



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 22.11.2000
COM(2000) 746 definitief

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

inzake de oprichting van Eurojust

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

inzake de oprichting van Eurojust

1. ACHTERGROND

De versterking van de justitiële samenwerking in strafzaken is een essentieel onderdeel van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. De traditionele methoden en middelen van wederzijdse rechtshulp volstaan niet langer om het hoofd te bieden aan de grensoverschrijdende criminaliteit in een ruimte waar vrij verkeer geldt. De Europese Unie heeft een aantal initiële stappen gezet om de nog steeds lange en lastige procedures te vereenvoudigen en te intensiveren. Aldus werd een kader voor de uitwisseling van verbindingsmagistraten tot stand gebracht, een lijst van beste praktijken opgesteld en een Europees justitieel netwerk opgericht. Terwijl deze werkzaamheden worden voortgezet, moet de noodzakelijke coördinatie op het niveau van de nationale vervolgingsinstanties veilig worden gesteld via een bepaalde centrale structuur.

Om deze centrale coördinatie te verwezenlijken is op de Europese Raad van Tampere overeengekomen dat tegen eind 2001 een eenheid (EUROJUST) dient te worden opgericht bestaande uit nationale officieren van justitie, rechters of politieambtenaren met een gelijkwaardige bevoegdheid, die door elke lidstaat worden gedetacheerd overeenkomstig zijn rechtsstelsel. Teneinde de bestrijding van ernstige georganiseerde criminaliteit te versterken krijgt deze eenheid als opdracht de eigenlijke coördinatie tussen de nationale vervolgingsinstanties te vergemakkelijken en strafrechtelijke onderzoeken in zaken van georganiseerde criminaliteit te ondersteunen inzonderheid op grond van door Europol uitgevoerde analyses. Voorts moet de eenheid nauw samenwerken met het Europees justitieel netwerk inzonderheid om de tenuitvoerlegging van rogatoire commissies te vereenvoudigen.

Verschillende lidstaten hebben, overeenkomstig artikel 34, lid 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, gebruik gemaakt van hun recht om een initiatief te nemen in deze kwestie. Duitsland heeft een ontwerp voor een kaderbesluit van de Raad voorgesteld. Het vorige, huidige en toekomstige voorzitterschap van de Raad (Portugal, Frankrijk, Zweden en België) stelden een tweesporigenadering voor waarin werd voorzien in de aanneming van twee besluiten van de Raad. De Commissie is van mening dat die initiatieven kunnen worden bijeengebracht. In het huidige stadium verkiest de Commissie een standpunt in te nemen via een mededeling op grond van de bestaande initiatieven, eerder dan een formeel voorstel naar voren te schuiven. Er kan evenwel niet worden uitgesloten dat de Commissie, indien nodig, later een dergelijk voorstel presenteert.

2. BEVOEGDHEID

De Commissie ondersteunt de algemene teneur van beide initiatieven volgens welke Eurojust eerder een brede bevoegdheid zou hebben die verder reikt dan “ernstige georganiseerde criminaliteit”, zoals geformuleerd in de conclusies van Tampere. Dit is redelijk en ook verenigbaar met het subsidiariteitsbeginsel omdat de behoefte aan coördinatie van de vervolging in een regime van 15 nationale rechtsstelsels algemeen is en niet beperkt blijft tot specifieke vormen van criminaliteit.

De Commissie ondersteunt een benadering die Eurojust de mogelijkheid biedt om alle “als zeer ernstige aangemerkte strafbare feiten” ten aanzien waarvan rechtshulp noodzakelijk kan zijn¹, te behandelen. Gezien het horizontale mandaat van Tampere lijkt het noodzakelijk, noch dienstig om in de oprichtingsakte alle vormen van criminaliteit die Eurojust moet behandelen, uitdrukkelijk op te sommen. Anders zou de opnemng van een bijkomend strafbaar feit in de bevoegdheidssfeer een nieuw besluit van de Raad vergen. Indien de lidstaten een dergelijke lijst evenwel noodzakelijk achten, dient deze lijst alle vormen van criminaliteit die Europol momenteel behandelt, te bevatten alsook minstens alle strafbare feiten die zijn opgenomen in de bijlage bij de Europol-overeenkomst (ondermeer computercriminaliteit, namaak van producten en productpiraterij, illegale handel en aantasting van het milieu, racisme en vreemdelingenhaat, enz.).

