30 juni 2009, 11119/09, COPEN 115.

overdracht van strafvervolgning ziet op het verlenen van rechtshulp op het moment dat een beslissing tot vervolging genomen moet worden. Vooral komt belang toe aan de criteria zoals vervat in artikel 7 van het ontwerp-kaderbesluit.

De Commissie Meijers verwelkomt dit ontwerp-kaderbesluit. Het voorziet in de mogelijkheid om de vervolging van een strafbaar feit over te laten aan de lidstaat die hiertoe het meest aangewezen is. Voorts biedt het – met name in het geval van relatief lichte vergrijpen – een alternatief voor meer dwingende maatregelen, zoals het uitvaardigen van een Europees aanhoudingsbevel. Dit initiatief heeft bovendien tot gevolg dat aan het uitvaardigen van andere rechterlijke bevelen minder behoefte zal bestaan. Een voorbeeld betreft de situatie waarin een persoon met de Duitse nationaliteit een strafbaar feit begaat in Frankrijk en vervolgens terugkeert naar Duitsland om aan vervolging te ontkomen. Met de huidige mogelijkheden ligt het voor de hand dat Frankrijk een Europees aanhoudingsbevel uitvaardigt en zo vrij eenvoudig de overlevering van de Duitser kan bewerkstelligen. Wanneer de Franse rechter hem veroordeelt, zal hij, omdat hij de Duitse nationaliteit bezit, na zijn veroordeling naar Duitsland terugkeren om daar zijn straf te ondergaan. Echter, met de mogelijkheid die het onderhavige ontwerp-kaderbesluit biedt, kan het aantal benodigde rechtshulpprocedures van twee naar één worden teruggebracht. Frankrijk kan dan de vervolging van het begane strafbare feit overdragen aan Duitsland.

Dubbele strafbaarheid en legaliteit

In tegenstelling tot de andere instrumenten, die gebaseerd zijn op het beginsel van wederzijdse erkenning, bepaalt artikel 11 van het ontwerp-kaderbesluit betreffende strafvervolgning dat aan het vereiste van dubbele strafbaarheid moet zijn voldaan. De Commissie Meijers is echter van mening dat dit vereiste beter tot uitdrukking kan worden gebracht door te bepalen dat het legaliteitsbeginsel van toepassing is. Het legaliteitsbeginsel, als beginsel van Unierecht,³ vereist immers dat lidstaten slechts tot vervolging van een gedraging kunnen overgaan als deze gedraging op nationaal niveau strafbaar is gesteld. Het is dan ook onterecht dat het toelichtend verslag bij dit ontwerp-kaderbesluit verwijst naar dubbele strafbaarheid *in abstracto* (p. 12). De staat die verzocht wordt een strafvervolgning over te nemen dient op basis van het genoemde legaliteitsprincipe altijd te toetsen *in concreto*.

Onder de voorwaarde dat is voorzien in maatregelen inzake de vaststelling van jurisdictie, kan dit ontwerp-kaderbesluit worden gebaseerd op het beginsel van wederzijdse erkenning. Uiteraard blijft gelden dat met het legaliteitsbeginsel niet strookt dat op enigerlei wijze van het vereiste van dubbele strafbaarheid kan worden afgeweken.

The rights of the accused

Artikel 8 van het ontwerp-kaderbesluit betreffende de overdracht van strafvervolgning bepaalt dat de verdachte geïnformeerd dient te worden over een eventuele beoogde overdracht van vervolging. Niet duidelijk is welk doel deze bepaling dient. Evenmin is duidelijk of de verdachte beschikt over rechtsmiddelen. De Commissie Meijers veronderstelt dat de rechten van de verdachte zijn gewaarborgd, wanneer hij in de gelegenheid wordt gesteld de beoogde overdracht van strafvervolgning aan de criteria van artikel 7 te toetsen. Voor het overige is de Commissie van mening dat artikel 17 lid 6 de verdachte afdoende beschermt tegen een verzwaring van zijn strafrechtelijke positie als gevolg van de overdracht.

Conclusies

De Commissie Meijers beveelt aan:

- de voorkoming van jurisdictiegeschillen te regelen door te voorzien in de mogelijkheid rechtsmacht toe te wijzen;
- de voorgestelde maatregelen met het oog op het oplossen van jurisdictiegeschillen af te wijzen, aangezien deze geen toegevoegde waarde hebben;
- het ontwerp-kaderbesluit, behoudens enkele aanpassingen, aan te nemen.

³ Europees Hof van Justitie EG, 3 mei 2005, zaken C-387/02, C-391/02 en C-403/02 (*criminal proceedings against Berlusconi and others*).