



Brussel, 12.9.2018
COM(2018) 641 final

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

**Een Europa dat bescherming biedt: een initiatief om de bevoegdheden van het Europees
Openbaar Ministerie uit te breiden tot grensoverschrijdende terroristische misdrijven**

*Een bijdrage van de Europese Commissie voor de bijeenkomst van leiders in
Salzburg op 19 en 20 september 2018*

"De Europese Unie moet ook sterker staan in de strijd tegen het terrorisme. De afgelopen drie jaar hebben we reële vooruitgang geboekt. Maar we hebben nog niet de nodige middelen om snel te handelen bij grensoverschrijdende terreurdreigingen. [...] Er valt ook veel voor te zeggen om het nieuwe Europees Openbaar Ministerie te belasten met de vervolging van grensoverschrijdende terreurmisdrijven."

Jean-Claude Juncker in zijn State of the Union op 13 september 2017

1. Inleiding

Terrorisme blijft een van de belangrijkste uitdagingen waarmee onze samenlevingen worden geconfronteerd. Terroristische daden vormen een van de ernstigste vormen van criminaliteit en schenden de waarden waarop de Europese Unie is gegrondvest.

Een sterker Europa moet zijn burgers beschermen en ervoor zorgen dat terroristen snel voor de rechter worden gebracht. In zijn State of the Union van september 2017 heeft voorzitter Juncker een aantal maatregelen uiteengezet met het oog op een sterkere, meer verenigde en meer democratische Unie in 2025. Als follow-up presenteert de Commissie dit initiatief om de bevoegdheid van het Europees Openbaar Ministerie (hierna "EOM" genoemd)¹ uit te breiden tot onderzoek naar en vervolging van terrorisme.

De afgelopen jaren is de terroristische dreiging in de Europese Unie hoog gebleven en heeft zij zich verder ontwikkeld. Naast het ontstaan van nieuwe vormen van terroristische aanslagen, zijn onlinepropaganda en netwerken via sociale media krachtige instrumenten geworden waarmee terroristen in de EU kunnen aanwerven, radicaliseren en fondsen werven². De terroristische dreiging is aanwezig en vormt een uitdaging op lange termijn, die een alomvattende en structurele reactie van de Unie vereist, waaronder het onderzoek naar en de vervolging van terroristische misdrijven in de hele EU.

¹ Verordening (EU) 2017/1939 van de Raad van 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie.

² Te-Sat verslag van Europol van 2018 (verslag van Europol over de stand van zaken en de tendensen in verband met het terrorisme in de Europese Unie).

De Europese Unie heeft, met inachtneming van de beperkingen van het Verdrag³, doortastende maatregelen genomen om terroristische dreigingen aan te pakken, met name in het kader van de Europese Veiligheidsagenda van 2015⁴ en de werkzaamheden voor een echte en doeltreffende Veiligheidsunie⁵. Zij heeft maatregelen genomen om terroristen de ruimte en de middelen voor het plegen van aanslagen te ontnemen, terroristische misdrijven in de hele Unie strafbaar te stellen, de uitwisseling van rechtshandavingsinformatie tussen de lidstaten te verbeteren, radicalisering tegen te gaan en het beheer van de buitengrenzen van de Unie te versterken. De agentschappen van de Unie, met name Eurojust en Europol, zijn versterkt in hun rol bij het vergemakkelijken van de justitiële en politieke samenwerking in de EU, met inbegrip van de coördinatie en uitwisseling van informatie in terrorismezaken op verzoek van de nationale autoriteiten. Samen met deze mededeling is een voorstel voor een verordening vastgesteld om de verspreiding van terroristische online-inhoud te voorkomen⁶.

Hoewel er aanzienlijke vooruitgang is geboekt en er succesvolle voorbeelden van grensoverschrijdende samenwerking zijn, is er in de Unie op dit gebied geen sprake van vervolging op Europees niveau die alle stappen omvat, te beginnen met het onderzoek naar en de vervolging van grensoverschrijdende terroristische misdrijven en eindigend met het voor de rechter brengen ervan. Hoewel niet alle lidstaten in de afgelopen jaren op dezelfde wijze zijn blootgesteld aan terroristische dreigingen⁷, kunnen binnen de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht lacunes in onderzoek en vervolging in de ene lidstaat leiden tot slachtoffers of risico's in een andere lidstaat of in de Unie als geheel.

Het onlangs opgerichte EOM is belast met het instellen van onderzoek naar, het vervolgen en het voor de rechter brengen van strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden⁸. Het oprichtingsbesluit van het EOM, Verordening (EU) 2017/1939, is op 20 november 2017⁹ in werking getreden, met twintig deelnemende lidstaten¹⁰. Sindsdien hebben

³ Artikel 4, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU).

⁴ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, COM(2015) 185 final van 28.4.2015.

⁵ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad "Uitvoering van de Europese veiligheidsagenda ter bestrijding van terrorisme en ter voorbereiding van een echte en doeltreffende veiligheidsunie", COM(2016) 230 final van 20 april 2016. Zie het meest recente voortgangsverslag over de Veiligheidsunie (COM(2018) 470 final van 13.6.2018) en eerdere verslagen voor een overzicht van de geboekte vooruitgang bij de bestrijding van terrorisme en andere bedreigingen van de veiligheid in de Europese Unie.

⁶ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het voorkomen van de verspreiding van terroristische online-inhoud, COM(2018) 640 van 11 september 2018.

⁷ Zie de Te Sat verslagen van Europol voor 2015, blz.13, 2016, blz. 15, 2017, blz. 11, en 2018, blz. 10.

⁸ Zie voor de definities van de strafbare feiten die onder de materiële bevoegdheid van het EOM vallen, Richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2017 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt, PB L 198 van 28.7.2017, blz. 29.

⁹ Verordening (EU) 2017/1939 van de Raad van 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie.

¹⁰ België, Bulgarije, Cyprus, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Kroatië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Oostenrijk, Portugal, Roemenië, Slowakije, Slovenië, Spanje en Tsjechië.

nog twee lidstaten zich aangesloten bij de nauwere samenwerking¹¹. Er wordt verder gewerkt om ervoor te zorgen dat het EOM eind 2020 volledig operationeel wordt. Dit initiatief zal geen gevolgen hebben voor het opzetten van het EOM krachtens de bestaande Verordening (EU) 2017/1939.

