

Vergaderjaar 2007–2008

23 490

Ontwerpbesluiten Unie-Verdrag

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 506

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Den Haag, 3 juni 2008

1. Inleiding

Tijdens het algemeen overleg met uw Kamer op 16 april jl. (Kamerstuk 23 490, nr. 505) ter voorbereiding van de JBZ-Raad op 18 april jl. heb ik u een brief toegezegd naar aanleiding van een aantal vragen over de toekomst van Eurojust in het licht van de thans gaande onderhandelingen binnen de EU over de aanpassing van het Eurojustbesluit¹. Graag doe ik deze toezegging langs deze weg gestand.

2. Ontwikkeling Eurojust sinds 2002

Eurojust heeft sinds zijn oprichting in 2002 een sterke groei doorgemaakt, zowel wat de omvang van de organisatie als wat het aantal behandelde zaken betreft. Eind 2002, voor de uitbreiding van de Unie, waren er naast de 15 nationale leden en 6 assistenten, 6 permanente en 2 tijdelijke medewerkers werkzaam. Eind 2007 werkten er 131 mensen, zij het een relatief groot aantal op tijdelijke basis. Het zaaksaanbod is in de loop van die jaren ook sterk gestegen. Was dat in 2002 nog 202 zaken, het afgelopen jaar steeg dat voor het eerst tot boven de 1000. In 2007 bedroeg het totale aantal zaken namelijk 1085. Ik moge in dit verband korthedshalve verwijzen naar de Raadsconclusies over het jaarverslag van Eurojust over 2007, die uw Kamer bij de geannoteerde agenda voor de JBZ-Raad van 18 april jl. zijn toegegaan, en het onderliggende verslag².

Gelukkig kunnen we in dat verband constateren dat Nederland niet langer behoort tot de lidstaten die voornamelijk veel verzoeken via Eurojust uit andere landen ontvangen en meer dan gemiddeld betrokken zijn bij zgn. coördinatiebijeenkomsten. Er is de laatste twee jaar duidelijk sprake van een stijgende lijn van verzoeken van Nederlandse justitiële autoriteiten die door tussenkomst van Eurojust aan andere lidstaten worden gericht. In 2006 en 2007 bedroeg het in totaal 31 en 71 zaken, een stijging van 47% resp. 129% ten opzichte van de jaren daarvoor. Ik heb er alle vertrouwen in dat de ontwikkeling waarbij de Nederlandse justitiële autoriteiten Eurojust meer inschakelen de komende jaren zal doorzetten. Het College van procureurs-generaal heeft ook onlangs besloten de «Dutch Desk» bij Euro-

¹ Raadsbesluit 2002/187/JBZ van 28 februari 2002, PB L 63 van 6 maart 2002, p. 1, zoals gewijzigd bij Raadsbesluit 2003/659/JBZ van 18 juni 2003, PB L 254 van 29 september 2003, p. 44.

² TK, 2007–2008, 23 490, nr. C en 497, p. 4. Voor het jaarverslag van Eurojust over 2007 zie: http://eurojust.europa.eu/press_annual_report_2007.htm.

just te versterken met een fulltime plaatsvervangend nationaal lid en een parketsecretaris. Ik juich dat besluit zeer toe als een gepaste uitdrukking van het grote belang dat wordt gehecht aan optimalisering van de effectiviteit van de «Dutch Desk» en daardoor van Eurojust.

3. Voorstel tot aanpassing van het Eurojustbesluit uit 2002

Nadat in het Haags Programma al de noodzaak tot versterking van de positie van Eurojust was aangegeven¹, hebben de lidstaten, de Europese Commissie en Eurojust zelf tijdens een seminar in Wenen in september 2006 gezamenlijk van gedachten gewisseld over mogelijke aanpassingen van het Eurojustbesluit in het licht van de ervaringen die de organisatie de jaren daarvoor had opgedaan. Kort voor een tweede, vergelijkbare bijeenkomst die eind oktober in Lissabon 2007 plaatsvond, heeft de Europese Commissie een Mededeling² uitgebracht over de toekomst van Eurojust en het Europees justitieel netwerk³. Deze Mededeling bevatte nog geen wetgevend voorstel, maar in het wetgevingsoverzicht van de Europese Commissie voor 2008 werd tegelijkertijd wel een voorstel aangekondigd met betrekking tot Eurojust en het Europees justitieel netwerk. De verwachting daarbij was dat dit niet voor de zomer van dit jaar het geval zou zijn, aangezien de Commissie eerst een *impact assessment* moest uitvoeren.

