



J a a r v e r s l a g 2 0 0 3

B I J L A G E

RICHTLIJNEN VOOR BESLISSINGEN

“WELKE JURISDICTIE MOET TOT VERVOLGING OVERGAAN?”

In november 2003 organiseerde Eurojust een congres over de vraag welke jurisdictie tot vervolging moet overgaan in die grensoverschrijdende dossiers, waar de mogelijkheid tot vervolging bestaat in twee of meer verschillende jurisdicties. Het congres had als doelstelling om enige criteria te verschaffen ten behoeve van Eurojust wanneer zij van haar bevoegdheden gebruik maakt om een bepaalde staat te verzoeken om zich te onthouden van actie ten voordele van een andere lidstaat die in een betere positie verkeert om een onderzoek in te stellen of te vervolgen.

De deelnemerslijst van het congres bestond uit rechtsbeoefenaars uit alle staten van de Europese Unie en van de meeste toetredingslanden, evenals vertegenwoordigers van de Europese Commissie, het secretariaat van de Raad, Europol, en OLAF. Er werden een aantal presentaties gegeven en vier workshops gehouden met casestudies als hulp bij de bespreking van mogelijke criteria. De debatten kregen een bijzondere waarde door de aanwezigheid van diverse hoogleraren, die zowel spreker als deelnemer waren, met belangstelling voor dit aspect van het recht. Wij danken alle deelnemers aan het congres voor hun bijdrage.

Het College van Eurojust kan het volgende advies aanbieden als te hanteren aandachtspunten:

Algemeen

Wanneer in dit advies verwezen wordt naar “officieren van justitie”, worden tevens rechters en andere bevoegde justitiële autoriteiten bedoeld.

Elk geval is uniek. Elke beslissing over een beter gepositioneerde jurisdictie om vervolging in te stellen moet daarom gebaseerd worden op de feiten en de waarde van elke individuele zaak. Alle als relevant beschouwde factoren moeten in ogenschouw genomen worden.

De beslissing moet steeds eerlijk, onafhankelijk en objectief zijn en moet getroffen worden in overeenstemming met het Europees Verdrag ter bescherming van de Rechten van de Mens, waarbij gewaarborgd moet worden dat de mensenrechten van alle beschuldigen of mogelijke beschuldigen beschermd zijn.

Elke beslissing moet zo vroeg mogelijk in de onderzoeks- of vervolgingsprocedure genomen worden en in volledig overleg met alle relevante autoriteiten in elk rechtsgebied. De complexe vraag van “forum shopping”, dat wij zouden definiëren als de arbitraire keuze van de plaats van vervolging, heeft in verschillende juridische systemen een andere betekenis en wordt in dit advies niet behandeld.

Waarschijnlijk zal dit ook later nog binnen Eurojust onderwerp uitmaken van discussie, wanneer onze ervaring in de behandeling van dergelijke dossiers zich verder ontwikkelt.

Als een onderdeel van hun discussies om in dergelijke zaken tot een beslissing te komen, moeten de officieren van justitie alle mogelijkheden gebruiken die geboden worden door de huidige internationale verdragen en instrumenten, om bijvoorbeeld procedures over te dragen en de vervolging te centraliseren in een enkele lidstaat. Een aantal verdragen en andere instrumenten die ondertekend werden maar nog niet geratificeerd zijn, kunnen in de toekomst ook hulp bieden na hun volledige invoering.

Non Bis In Idem

Een elementair beginsel van internationaal strafrecht en van het nationale recht is dat een beschuldigde nooit meer dan één keer vervolgd wordt voor hetzelfde misdrijf. Dit is zelfs van toepassing wanneer de beschuldigde voor dat misdrijf in een rechtsgebied vrijgesproken werd. Dit advies ondersteunt dit beginsel en onderschrijft het volkomen.