2. Het initiatief van de Commissie

De Commissie presenteert dit initiatief, dat een wijziging van het Verdrag met zich zou brengen, teneinde de bevoegdheden van het EOM uit te breiden tot terroristische misdrijven die verscheidene lidstaten schaden, als onderdeel van de alomvattende en versterkte Europese reactie op terroristische dreigingen.

Deze mededeling gaat vergezeld van een bijlage met een initiatief van de Commissie voor de mogelijke goedkeuring van een besluit van de Europese Raad tot wijziging van artikel 86, leden 1 en 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) met het oog op de uitbreiding van de bevoegdheid van het EOM tot terroristische misdrijven die verscheidene lidstaten schaden.

Artikel 86, lid 4, VWEU voorziet in de mogelijkheid om de bevoegdheden van het EOM uit te breiden. Overeenkomstig artikel 86, lid 4, VWEU is de Europese Raad bevoegd om een besluit vast te stellen tot wijziging van artikel 86 VWEU teneinde de bevoegdheden van het EOM uit te breiden wat betreft zware misdrijven die verscheidene lidstaten schaden. De Europese Raad besluit met eenparigheid van stemmen, na goedkeuring door het Europees Parlement en na raadpleging van de Commissie.

De term "eenparigheid van stemmen" in artikel 86, lid 4, VWEU verwijst niet alleen naar de lidstaten die aan het EOM deelnemen¹², maar omvat ook de andere lidstaten. Hoewel deze vereenvoudigde procedure tot wijziging van het Verdrag niet bepaalt dat de Europese Raad op voorstel van de Commissie optreedt, belet dit de Commissie niet om een initiatief te presenteren.

De Europese Raad kan artikel 86, leden 1 en 2, VWEU wijzigen om de materiële bevoegdheid van het EOM uit te breiden tot alle, sommige of slechts één vorm van "ernstige criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie". Dit begrip omvat de in artikel 83, lid 1,

¹¹ Op 1 augustus 2018 heeft de Commissie de deelname van Nederland aan de nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie bevestigd (PB L 196 van 2 augustus 2018). Op 7 augustus 2018 heeft de Commissie de deelname van Malta aan de nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie bevestigd (PB L 201 van 8 augustus 2018).

¹² Het EOM is opgericht in het kader van nauwere samenwerking met tot op heden 22 deelnemende lidstaten, zie voetnoten 9, 10 en 11.

VWEU bedoelde vormen van bijzonder zware criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie. Als aanvullend vereiste voor de uitbreiding van de bevoegdheid van het EOM geldt dat deze alleen mogelijk is wat betreft "zware misdrijven die verscheidene lidstaten schaden".

Na een besluit van de Europese Raad tot wijziging van artikel 86 VWEU zou de Commissie een wetgevingsvoorstel indienen tot wijziging van Verordening (EU) 2017/1939 teneinde het EOM de betrokken bevoegdheid te verlenen en alle mogelijke aanpassingen in te voeren die nodig zouden kunnen zijn voor de doeltreffendheid van de activiteiten van het EOM op het gebied van onderzoek naar en vervolging van terrorisme. Bij de wijziging van de verordening zou een variabele geometrie binnen het EOM, in de zin dat de lidstaten zouden deelnemen aan verschillende onderdelen van zijn bevoegdheid, niet mogelijk zijn. Op dezelfde wijze zouden niet-deelnemende lidstaten die zich later bij het EOM zouden willen aansluiten, aan het EOM als geheel moeten deelnemen.

3. Lacunes in het onderzoek naar en de vervolging van grensoverschrijdende terroristische misdrijven

Hoewel er aanzienlijke vooruitgang wordt geboekt bij de bestrijding van terrorisme en andere bedreigingen van de veiligheid in de Europese Unie, met name in de context van de Europese Veiligheidsagenda en de werkzaamheden voor een echte en doeltreffende Veiligheidsunie, blijven een aantal lacunes bestaan in het huidige wettelijke, institutionele en operationele kader. Er bestaat met name geen gemeenschappelijke aanpak van de Unie voor het onderzoek naar, de vervolging van en het voor de rechter brengen van grensoverschrijdende terroristische misdrijven.

3.1. Versnippering van het onderzoek naar terroristische misdrijven

Momenteel zijn de nationale rechtshandhavings- en justitiële autoriteiten uitsluitend bevoegd voor het onderzoek naar, de vervolging van en het voor de rechter brengen van terroristische misdrijven. Hun bevoegdheden stoppen echter aan de nationale grenzen, terwijl terroristische misdrijven zeer vaak een grensoverschrijdende dimensie hebben¹³. Dit leidt dikwijls tot verschillende nationale benaderingen van onderzoek en vervolging, en ook tot hiaten in de uitwisseling van informatie, de coördinatie en samenwerking tussen de verschillende autoriteiten die bij grensoverschrijdende zaken betrokken zijn.

In de loop der jaren heeft de Unie een reeks maatregelen genomen om de grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van terroristische misdrijven te verbeteren. Met name faciliteren Eurojust en Europol nu reeds multilaterale samenwerking op het gebied

¹³ Zie hierboven en artikel 83, lid 1, VWEU.

van respectievelijk justitie en rechtshandhaving, alsook de coördinatie en uitwisseling van informatie in zaken betreffende zware grensoverschrijdende criminaliteit op verzoek van de nationale autoriteiten. De rol van Eurojust zal verder worden versterkt door het nieuwe rechtskader daarvoor, dat in 2019 van toepassing zal worden¹⁴.