Niettemin dient Eurojust bijzondere aandacht te besteden aan grensoverschrijdende criminaliteit wanneer er feitelijke aanwijzingen zijn dat daarbij een georganiseerde criminele structuur is betrokken in de zin van artikel 2, lid 1, van de Europol-overeenkomst. Ongeacht de behoefte aan een beter mandaat, zullen de capaciteit en de middelen van Eurojust het meest noodzakelijk zijn op het gebied van de georganiseerde criminaliteit, zoals is vastgesteld door de Europese Raad. Eurojust moet, althans in de beginstadia, gebieden onderkennen waarop inzonderheid nadruk dient te worden gelegd. De bestrijding van de valsmunterij tegen de euro moet een van die gebieden zijn.

Wat misdrijven tegen de financiële belangen van de Gemeenschappen betreft, heeft de Commissie in haar Mededeling van 28 juni 2000 over zijn globale anti-fraudestrategie, aangekondigd dat op het niveau van OLAF een dienstplatform zal opgericht worden. Dit dienstplatform zal steun en assistentie verlenen aan de gerechtelijke overheden van de Lidstaten. Dit veronderstelt de oprichting bij OLAF van een ondersteunende gerechtelijke eenheid, bestaande uit experts met ervaring als magistraat of procureur. De overeenstemmende bevoegdheden van de Commissie werden reeds aangehaald in artikel 7 van het Tweede Protocol bij de Conventie over de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen².

Tegen deze achtergrond, en rekening houdend met de complementariteit van hun respectievelijke taken, zal een dichte samenwerking nodig zijn tussen OLAF en Eurojust, zodat beiden zeker een meerwaarde kunnen inbrengen.

De Commissie wenst echter ook te herinneren aan zijn advies aan de Intergouvernementele Conferentie om een *Europees Openbaar Ministerie* te creëren, specifiek bevoegd in verband met de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen.³ Dit zou zeker een beslissende kwalitatieve stap betekenen in de fraudebestrijding.

¹ Zie artikel 2 van het initiatief van Duitsland, PB C 206 van 19.7.2000. Een duidelijker definitie van het begrip "als zeer ernstig aangemerkt" (of ernstige) strafbare feiten is evenwel wenselijk om stervle discussies over de bevoegdheid van Eurojust om bepaalde zaken te behandelen, te vermijden.

² OJ C 221/11 van 19.7.1997. Zie ook het desbetreffende verklarende rapport, OJ C 91 van 31.3.1999.

³ Zie de bijkomende bijdrage van de Commissie tot de intergouvernementele conferentie inzake institutionele hervormingen: de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap: een Europees parket, 29 september 2000, COM (2000) 608 einde.

3. TAKEN EN BEVOEGDHEDEN

3.1. De tot dusver bereikte consensus

Tot dusver liepen de inzichten en standpunten inzake de taken en bevoegdheden van Eurojust nogal uiteen. Naar het voorkomt omvat de gemeenschappelijke noemer tussen de standpunten van de lidstaten een aantal minimumactiviteiten zoals het verstrekken van informatie over het nationale recht, de opbouw van een gegevensbank, het regelen van contacten tussen nationale onderzoeksinstanties, de overdracht van informatie over de voortgang van procedures of over rechterlijke uitspraken, de uitwisseling van ervaringen en in zekere mate juridisch advies. Dergelijke activiteiten kunnen echter in grote mate worden verricht door het Europees justitieel netwerk⁴.

Uit de conclusies van de Europese Raad van Tampere blijkt duidelijk dat Eurojust een kwalitatieve stap voorwaarts moet betekenen in een nauwere justitiële samenwerking en verder dient te gaan dan de huidige en potentiële werkzaamheden van het Europese justitiële netwerk. Niet alleen om die reden moeten wij streven naar de oprichting van een instelling met een tastbare meerwaarde ten aanzien van de bestaande instrumenten en instellingen.