Initiële Overwegingen

De eerste vraag die men zich stelt zou moeten zijn: "waar kán vervolging plaatsvinden?" Deze beslissing moet in een zo vroeg mogelijke fase overwogen worden en in elk geval onmiddellijk nadat vastgesteld is dat een vervolging in meer dan één rechtsgebied zou kunnen plaatsvinden.

Officieren van justitie moeten alle jurisdicties vaststellen waar een vervolging niet alleen maar mogelijk is maar waar er tevens een reële mogelijkheid bestaat dat een veroordeling uitgesproken wordt. Deze evaluatie vergt ervaring en kennis die alleen maar geboden kan worden door ervaren rechtsbeoefenaars in de betrokken jurisdicties.

Vergaderen om de Actie te Bespreken

Wanneer de criminele activiteit plaatsvond in diverse rechtsgebieden waarvan de bevoegde autoriteiten elk afzonderlijk vervolgingen zouden kunnen starten in hun eigen rechtbanken, moet er een vergadering georganiseerd worden tussen leidinggevende officieren van justitie die alle betrokken jurisdicties vertegenwoordigen. Op deze bijeenkomst moet besproken en overeengekomen worden waar de vervolging gestart wordt.

Alle officieren van justitie die naar een dergelijke vergadering afgevaardigd worden, moeten over de volledige bevoegdheid beschikken om de aangelegenheden te bespreken en om beslissingen te nemen in naam van de vervolgende autoriteiten in het rechtsgebied dat zij vertegenwoordigen. De officieren van justitie zullen de volgende adviescriteria moeten toepassen om tot hun beslissing te komen:

Doorverwijzing naar Eurojust

Eurojust gaat ervan uit dat alle zaken van dit type, in het bijzonder wanneer de vertegenwoordigers van de respectievelijke jurisdicties geen akkoord kunnen bereiken over de plaats waar de vervolging ingesteld moet worden, aan Eurojust doorverwezen zullen worden ter assistentie.

Het zou Eurojust verheugen om advies te kunnen bieden en om te helpen bij de organisatie van dergelijke bijeenkomsten. Wanneer dit nodig zou blijken, zouden de nationale leden van Eurojust in deze besprekingen betrokken kunnen worden. Eurojust zal alle bevoegde autoriteiten actief aanmoedigen om te overwegen deze categorie zaken door te sturen voor assistentie.

Besluitvorming - "Welke jurisdictie moet tot vervolging overgaan?"

Een veronderstelling

Om te beginnen kan de veronderstelling gemaakt worden dat, wanneer mogelijk, een vervolging ingesteld moet worden in het rechtsgebied waar het grootste deel van de criminele activiteiten plaatsvonden of waar het meeste verlies geleden werd.

Bij het nemen van een beslissing zouden de officieren van justitie duidelijk en op een eerlijke wijze alle factoren moeten afwegen die spreken vóór en tegen het instellen van een vervolging in elke jurisdictie waar dit mogelijk zou zijn.

Er zijn een aantal factoren die overwogen moeten worden en die van invloed kunnen zijn op de uiteindelijke beslissing. Al deze factoren zouden besproken moeten worden op de vergadering van de officieren van justitie van de betrokken landen die getroffen werden door de criminele activiteiten in kwestie. De beslissing zal genomen worden op grond van de omstandigheden van elk dossier en dit advies is bedoeld om eenheid te brengen in elk beslissingsproces.

Enkele van de te overwegen elementen worden hierna opgesomd.

De Woon – of Verblijfplaats van de Verdachte

De mogelijkheid van een vervolging in die jurisdictie en of uitleveringsprocedures of een overdracht van de procedure mogelijk zijn, zullen elk factoren zijn die in overweging genomen moeten worden.

Uitlevering en Overlevering van Personen

De mogelijkheid van de bevoegde autoriteiten in een jurisdictie om een verdachte uit te leveren of over te leveren aan een ander rechtsgebied om vervolgd te worden in dat rechtsgebied, zal een factor zijn bij de beslissing waar die verdachte vervolgd zal worden.