De werklast van Eurojust op het gebied van de bestrijding van terroristische misdrijven is in de periode 2015-2017 meer dan verdubbeld¹⁵, terwijl het aantal gezamenlijke onderzoeksteams (GOT's) verviervoudigd is¹⁶. Uit de door Eurojust behandelde zaken blijkt duidelijk de groeiende behoefte aan een gemeenschappelijke en gecoördineerde aanpak tussen de nationale justitiële autoriteiten. De lidstaten verzoeken Eurojust om bijstand, bijvoorbeeld om informatie en bewijsmateriaal uit te wisselen, om de uitvoering van verzoeken om wederzijdse rechtshulp en uitlevering, Europese aanhoudingsbevelen en Europese onderzoeksbevelen te versnellen en om gemeenschappelijke onderzoeksteams op te richten.

Uit ervaring van Eurojust blijkt ook dat, hoewel de strafrechtelijke onderzoeken en vervolgingen op dit gebied door de lidstaten in het algemeen als een hoge prioriteit worden beschouwd, de autoriteiten dikwijls een nationaal perspectief hanteren, gezien het verband met nationale veiligheidsaspecten. Het gevoelige karakter van terrorismegerelateerd onderzoek kan voor autoriteiten extra belemmeringen opwerpen om informatie te delen en onderzoeken in te stellen die verder gaan dan hetgeen strikt noodzakelijk is in een nationale zaak.

Bijgevolg worden terrorismezaken in verscheidene lidstaten op parallelle en geïsoleerde wijze onderzocht en vervolgd. Daardoor wordt niet altijd naar behoren rekening gehouden met de complexiteit en/of het grensoverschrijdend karakter van die zaken. De grenzen van de nationale jurisdictie kunnen derhalve een belemmering vormen voor het begrip en de bestrijding van de activiteiten van grensoverschrijdende terroristen en terroristische cellen of netwerken.

Zowel Eurojust als Europol bieden weliswaar consequent forse ondersteuning aan de nationale autoriteiten bij hun inspanningen ter bestrijding van terroristische misdrijven, maar zij kunnen alleen optreden op basis van verzoeken om steun van nationale autoriteiten. Aangezien geen van beide is voorzien van de bevoegdheden die nodig zijn om proactief op gecoördineerde, doeltreffende en evenredige wijze te vervolgen op het niveau van de Unie, kunnen zij de versnippering in de vervolging van terroristische misdrijven niet aanpakken.

¹⁴ Op 19 juni 2018 hebben het Europees Parlement en de Raad een akkoord bereikt over de hervorming van Eurojust, en Verordening (EU) 2018/... van het Europees Parlement en de Raad van... inzake het Agentschap van de Europese Unie voor justitiële samenwerking in strafzaken (Eurojust), en tot vervanging en intrekking van Besluit 2002/187/JBZ van de Raad zal binnenkort formeel worden goedgekeurd en in werking treden.

¹⁵ 41 zaken in 2015, 67 in 2016 en 87 in 2017.

¹⁶ In 2017 werden 12 gemeenschappelijke onderzoeksteams (GOT's) opgericht met het oog op de bestrijding van terrorisme, tegenover 4 in 2016 en 3 in 2015.

3.2. Lacunes in de tijdige uitwisseling van informatie over terroristische zaken tussen de nationale autoriteiten en EU-agentschappen

Hoewel de Unie actie heeft ondernomen om de structurele uitwisseling van informatie te bevorderen, met name met haar streven naar krachtigere en slimmere informatiesystemen voor veiligheids-, grens- en migratiebeheer¹⁷, blijven er aanzienlijke uitdagingen bestaan met betrekking tot het tijdig uitwisselen van informatie in specifieke strafrechtelijke onderzoeken of vervolgingen.

Met betrekking tot de uitwisseling van informatie over terroristische zaken heeft Eurojust in zijn recente verslag over buitenlandse terroristische strijders¹⁸ aangegeven dat er geen geharmoniseerde aanpak is met betrekking tot de gedeelde informatie. Er bestaan nog steeds verschillen wat betreft omvang, soort en reikwijdte van de informatie die door elke lidstaat met Eurojust wordt gedeeld. Dit is een van de redenen waarom op een in juni 2018 door Eurojust georganiseerde bijeenkomst over terrorismebestrijding andermaal de klemtoon werd gelegd op het belang van kruiscontroles van gerechtelijke informatie met het oog op de vervolging van terroristische misdrijven¹⁹. Deze suboptimale uitwisseling van informatie blijft een belemmering vormen voor het vermogen van Eurojust om bestaande verbanden met lopende onderzoeken en vervolgingen vast te stellen, waaronder verbanden met andere lidstaten.

Bovendien vereist het onderzoek naar en de vervolging van terroristische misdrijven in concrete grensoverschrijdende zaken dat alle rechtshandavings- en justitiële autoriteiten snel en gecoördineerd optreden om ervoor te zorgen dat geen enkel bewijs verloren gaat en om verdere, mogelijk gerelateerde terroristische misdrijven te voorkomen. Dit blijkt echter zeer moeilijk te zijn wanneer het gaat om grensoverschrijdende zaken die door verschillende autoriteiten in verschillende lidstaten worden onderzocht. Dit wordt deels beperkt door de steun van Europol en Eurojust. Evenmin hebben Europol noch Eurojust de bevoegdheid om nationale autoriteiten te verplichten specifieke informatie te verstrekken of onderzoeksmaatregelen uit te voeren, wat betekent dat informatie niet altijd tijdig beschikbaar is, terwijl het tijdsaspect cruciaal is voor het succes bij het vervolgen van terroristische misdrijven en om ervoor te zorgen dat verdere, mogelijk gerelateerde terroristische aanslagen kunnen worden voorkomen.

Zie voor een overzicht het veertiende voortgangsverslag over de totstandbrenging van een echte en doeltreffende Veiligheidsunie, COM(2018) 211 final van 17.4.2018.

¹⁸ Document 15515/17 van de Raad van 2 juli 2018.

¹⁹ Zie persbericht van Eurojust van 21 juni 2018, met verdere referenties: <http://www.eurojust.europa.eu/press/PressReleases/Pages/2018/2018-06-21.aspx>. In deze gezamenlijke verklaring roept een aantal lidstaten op tot de oprichting van een Europees justitieel register voor terrorismebestrijding dat bij Eurojust wordt bijgehouden.