Begin december vorig jaar bleek een groep lidstaten, vooruitlopend op het door de Commissie aangekondigde voorstel, echter te werken aan een eigen initiatief en daarmee zelfs al vergevorderd te zijn. Naarmate dat voorstel verder vorm kreeg, sloten zich steeds meer lidstaten aan en kwam ook Nederland voor de keuze te staan: afwachten of meedoen? Nederland heeft toen zonder aarzeling voor meedoen gekozen, vanuit de gedachte dat het op die manier het meest effectief invloed kon uitoefenen op het nog volgende besluitvormingsproces. Overigens strookte het voorstel op hoofdlijnen met de Nederlandse ideeën over de strafrechtelijke samenwerking binnen de EU. Het voorstel van de – uiteindelijk liefst 14 – lidstaten is uw Kamer toegezonden als bijlage bij een brief in antwoord op vragen van de Eerste Kamer over de toekomst van Eurojust⁴.

Het voorstel richt zich op de versterking van de rol van Eurojust bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit en terrorisme binnen de EU. Dat past binnen het regeringsbeleid, waarvan de ambitie tot versterking van de executieve samenwerking van politie en justitie in Europa onderdeel vormt⁵. Nederland is van mening dat bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit in EU-verband de prioriteiten die de JBZ-Raad heeft vastgesteld op basis van het «Organised Crime Threat Assessment» (het zgn. OCTA) leidend zijn, zowel voor de daarbij betrokken Europese instanties als de lidstaten. Het is van belang dat de lidstaten daadwerkelijk inzetten op deze prioriteiten⁶. Dat vereist nationale inzet en capaciteit, waarbij steviger gezamenlijke regie kan helpen. Binnen de huidige setting kan Eurojust in dit proces een nuttige faciliterende rol vervullen. Mede daarom moeten we Eurojust voldoende toerusten op deze rol. Een onderlinge aanpassing van de bevoegdheden die de nationale leden kunnen uitoefenen, alsmede van het Eurojustcollege als zodanig, zal daarbij, zo is uit de praktische ervaringen de afgelopen jaren en uit de bovengenoemde discussie over mogelijke aanpassing van het Eurojustbesluit gebleken, functioneel zijn. Datzelfde geldt voor de verbetering van de informatie-uitwisseling tussen de lidstaten en Eurojust.

¹ Zie PB C53 van 3 maart 2005, met name p. 9 en 12–13.

² COM(2007) 644 def.

³ Voor het BNC fiche over de Mededeling zie TK, 2007–2008, 22 112, nr. 595, punt 4.

⁴ Zie EK, 2007–2008, 23 490, CQ. Voor het BNC fiche, zie TK, 2007–2008, 22 112, nr. 623, punt 7.

⁵ «Samen Werken, Samen Leven», TK, 2006–2007, 30 981, nr. 4, p. 28.

⁶ Zie ook de minister van Justitie in zijn op 8 november in Brussel uitgesproken rede «Investing in confidence – a vision of police and judicial cooperation in the EU», te vinden op <http://www.justitie.nl/actueel/toespraken/archief-2007/investing-inconfidence-a-vision-of-police-and-judicial-cooperation-in-the-eu.aspx?cp=34&cs=581&>

4. Gevolgen van aanpassing Eurojustbesluit voor de Nederlandse situatie

Tijdens het eerderbedoelde algemeen overleg op 16 april jl. hebben enkele leden van uw Kamer vragen gesteld over de mogelijke gevolgen van de aanpassing van het Eurojustbesluit voor de positie van het Nederlandse nationale lid in relatie tot de rol van het Openbaar Ministerie, met name waar het de zelfstandige uitoefening van de bevoegdheid tot onder meer het toestaan van gecontroleerde afleveringen en opdracht geven tot huiszoekingen betreft.