De vervolging Opsplitsen in meerdere Dossiers in twee of meer Rechtsgebieden

Het onderzoek en de vervolging van complexe zaken van grensoverschrijdende criminaliteit zal dikwijls de deur openen voor de mogelijkheid om meerdere vervolgingen te beginnen in verschillende rechtsgebieden.

In zaken waar feiten begaan werden in verschillende rechtsgebieden kunnen officieren van justitie, op voorwaarde dat dit in de praktijk realiseerbaar zou zijn, overwegen om alle vervolgingen in eenzelfde rechtsgebied te doen plaatsvinden. In dergelijke gevallen zouden de officieren van justitie rekening moeten houden met de gevolgen van de vervolging van bepaalde verdachten in een rechtsgebied in relatie tot een eventuele vervolging in een tweede of een derde jurisdictie. Tot iedere prijs moet vermeden worden dat een vervolging de mogelijkheden van andere vervolgingen in gevaar brengt.

Wanneer verschillende criminelen verdacht worden van betrokkenheid in met elkaar verbonden criminele handelingen, zouden officieren van justitie moeten overwegen (wanneer dit mogelijk en efficiënt is - dit is dikwijls niet praktisch realiseerbaar) om alle betrokkenen in eenzelfde rechtsgebied te vervolgen.

De Aanwezigheid van Getuigen

Letten op een eerlijke en correcte veroordeling is een prioriteit voor elke officier van justitie. Officiere van justitie zullen rekening moeten houden met de wil van getuigen om een verklaring af te leggen en wanneer noodzakelijk, om te reizen naar en ander rechtsgebied om deze verklaring af te leggen. Bij gebrek aan een internationaal bevel om te getuigen of de mogelijkheid voor de rechtbank om hun verklaring af te nemen in schriftelijke vorm of op een andere wijze, moet de mogelijkheid overwogen worden om te laten getuigen op een andere wijze (telefonisch of in het kader van een videoconferentie). De wil van een getuige om al dan niet te reizen en zijn verklaring af te leggen in een andere jurisdictie zou zorgvuldig overwogen moeten worden en kan de beslissing over waar een vervolging gestart moet worden waarschijnlijk beïnvloeden.

De Bescherming van Getuigen

Officiere van justitie zouden steeds moeten trachten te waarborgen dat getuigen of mensen die de vervolgingsprocedure bijwonen geen gevaar lopen. Bij het nemen van een beslissing over het rechtsgebied van de vervolging kunnen de in overweging genomen elementen onder andere de mogelijkheid inhouden van een bepaald rechtsgebied om een programma van getuigenbescherming te bieden, wanneer een ander rechtsgebied niet over die mogelijkheden beschikt.

Termijnen

Een in alle jurisdicties aanvaarde stelregel is dat uitgesteld recht ontzegt recht is. Tijd is niet de belangrijkste beslissende factor bij de keuze van een rechtsgebied voor de vervolging. Wanneer andere factoren elkaar echter compenseren, kunnen officieren van justitie toch rekening houden met de tijd die een procedure in beslag zal nemen alvorens tot een beslissing te komen. Wanneer verschillende landen in aanmerking komen voor vervolging, zou steeds afgewogen moeten worden hoe lang het zal duren voor de procedure afgesloten wordt.

Het Belang van de Slachtoffers

De officieren van justitie moeten rekening houden met de belangen van de slachtoffers en of zij al dan niet benadeeld zouden worden wanneer een vervolging in de ene jurisdictie doorgaat in plaats van in de andere. Deze overweging houdt onder andere de mogelijkheid in van de slachtoffers om schadevergoeding te eisen.