3.3. Verzamelen, delen en gebruiken van gevoelige soorten bewijsmateriaal

Ervoor zorgen dat de verzamelde informatie als bewijs toelaatbaar is, is essentieel voor de succesvolle vervolging van elk strafbaar feit. Dit geldt in het bijzonder voor terrorismezaken, waarin vervolging ook is gebaseerd op indirect bewijs (observatie, getuigenverklaringen, intercepties). Uit de Terrorism Conviction Monitor verslagen van Eurojust²⁰ blijkt dat er ook problemen zijn met het verzamelen, delen en gebruiken van bepaalde soorten informatie die bij de vervolging van terrorismezaken als bewijs kunnen worden gebruikt. Met name bij terrorismezaken is het verzamelen van informatie vaak afhankelijk van het gebruik van speciale onderzoekstechnieken of zijn daarbij gespecialiseerde bevoegde autoriteiten van de lidstaten betrokken. Dergelijke informatie wordt vaak niet gedeeld om de informatiebronnen te beschermen, om ervoor te zorgen dat informanten anoniem blijven of om ervoor te zorgen dat de methoden waarmee de informatie is verzameld, beschermd blijven.

3.4. Kloof tussen de onderzoeks- en de vervolgingsfase

Vooraf in zaken van terrorisme is een nauw gecoördineerd optreden van de rechtshandavings- en de vervolgingsautoriteiten van essentieel belang. Aanhoudingsbevelen of huiszoekingen moeten tegelijkertijd worden uitgevoerd en rechterlijke machtigingen dienen op tijd te worden verkregen. Het is daarom van cruciaal belang dat de samenwerking tussen de onderzoeks- en de vervolgingsautoriteiten naadloos functioneert. Zelfs met samenwerking tussen nationale autoriteiten, Europol en Eurojust kan het zijn dat verschillende nationale prioriteiten of gevoeligheden, of alleen de beschikbaarheid van middelen (of het gebrek daaraan), invloed hebben op het uiteindelijke resultaat. Er is geen centrale autoriteit op het niveau van de Unie die zowel de onderzoeks- als de vervolgingsaspecten van grensoverschrijdende terrorismezaken kan sturen, en op die manier kan zorgen voor daadwerkelijke naadloze samenwerking tussen alle betrokken autoriteiten, zowel op nationaal als op Unieniveau, met inachtneming van strikte termijnen en de grenzen van vertrouwelijkheid.

3.5. Inefficiënte parallelle onderzoeken en vervolgingen

Terroristische misdrijven schaden dikwijls verscheidene landen. Dikwijls zijn daarbij ook verdachten of slachtoffers betrokken van verschillende nationaliteiten. Jurisdictiegeschillen kunnen zich bijvoorbeeld voordoen in zaken waarin slachtoffers van misdrijven afkomstig zijn uit verschillende lidstaten, waardoor alle getroffen lidstaten bevoegd willen zijn voor hetzelfde terroristische misdrijf. Zo hebben bijvoorbeeld in verscheidene recente terroristische zaken twee of meer lidstaten parallel de bevoegdheid geclaimd om hetzelfde misdrijf te

²⁰ Zie de Terrorism Convictions Monitor verslagen van Eurojust, nummer 28 van mei 2018, blz. 16-18 en 38 nummer 27 van maart 2017, blz. 32, en nummer 25 van juni 2016, blz. 29-31.

vervolgen op verschillende gronden, zoals de nationaliteit van het slachtoffer of de territoriale bevoegdheid. Dergelijke parallelle vervolgingen kunnen leiden situaties waarin het beginsel *ne bis in idem* geldt.

Er bestaat momenteel geen adequaat mechanisme van de Unie om dergelijke situaties aan te pakken. In zaken waarin verscheidene lidstaten worden geschaad, kunnen onderzoeks- of vervolgingshandelingen van de autoriteiten van één lidstaat gevolgen hebben voor onderzoeken of vervolgingen in andere lidstaten. Vooral in zaken betreffende terroristische cellen waarvan de leden in verschillende lidstaten actief zijn, is een gecoördineerde actie van cruciaal belang om te voorkomen dat bewijsmateriaal of verdachten verdwijnen. Eurojust kan weliswaar een cruciale rol spelen bij de coördinatie van onderzoeken, maar in het huidige rechtskader kan het niet beslissen over jurisdictiegeschillen en de autoriteiten van de lidstaten niet dwingen om af te zien van de uitoefening van hun bevoegdheid.

Deze hierboven vermelde lacunes worden geïllustreerd in onderstaande kader:

Hypothetische zaak

Een jihadistische terroristische cel zet in verscheidene EU-lidstaten leden in, die niet met elkaar in contact mogen komen of zelfs niet van elkaars bestaan weten, en die uitsluitend via gecodeerde berichten instructies ontvangen. Zij hebben allemaal verschillende taken, zoals het huren van auto's, het aankopen van chemisch materiaal, het verzamelen van informatie over mogelijke doelwitten, het verkrijgen van valse identificatiedocumenten enz., terwijl de leider van de operaties vanuit een derde land opereert.

Dankzij informatie die door rechtshandhavingsactiviteiten in lidstaat A is verkregen, ontdekken de bevoegde autoriteiten dat valse documenten zijn vervaardigd voor fictieve personen en houden zij de verdachte aan. Zij zijn er zich niet van bewust dat deze documenten bestemd zijn voor een grotere terroristische cel en de terroristische misdrijven ervan, en vervolgen de persoon voor vervalsing van documenten.

Rechtshandhavingsactiviteiten in lidstaat B stellen de bevoegde autoriteiten in staat de persoon te identificeren die grote hoeveelheden bestrijdingsmiddelen heeft gekocht, naar verluidt voor het maken van een bom; zij houden de persoon aan en beschuldigen hem uitsluitend als "eenzame wolf"-terrorist, zich niet bewust van het bestaan van de terroristische cel of andere leden van de cel.

De leider van de terroristische groep in het derde land krijgt kennis van de rechtshandhavings- en justitiële activiteiten in de lidstaten A en B, en de terroristische cel past haar terroristische plannen aan.