Nederland heeft bij het feitelijke begin van de onderhandelingen in EU-verband aangegeven voorstander te zijn van onderlinge aanpassing van de bevoegdheden van de nationale leden, mits de uiteindelijke tekst van het besluit zou zijn gebaseerd op de drie volgende elementen. In de eerste plaats moet de noodzaak van de toepassing van dergelijke bevoegdheden duidelijk worden onderbouwd, wat zowel uit de bewoordingen en opbouw van het Eurojustbesluit zelf als uit de bijbehorende Nota van Toelichting zou moeten blijken. In de tweede plaats zal de feitelijke, d.w.z. zelfstandige uitoefening van een bevoegdheid door een nationaal lid de uitzondering moeten vormen en mag deze niet tot de regel worden, iets wat met name verzekerd zou kunnen worden door het zelfstandige optreden in de tekst van de desbetreffende bepalingen duidelijk in te kaderen. In de derde plaats, in de gevallen dat een bevoegdheid zelfstandig wordt uitgeoefend, dient dat te geschieden volgens het toepasselijke nationale recht; ook dat zou uitdrukkelijk uit de tekst moeten blijken. Die laatste verduidelijking leidt tot optimale aansluiting bij de bestaande politiek-bestuurlijke constellatie – in de Nederlandse verhoudingen: organisatie en positie van het Openbaar Ministerie – en doet daardoor mede recht aan de politieke verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie.

De onderhandelingen over de tekst van het ontwerpbesluit zijn nog gaande, ook op het specifieke punt van de zelfstandige uitoefening van bevoegdheden door de nationale leden. Zoals ik u in de geannoteerde agenda voor de komende bijeenkomst van de JBZ-Raad heb bericht¹, is het Voorzitterschap voornemens de artikelen 5a, 9a-9g², 12 en 13 voor te leggen aan de Raad met het oog op het verkrijgen van een politiek akkoord. Met name de artikelen 9a-9f zijn in dit verband relevant. Ik verwijs in dit verband ook naar de Nota van Toelichting, die u als bijlage is toegegaan bij de (aanvullende) geannoteerde agenda voor de JBZ-Raad van 18 april jl.³ Daarin is op verzoek van Nederland een uitvoerige uiteenzetting opgenomen van de achtergrond en het doel van de beoogde onderlinge aanpassing van de bevoegdheden van de nationale leden⁴. Dat gezegd zijnde, kan er uit de ontwerp tekst van de artikelen 9a-9f een aantal centrale elementen worden afgeleid die enerzijds strekken tot de onderlinge aanpassing van de bevoegdheden van de nationale leden en daarmee hun positie versterken, maar dat anderzijds wel doen binnen duidelijk afgebakende kaders. Het gaat om de volgende punten:

- iedere lidstaat moet op grond van het gewijzigde besluit zijn nationale lid in elk geval een bepaald aantal bevoegdheden verlenen, maar bij de uitoefening van de hem toegekende bevoegdheden blijft het nationale lid in zijn hoedanigheid van bevoegde nationale autoriteit onderworpen aan zijn nationale recht (artikelen 9a en 9b);
- het nationale lid kan in een aantal gevallen, en in overeenstemming met de bevoegde nationale autoriteiten, zelfstandig optreden, maar alleen op hun uitdrukkelijke verzoek of ingevolge een besluit daartoe van hun kant. Het uitgangspunt blijft daarbij echter dat de bevoegdheid in beginsel altijd wordt uitgeoefend door de bevoegde nationale

¹ Zie mijn brief van 20 mei jl. onder kenmerk 5546434/08/DEIA.

² NB: in de Nederlandse vertaling van het voorstel correspondeert deze nummering met de artikelen 9 bis tot en met 9 septies.

³ TK, 2007–2008, 23 490, nr. C en 497, p. 8, alsmede TK, 2007–2008, 23 490, nr. CZ en 498, p. 16–17.

⁴ Zie met name blz. 13 e.v..

- autoriteit en enkel in de hierboven specifiek aangegeven gevallen door het nationale lid (artikel 9c);
- in een aantal zeer uitzonderlijke gevallen kan het nationale lid wel geheel zelfstandig optreden, d.w.z. een gecontroleerde aflevering toelaten dan wel een verzoek of besluit tot justitiële samenwerking tenuitvoerleggen. De voorwaarde daarvoor is dat het gaat om urgente zaken waarin hij de bevoegde nationale autoriteiten niet tijdig kan vaststellen of kan benaderen (artikel 9d),
 - tot slot is een voorziening getroffen voor die lidstaten waar de toekenning van bevoegdheden als bedoeld in de artikelen 9c en 9d niet mogelijk is op basis van grondwettelijke voorschriften of essentiële kenmerken van het strafrechtelijke bestel betreffende de bevoegdheidsverdeling tussen de politie, officieren van justitie en rechters, de taakverdeling binnen het Openbaar Ministerie of de federale structuur van een lidstaat (artikel 9f). Deze uitzondering is opgenomen als een tegemoetkoming aan sommige lidstaten, die dermate fundamentele juridische en andersoortige bezwaren tegen toekenning van de bevoegdheden aan hun nationale leden als bedoeld in de artikelen 9c en 9d opwierpen, dat enigerlei onderlinge aanpassing op dit punt anders minder goed mogelijk was gebleven. In dat geval moet het nationale lid wel ten minste de bevoegdheid hebben een verzoek tot de bevoegde nationale instantie te richten.