Problemen met de Bewijsvoering

Officieren van justitie kunnen uitsluitend een vervolging beginnen met betrouwbaar, geloofwaardig en toelaatbaar bewijsmateriaal. Bewijsmateriaal wordt op verschillende wijze verzameld; in verschillende rechtsgebieden dikwijls in verschillende vormen. Rechtbanken in verschillende jurisdicties volgen andere regels bij het toelaten van bewijsmateriaal dat dikwijls in zeer diverse vormen vergaard werd. De beschikbaarheid van bewijsmateriaal in de geschikte vorm en zijn toelaatbaarheid en aanvaarding door de rechtbank moeten overwogen worden. Deze elementen zullen immers de keuze van een rechtsgebied waar vervolging ingeleid wordt beïnvloeden. Dit zijn factoren waarmee de officieren van justitie rekening moeten houden voordat zij een keuze maken over waar een vervolging ingesteld wordt.

Wettelijke Vereisten

Officieren van justitie moeten niet beslissen om in het ene rechtsgebied te vervolgen in plaats van het andere om te vermijden dat zij zich moeten richten naar wettelijke vereisten die gelden in een rechtsgebied maar niet in een ander.

Alle mogelijke gevolgen van een beslissing om te vervolgen in het ene rechtsgebied in plaats van in een ander, en het mogelijke resultaat van elke zaak, moeten overwogen worden. Hierbij horen de aansprakelijkheid van potentiële verdachten en de beschikbaarheid van gepaste straffen op gepleegde delicten.

Strafmogelijkheden

De verschillende strafmogelijkheden van rechtbanken in verschillende rechtsgebieden mogen nooit een primaire factor zijn bij de beslissing in welke jurisdictie een zaak vervolgd wordt. Officieren van justitie moeten niet trachten om zaken te vervolgen in het rechtsgebied dat in de hoogste straffen voorziet. Officieren van justitie moeten evenwel waarborgen dat de potentiële straffen beantwoorden aan de ernst van het misdrijf dat vervolgd wordt.

De Buit van de Misdad

Officieren van justitie moeten niet beslissen om te vervolgen in het ene rechtsgebied, liever dan in een ander, enkel omdat hierdoor het terughalen van de buit efficiënter zou kunnen verlopen. Officieren van justitie moeten de mogelijkheden overwegen om de buit van de misdaad terug te vinden, in beslag te nemen en verbeurd te verklaren en moeten op de meest doeltreffende wijze gebruik maken van de internationale samenwerkingsakkoorden in dat verband.

Middelen en Kosten van de Vervolging

De kostprijs om een zaak te vervolgen, of de impact ervan op de middelen van een parket, zouden enkel een element mogen zijn bij de beslissing om te vervolgen in het ene rechtsgebied, liever dan in een ander, wanneer alle andere factoren perfect in evenwicht zijn. Bevoegde overheden zouden niet mogen weigeren om een zaak te accepteren voor vervolging in hun rechtsgebied omdat de zaak hen niet interesseert of omdat zij geen prioriteit vormt voor leidinggevende openbare aanklagers of voor de minister van justitie.

Wanneer een bevoegde autoriteit niet geneigd zou zijn om een zaak te vervolgen omwille van dergelijke overwegingen, zal Eurojust bereid moeten zijn om haar bevoegdheden te gebruiken om deze autoriteit te overtuigen wel tot actie over te gaan.

Matrix

In dit advies werden de elementen uiteengezet die overwogen zouden moeten worden bij de beslissing welke jurisdictie tot vervolging moet overgaan. De prioriteiten en het gewicht die aan elk van deze elementen toegekend zijn, zullen in elk individueel geval steeds weer anders zijn. Het is de bedoeling van dit advies om een checklist op te stellen en om de vinger te leggen op factoren die belangrijk zijn bij het nemen van dergelijke beslissingen.

Tijdens het congres van Eurojust over dit onderwerp vond een aantal deelnemers het handig om een matrix op te stellen. Hoewel sommigen de strikte toepassing van een matrix te stroef vinden, vinden anderen deze meer gestructureerde benadering om conflicten van jurisdicties op te lossen juist nuttig. De matrix biedt de mogelijkheid om de relevante factoren die in de diverse rechtsgebieden van toepassing zijn, rechtstreeks met elkaar te vergelijken en af te wegen.