De ongecoördineerde acties in de lidstaten A en B leiden tot vervolgingen en individuele veroordelingen, maar het bredere netwerk en de activiteiten ervan blijven onopgemerkt, terwijl de resterende delen van het terroristische netwerk hun plannen kunnen aanpassen

en kunnen doorgaan met hun terroristische activiteiten.

4. Het EOM kan de bestaande lacunes aanpakken.

Zoals hierboven uiteengezet, is de toegevoegde waarde van Eurojust en Europol voor de ondersteuning van nationale autoriteiten en de bevordering van justitiële samenwerking op basis van de bestaande instrumenten voor wederzijdse bijstand en wederzijdse erkenning weliswaar van cruciaal belang, maar is er geen gemeenschappelijke Europese aanpak om terroristische misdrijven te onderzoeken en te vervolgen en de daders ervan voor de rechter te brengen. Europol en Eurojust kunnen de bestaande tekortkomingen in het onderzoek naar en de vervolging van grensoverschrijdende terroristische misdrijven niet volledig aanpakken, omdat zij krachtens het Verdrag niet beschikken over de noodzakelijke bevoegdheden en deze bevoegdheden hun ook niet kunnen worden verleend, hetgeen het Verdrag daarentegen wel mogelijk maakt voor het EOM.

In het licht van de hierboven vastgestelde lacunes is een sterkere Europese dimensie nodig om te zorgen voor een uniforme, doeltreffende en efficiënte justitiële follow-up van deze misdrijven in de hele Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Terroristische misdrijven schaden alle lidstaten en de Unie als geheel en daarom moet een oplossing op Europees niveau worden overwogen. In dit verband kan het heel aannemelijk worden gemaakt dat het EOM een toegevoegde waarde zou hebben voor de bestrijding van terroristische misdrijven en de geconstateerde lacunes zou aanpakken.

De werking van het EOM

Het EOM is een onafhankelijke Europese vervolgingsinstantie die handelt op het niveau van de Unie en belast is met het instellen van onderzoek naar, het vervolgen en het voor de rechter brengen van strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie in haar geheel schaden. De geïntegreerde structuur van het EOM bestaat uit de Europese hoofdaanklager en de Europese aanklagers, die samen het college van het EOM vormen, georganiseerd in permanente kamers, die zullen werken op het centrale kantoor in Luxemburg. Het centraal kantoor geeft leiding aan en houdt toezicht op de gedelegeerd Europese aanklagers in de deelnemende lidstaten, die integrerend deel uitmaken van het EOM en die onderzoeken instellen in zaken van het EOM en deze zaken vervolgen en voor de bevoegde nationale rechtbanken brengen.

Het centrale kantoor monitort, leidt en ziet toe op de door gedelegeerd Europese aanklagers uitgevoerde onderzoeken en vervolgingen, en waarborgt op die manier een samenhangend opsporings- en vervolgingsbeleid in heel Europa, waardoor een doeltreffende en gerichte follow-up mogelijk is. De gedelegeerd Europese aanklagers zullen het werk aansturen van de nationale rechtshandavingsinstanties, met name politie, douane en financiële onderzoeksinstanties.

Binnen het EOM en tussen het EOM en de nationale rechtshandavingsinstanties en EU-organen, inclusief Eurojust, Europol en OLAF, zal direct en onmiddellijk informatie worden uitgewisseld.

Het EOM zal in alle deelnemende lidstaten als één kantoor functioneren, wat betekent dat er in beginsel geen behoefte zal zijn aan gemeenschappelijke ad-hoconderzoeksteams of verzoeken om wederzijdse rechtshulp, zoals nu het geval is. Tijdens zijn activiteiten zal het EOM ook in staat zijn om een uitgebreide reeks onderzoeksmaatregelen te gebruiken om zowel belastend als ontlastend bewijsmateriaal te verzamelen met het oog op consistente en efficiënte vervolging in de rechtbanken.

4.1. Een alomvattende Europese reactie door middel van onderzoek naar en vervolging van grensoverschrijdende terroristische misdrijven

Het EOM zou een Europese dimensie geven aan de huidige inspanningen om terroristische misdrijven aan te pakken en de huidige tekortkomingen verhelpen, door de verschillen tussen nationale inspanningen in het onderzoek naar en de vervolging van deze strafbare feiten te overbruggen. In vergelijking met de huidige aanpak zou het EOM een rechtstreekse band tot stand brengen met de verschillende autoriteiten van de lidstaten en actoren van de Unie, wanneer het om terreurzaken gaat. Dit zou kunnen resulteren in een doorslaggevende kwalitatieve verbetering waardoor het onderzoek naar en de vervolging van terroristische misdrijven in de hele Unie doeltreffender worden.

Het EOM zou in een sterke positie verkeren om terroristische misdrijven in de hele Unie te vervolgen, doordat de Europese gedelegeerde openbare aanklagers in de nationale systemen zijn ingebed en samenwerken met de nationale rechtshandavingsinstanties, en doordat het college van het EOM een coherente vervolging op EU-niveau van terreurmisdrijven zou kunnen ontwikkelen en zo efficiënt en doeltreffend onderzoek en vervolging mogelijk maken. Het zou met name onderzoeken kunnen gelasten, kunnen zorgen voor de tijdige verzameling van verder bewijsmateriaal, gerelateerde zaken kunnen samenvoegen en samen vervolgen en eventuele bevoegdheidskwesties kunnen regelen alvorens een zaak voor een rechter te brengen. Het zou ook nauw samenwerken met andere actoren van de Unie, zoals Eurojust en Europol, en derhalve strategisch geplaatst zijn om de aanpak van de Unie inzake onderzoek naar en vervolging van terroristische misdrijven ten uitvoer te leggen.

4.2. Tijdige en toereikende uitwisseling van informatie over terroristische misdrijven

Het EOM zou de huidige moeilijkheden kunnen verhelpen door het tijdig uitwisselen van informatie. Het zou niet alleen in staat zijn informatie over terroristische misdrijven van de lidstaten te verkrijgen, maar ook de nationale autoriteiten te gelasten om proactief en doelgericht meer informatie te verzamelen. Hetzelfde geldt voor het uitwisselen van informatie met Eurojust en Europol.