Samenvattend: de ontwerpbepalingen 9a tot en met 9f voorzien in een versterking van de positie van de nationale leden binnen heldere kaders. In beginsel zal er altijd afstemming moeten plaatsvinden tussen het Nederlandse nationale lid en de bevoegde nationale autoriteiten, d.w.z. het Nederlandse OM, respectievelijk het College van procureurs-generaal, voordat eerstgenoemde zelfstandig optreedt. De in het ontwerpbesluit voorziene uitzonderlijke situatie waarin het nationale lid geheel zelfstandig, d.w.z. zonder voorafgaande afstemming, toestemming zou kunnen geven voor een gecontroleerde aflevering of een verzoek of besluit tot justitiële samenwerking tenuitvoerlegt, zal zich naar mijn inschatting binnen de Nederlandse context minder snel voordoen, aangezien er in de vorm van het Landelijk Parket al een centrale voorziening bestaat, die bovendien op 24-uurs-basis bereikbaar is. In sommige andere lidstaten vormde het ontbreken van een dergelijke centrale voorziening overigens juist de achtergrond van de wens hun nationale lid in de positie te brengen dat deze in dergelijke, zeer urgente situaties het groene licht voor bepaalde opsporingshandelingen mag geven.

De tekst van de artikelen 9a-9f doet naar mijn mening afdoende recht aan de bij de aanvang van de onderhandelingen ingenomen Nederlandse positie over de kaders waarbinnen onderlinge aanpassing van de bevoegdheden van de nationale leden gestalte zou moeten krijgen. Bij de implementatie van het Eurojustbesluit in Nederland zal ik op dit punt uiteraard in nauw overleg met het College van procureurs-generaal zoeken naar de meest passende modaliteit, die zowel recht doet aan de versterking van de positie van het Nederlandse nationale lid als aan de politiek-bestuurlijke context waarbinnen deze ook na de inwerkingtreding van het gewijzigde Eurojustbesluit blijft functioneren.

Voor de goede orde dan nog, ook de positie van het Eurojustcollege als zodanig wordt in het artikel 7 van het nieuwe Eurojustbesluit enigszins versterkt ten opzichte van de bestaande situatie, in die zin dat het College een niet-bindend schriftelijk advies kan uitbrengen in een tweetal gevallen: ofwel in het geval van een jurisdictiegeschil ofwel wanneer er zich herhaalde weigeringen of moeilijkheden voordoen bij de uitvoering van verzoeken en besluiten inzake justitiële samenwerking, waarbij in beide gevallen een voorwaarde is dat er niet in onderling overleg tussen

de betrokken lidstaten dan wel hun nationale leden een oplossing kon worden bereikt. Ik moge in dit verband korthedshalve verwijzen naar de geannoteerde agenda voor de JBZ-Raad van 18 april jl.¹, waar dit artikel, tezamen met de artikelen 2, 9, 10 en 30 van het ontwerpbesluit ter goedkeuring voorlag.

5. Tot slot

Zoals ik tijdens het algemeen overleg op 16 april jl. heb aangegeven, bevat het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie in artikel 86² een mogelijkheid tot oprichting van een Europees Openbaar Ministerie op de grondslag van Eurojust. In antwoord op vragen van de vaste commissie voor JBZ van de Eerste Kamer heb ik haar bij brief van 24 januari jl.³ bericht dat er op dit moment geen concrete initiatieven zijn ter voorbereiding van een Europees OM. De regering zal de ontwikkelingen op dit punt uiteraard op de voet blijven volgen en zich daarbij proactief opstellen. Ik heb in dat verband aangegeven de vragen graag op te vatten als een aansporing de gedachtevorming over de mogelijkheid van een Europees Openbaar Ministerie voldoende tijdig te entameren.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

¹ Zie voetnoot 3 op pag. 3.

² PB C 115 van 9 mei 2009, p. 82–83.

³ EK, 2007–2008, 23 490, CQ.