De betrokkenheid van het EOM zou evenzeer bevorderlijk zijn voor het verzamelen, delen en gebruiken van bepaalde soorten bewijsmateriaal. Aangezien het Europees Openbaar Ministerie zal bestaan uit Europese aanklagers uit alle deelnemende lidstaten, zal het EOM in een goede positie verkeren om gevoelige en vertrouwelijke informatie te behandelen. Zo zou het EOM bijvoorbeeld ervoor zorgen dat via de gedelegeerd Europese aanklagers en de toezichthoudende Europese aanklagers de manieren waarop informatie wordt verzameld, vertrouwelijk blijven en dat duidelijke codes voor de behandeling van de door het EOM gebruikte informatie worden overeengekomen. Het zou ook gemakkelijker zijn voor het EOM om samen te werken met derde landen of internationale organisaties, als *het* Europees openbaar ministerie, dan het geval zou zijn voor individuele lidstaten. In dit verband zou het EOM baat hebben bij de bepalingen van Verordening (EU) 2017/1939 met betrekking tot internationale samenwerking en het rechtskader dat zal worden gecreëerd.

Met zijn geïntegreerde aanpak zal het EOM nieuwe informatiekkanalen in het leven roepen op het niveau van de gedelegeerd Europese aanklagers en de autoriteiten van de lidstaten, alsook op centraal niveau, met organen van de Unie, derde landen en internationale organisaties. De informatiestroom over de gehele Unie zou worden vergemakkelijkt. Dit zou een snelle reactie mogelijk maken op nieuwe terroristische trends en werkwijzen.

4.3. Een samenhangende onderzoeks- en vervolgingsfase

Het EOM zal bevoegd zijn voor zowel het onderzoek naar als de vervolging van strafbare feiten die de begroting van de Unie schaden en zal het voordeel hebben over de bevoegdheid te beschikken om politieonderzoeken te coördineren, waardoor bijvoorbeeld snelle bevriezing en inbeslagneming van activa mogelijk worden, evenals het bevelen van aanhoudingen in de hele EU. Dit zou ook de bestaande tekortkomingen aanpakken die worden veroorzaakt door parallelle en gefragmenteerde onderzoeken en vervolgingen in terreurzaken.

Het EOM zal een veel beter samenhangende en gecoördineerde aanpak op het gebied van onderzoek en vervolging mogelijk maken. Door het EOM geleide onderzoeken zullen ervoor zorgen dat alle betrokken autoriteiten te allen tijde tijdig toegang kunnen krijgen tot de informatie die zij nodig hebben. Bovendien zal er een duidelijke besluitvormingsstructuur zijn die gericht is op het bereiken van het optimale resultaat voor alle betrokken lidstaten. Deze centrale sturende rol van het EOM zou de onderzoeken naar strafbare feiten die onder het nieuwe mandaat van het EOM vallen, ten goede komen. Die onderzoeken zouden derhalve op een goed gecoördineerde wijze kunnen plaatsvinden, waarbij alle aspecten van het onderzoek in aanmerking worden genomen, ongeacht de plaats waar de misdrijven zich hebben voorgedaan. Een gecoördineerde aanpak voor onderzoek en vervolging zou er ook voor zorgen dat de onderzoekende autoriteiten kunnen vertrouwen op de bevoegdheden van het EOM om te waarborgen dat onderzoeksmaatregelen worden genomen op het tijdstip en de plaats waar dit het meest efficiënt is, ongeacht de plaats in de Unie waar deze maatregelen moeten worden uitgevoerd.

4.4. Efficiëntie en coherentie van onderzoeken en vervolgingen

Het EOM zou in staat zijn te zorgen voor coherente en doeltreffende vervolging van terroristische misdrijven, waarbij rekening zou worden gehouden met de belangen van alle betrokken lidstaten en van de Unie als geheel. Europese aanklagers met kennis van de nationale rechtsstelsels zullen in het college van het EOM zitting houden en dit zou ertoe bijdragen dat de best mogelijke reactie op grensoverschrijdende terreurzaken wordt gewaarborgd. Het EOM zou in een goede positie verkeren om bevoegdheidskwesties aan te pakken als gevolg van zijn hoedanigheid van enige actor op het niveau van de Unie, die - op basis van objectieve criteria - zou beslissen waar de zaak voor de rechter moet worden gebracht. Een dergelijke beslissing over de beste jurisdictie om een zaak te vervolgen, zou mogelijke conflicten en onnodige geschillen voorkomen. De uitbreiding van de bevoegdheden van het EOM tot terroristische misdrijven die verscheidene lidstaten schaden, zou derhalve de kans op jurisdictiegeschillen op dit gebied kunnen verminderen en een doeltreffend mechanisme voor afwikkeling ervan kunnen bieden wanneer deze blijven bestaan.

Hypothetische zaak in de toekomst

In lidstaat A loopt een onderzoek naar terrorismefinanciering. Hoewel de autoriteiten van die lidstaat duidelijke aanwijzingen hebben dat de betrokken personen terrorisme financieren, is het voor hen niet duidelijk waar het geld uiteindelijk zal worden gebruikt. Tegelijkertijd is in lidstaat B een onderzoek gaande naar handelingen die als voorbereidende handelingen voor een terroristische aanslag worden beschouwd, met inbegrip van de aankoop van materiaal om een zogenaamde "vuile bom" te maken. In lidstaat C is een onderzoek gericht op een bepaalde website die terroristische propaganda bevat. De autoriteiten in lidstaat C vermoeden dat sommige afgeschermden delen van de website ook worden gebruikt voor communicatie tussen leden van een terroristische groep.

Geen van de betrokken lidstaten heeft tot nog toe hulp gevraagd van Europol of Eurojust, omdat zij van mening zijn dat deze onderzoeken hoofdzakelijk van nationale aard zijn. Pas wanneer de zaak via een van de bij het onderzoek in land A betrokken gedelegeerde Europese aanklagers onder de aandacht van het EOM wordt gebracht, komt het verband tussen deze zaken aan het licht: de in lidstaat A onderzochte financiering is in feite bestemd voor de activiteiten van de groep die in lidstaat B de "vuile bom" voorbereidt en er wordt ontdekt dat deze groepen met elkaar in contact staan via de website die in lidstaat C wordt onderzocht.

Het EOM kan ervoor zorgen dat de onderzoeksmaatregelen die nodig zijn om toegang tot de logbestanden van de website in lidstaat C te krijgen, op hetzelfde moment worden genomen als de arrestatie van de groep die zich in lidstaat A met de financiering bezighoudt en de groep die zich in lidstaat B met de voorbereiding bezighoudt, zodat er niet met het bewijsmateriaal kan worden geknoeid.

Alle van terrorisme verdachte personen kunnen tegelijkertijd worden opgepakt en de verdere onderzoeksmaatregelen kunnen vanuit hetzelfde bureau worden gecoördineerd en uitgevoerd.

Dit zou er ook voor zorgen dat er geen conflicten over de rechterlijke bevoegdheid ontstaan en dat het verzamelde bewijsmateriaal toelaatbaar is.

5. Gevolgen van de uitbreiding van de bevoegdheden van het EOM tot terroristische misdrijven die verscheidene lidstaten schaden

5.1. Gevolgen voor het EOM

Het EOM biedt, met zijn geïntegreerde institutionele structuur en besluitvormingsprocessen, belangrijke voordelen in de strijd tegen grensoverschrijdende terroristische misdrijven. Deze structuur bundelt de kennis van nationale rechtsstelsels, maakt een uniek overzicht van grensoverschrijdende criminele activiteiten in de Unie mogelijk, zorgt voor snelle besluitvorming via permanente kamers, waarbinnen de Europese aanklagers actief zijn, en zorgt voor een effectieve follow-up op nationaal niveau via gedelegeerd Europese aanklagers. Een dossierbeheersysteem zal voor snelle communicatie zorgen tussen alle aanklagers van het EOM op centraal en lokaal niveau overal in de Unie. Bij de uitbreiding van de bevoegdheid van het EOM tot terroristische misdrijven die verscheidene lidstaten schaden, moeten de institutionele structuur en de besluitvormingsprocedures van het EOM worden gehandhaafd.

De uitbreiding zou echter een aantal wijzigingen van Verordening (EU) 2017/1939 betreffende de oprichting van het EOM vereisen om rekening te houden met het ruimere mandaat en gelet op de huidige focus van het EOM op financiële misdrijven tegen de begroting van de Unie. Deze wijzigingen hebben met name betrekking op de materiële bevoegdheid van het EOM, maar er zijn ook een aantal andere aanpassingen vereist. Bovendien zou een uitbreiding van de bevoegdheid van het EOM tot terroristische misdrijven die verscheidene lidstaten schaden, ook gevolgen hebben voor de begroting en het personeel van het EOM.

Naar aanleiding van het besluit van de Europese Raad tot wijziging van artikel 86 VWEU (zie hierboven) zou de Commissie een wetgevingsvoorstel indienen tot wijziging van Verordening (EU) 2017/1939 om de bevoegdheid van het EOM uit te breiden tot terroristische misdrijven die verscheidene lidstaten schaden, inclusief de noodzakelijke aanpassingen.

Materiële bevoegdheid

De materiële bevoegdheid van het EOM omvat momenteel strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden, zoals gedefinieerd in Richtlijn (EU) 2017/1371 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt²¹.

²¹ Zie voetnoot 8.

De materiële bevoegdheid van het EOM kan op dezelfde wijze worden uitgebreid tot terroristische misdrijven die verscheidene lidstaten schaden, door te verwijzen naar Richtlijn (EU) 2017/541 inzake terrorismebestrijding²². Artikel 86, lid 4, VWEU voorziet in de mogelijkheid om de materiële bevoegdheid van het EOM uit te breiden tot een aantal ernstige vormen van criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie en met dit initiatief beoogt de Commissie een uitbreiding die gericht is op terroristische misdrijven die verscheidene lidstaten schaden.

Ingevolge die gerichte uitbreiding zou artikel 22 van Verordening (EU) 2017/1939 dienovereenkomstig worden gewijzigd door middel van de opnemings van een nieuw lid dat bepaalt dat het EOM bevoegd is met betrekking tot misdrijven als bedoeld in de artikelen 3 tot en met 12 en artikel 14 van Richtlijn (EU) 2017/541, zoals ten uitvoer gelegd door het nationale recht, indien deze misdrijven verscheidene lidstaten schaden²³.

De in Richtlijn (EU) 2017/541 bedoelde strafbare feiten omvatten "terroristische misdrijven", "misdrijven in verband met een terroristische groepering" en "misdrijven in verband met terroristische activiteiten", zoals publiekelijk uitlokken van het plegen van terroristische misdrijven, werving voor terrorisme, geven en ontvangen van training voor terrorisme, reizen met terroristisch oogmerk, organiseren of anderszins faciliteren van reizen met terroristisch oogmerk en terrorismefinanciering. Het gaat niet alleen om het plegen van deze misdrijven, maar ook om medeplichtigheid, uitlokking en poging.

Artikel 2 van Verordening (EU) 2017/1939 ("Definities") zou het opnemen van deze strafbare feiten in de bevoegdheid van het EOM weerspiegelen en in verdere verduidelijking voorzien ten aanzien van het vereiste dat de betrokken strafbare feiten verscheidene lidstaten moeten schaden.

Andere aanpassingen van Verordening (EU) 2017/1939

Aangezien het huidige kader van het EOM is ontworpen met het oog op het onderzoek naar, de vervolging en het voor de rechter brengen van strafbare tegen de begroting van de Unie, zal de uitbreiding van zijn bevoegdheid tot terroristische misdrijven die verscheidene lidstaten schaden, bijgevolg ook andere aanpassingen van Verordening (EU) 2017/1939 vergen, zodat het geschikt is voor die verruimde bevoegdheid.

²² Richtlijn (EU) 2017/541 van 15 maart 2017 inzake terrorismebestrijding en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad en tot wijziging van Besluit 2005/671/JBZ van de Raad. Overeenkomstig artikel 28, lid 1, van Richtlijn (EU) 2017/541 moeten de lidstaten Richtlijn (EU) 2017/541 uiterlijk op 8 september 2018 omzetten.

²³ Artikel 86, lid 4, VWEU bepaalt dat de uitbreiding betrekking kan hebben op misdrijven die verscheidene lidstaten schaden. Dit sluit niet uit dat ook derde landen door deze misdrijven worden geschaad.

De kwesties die in de verordening moeten worden onderzocht, zijn bijvoorbeeld het vaststellen van de territoriale en personele bevoegdheid van het EOM, de eventuele noodzaak om de voorwaarden voor de uitoefening van de bevoegdheid van het EOM aan te passen (die in sommige gevallen verband houden met aspecten die bijzonder relevant zijn voor misdrijven tegen de begroting, zoals de omvang van de schade of de financiering uit de begroting van de Unie), zijn onderzoeksbevoegdheden of jurisdictiebeginselen. Bovendien bevat het huidige kader een aantal bepalingen die gericht zijn op financiële misdrijven, waarbij wordt verwezen naar financiële drempels²⁴, vereisten inzake specifieke deskundigheid op het gebied van financiële onderzoeken als selectiecriteria voor de benoeming van de openbare aanklagers van het EOM²⁵, en deze zullen moeten worden aangepast om rekening te houden met de specifieke behoeften in het onderzoek naar en de vervolging van terroristische misdrijven.

Overwegingen betreffende de begroting en het personeel

De uitbreiding van het mandaat van het EOM zou ook gevolgen hebben voor de begroting en het personeel van het EOM, in het licht van de toegenomen werklust, waardoor er behoefte is aan extra openbare aanklagers en ander personeel met bijzondere ervaring in onderzoek naar en vervolging van terroristische misdrijven. Bovendien moeten de noodzakelijke veiligheidseisen van het EOM dienovereenkomstig worden aangepast. Die gevolgen zullen verder worden beoordeeld aan de hand van meer gedetailleerde informatie die moet worden verstrekt in het financieel memorandum bij een toekomstig wetgevingsvoorstel.

5.2. Gevolgen voor EU-agentschappen en nationale autoriteiten

Een uitbreiding van de bevoegdheid van het EOM tot terroristische misdrijven die verscheidene lidstaten schaden, zou gevolgen hebben voor de huidige taken en rollen van Europol en Eurojust en voor de nationale autoriteiten. Zo moet bijvoorbeeld het vermogen om op EU-niveau een strafrechtelijke analyse uit te voeren, verder worden ontwikkeld, aangezien deze vorm van analyse een van de krachtigste voordelen is van het delen van informatie op dit niveau. Het EOM kan worden gemachtigd²⁶ om Europol te gelasten om voor hem analysewerkzaamheden uit te voeren. Zo ook zou het EOM zijn werkzaamheden nauw coördineren met Eurojust, om te zorgen voor complementariteit tussen de vervolgingen die door het EOM worden ingesteld en die welke door de nationale autoriteiten worden ingesteld en door Eurojust worden ondersteund. Deze complementariteit zou de rol van Eurojust versterken als essentiële schakel voor gecoördineerde vervolgingen op het gebied van

²⁴ Zoals in het kader van de uitoefening van de bevoegdheid van het EOM (artikelen 24 en 25 van Verordening (EU) 2017/1939), het evocatierecht van het EOM (artikel 28 van Verordening (EU) 2017/1939) of verwijzingen naar en overdrachten van procesvoering aan de nationale autoriteiten (artikel 34 van Verordening (EU) 2017/1939).

²⁵ De artikelen 14 en 16 van Verordening (EU) 2017/1939.

²⁶ Artikel 102 van Verordening 2017/1939 bepaalt reeds dat het EOM "Europol tevens [kan] verzoeken om analytische ondersteuning bij een bepaald onderzoek dat het verricht", maar de hier bedoelde bevoegdheid tot gelasten zou ook een wijziging van de Europol-verordening vergen.

grensoverschrijdende misdrijven in verband met terrorisme, zoals cybercriminaliteit. Tegelijkertijd zou Eurojust zijn middelen kunnen inzetten om grensoverschrijdende onderzoeken naar andere misdrijven, zoals georganiseerde misdaad, drugshandel en mensenhandel, te ondersteunen.

Door een nauwe band tussen het EOM, Eurojust en Europol kunnen synergieën ontstaan waarbij alle bij de bestrijding van terroristische misdrijven betrokken partijen baat hebben en kan ervoor worden gezorgd dat er geen dubbel werk wordt verricht. Op die manier zouden de schaarse middelen zo efficiënt mogelijk worden gebruikt.

De uitbreiding van de bevoegdheid van het EOM tot terroristische misdrijven zou ook gevolgen hebben voor zijn werkzaamheden met andere EU- of nationale autoriteiten en voor de wijze waarop en het kader waarin het EOM met hen zal samenwerken. Het gaat bijvoorbeeld over financiële-inlichtingeneenheden (FIE's), die onder meer verantwoordelijk zijn voor de behandeling van verdachte transacties in verband met de financiering van terrorisme.

6. Conclusie

De terreurdreiging blijft hoog en evolueert nog steeds, waardoor een nog sterkere reactie van de Europese Unie noodzakelijk is. Het vergroten van de capaciteit op het niveau van de Unie om terroristische misdrijven op te sporen en te vervolgen, en de daders voor de rechter te brengen, maakt deel uit van de alomvattende Europese reactie op terroristische dreigingen.

Als enige orgaan van de Unie dat bevoegd is om strafrechtelijke onderzoeken in te stellen en strafbare feiten te vervolgen voor de bevoegde nationale rechtbanken en de daders voor de rechter te brengen, beschikt het EOM over een groot potentieel om de huidige inspanningen ter bestrijding van terroristische misdrijven in de Europese Unie aanzienlijk te versterken.

Met deze mededeling verzoekt de Commissie de Europese Raad om, met het oog op de top in Sibiu op 9 mei 2019, dit initiatief samen met het Europees Parlement te steunen en te besluiten tot uitbreiding van de bevoegdheden van het Europees Openbaar Ministerie tot terroristische misdrijven die verscheidene lidstaten schaden.