De oprichting van een centraal forum van verbindingsambtenaren of -rechters zal waarschijnlijk een bepaalde meerwaarde hebben in vergelijking met het huidige Europese justitiële netwerk. Binnen een team dat werkt in een gemeenschappelijk kantoor, zal de communicatie gemakkelijker verlopen dan onder gedecentraliseerde contactpunten in de lidstaten ongeacht de verbeterde technische communicatiemiddelen. Een centraal bureau kan kosteneffectiever zijn, de collatie van relevante documenten vergemakkelijken en garanderen dat deskundigen met ervaring op het gebied van justitiële samenwerking steeds beschikbaar zijn. Dit zijn aanzienlijke voordelen. Niettemin blijkt de toegevoegde waarde ervan eerder beperkt te zijn en mogelijk onvoldoende om de internationale georganiseerde criminaliteit doelmatig te bestrijden.

3.2. Taken en bevoegdheden van Eurojust als een collectief orgaan

Eurojust zou advies kunnen verstrekken inzake de praktische tenuitvoerlegging van toepasselijke communautaire instrumenten zoals bijvoorbeeld de toepassing van de Overeenkomst betreffende de wederzijdse rechtshulp van 29 mei 2000. Er dient evenwel te worden benadrukt dat Eurojust geenszins mag vooruitlopen op de uitlegging van een dergelijke overeenkomst door de rechterlijke instanties, inzonderheid het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen. Eurojust zou tevens informatie over internationale overeenkomsten kunnen verstrekken⁵.

Volgens de Commissie moet Eurojust echter meer zijn dan een documentatie- en informatiecentrum dat op een abstract niveau advies verstrekt. Deze eenheid dient te worden betrokken bij individuele strafrechtelijke onderzoeken. De nieuwe eenheid moet actief kunnen bijdragen aan de eigenlijke coördinatie van afzonderlijke zaken, inzonderheid wanneer dringende grensoverschrijdende maatregelen noodzakelijk zijn en/of wanneer dergelijke maatregelen juridisch moeten worden ondersteund bijvoorbeeld met het oog op de bewijswaarde van de onderzoeksresultaten ten behoeve van de formele

⁴ Oppericht bij het Gemeenschappelijke Optreden van 29 juni 1998, PB L 191, blz. 4.

⁵ Aldus zou Eurojust informatie kunnen verstrekken inzake nationale wetgeving houdende tenuitvoerlegging van overeenkomsten, protocollen, gevallen van voorbehoud en relevante rechtspraak bijvoorbeeld via de oprichting van een gegevensbank.

inbeschuldigingstelling en de procesgang. Dit betekent niet noodzakelijkerwijze dat Eurojust zelf, als een collegiaal orgaan, de bevoegdheid moet hebben om onderzoeken in te leiden en te verrichten of om gemeenschappelijke onderzoeksteams op te richten.

Er kan een aanzienlijke toegevoegde waarde worden verwezenlijkt indien Eurojust betrokken wordt bij individuele procedures voor zover de inbreng van Eurojust niet beperkt blijft tot zijn deskundigheid maar, indien nodig, wordt uitgebreid tot het opsporen en het onthullen van een eventuele verborgen samenhang tussen zaken en onderzoeken die op nationaal niveau niet gemakkelijk kan worden onderkend. Daartoe en met het oog op een doelmatige bijdrage aan de coördinatie van nationale activiteiten moet Eurojust actief kunnen optreden als tussenpersoon tussen nationale vervolgingsinstanties, hetzij op verzoek van een nationale instantie of op eigen initiatief⁶.

Eurojust moet een deskundigheidscentrum worden dat directe persoonlijke contacten onderhoudt met de contactpunten van het Europees justitieel netwerk en, indien nodig, met de bevoegde nationale vervolgingsinstanties. Voorts moeten Eurojust-functionarissen in staat zijn om op eigen initiatief ideeën, adviezen en aanwijzingen mede te delen. Als eenheid dient Eurojust tevens ertoe bevoegd te zijn gemeenschappelijke adviezen en formele *aanbevelingen* te richten tot de nationale autoriteiten. Dergelijke aanbevelingen kunnen inzonderheid betrekking hebben op de oprichting van gemeenschappelijke onderzoeksteams, rechtsbevoegdheidskwesties, uitwisseling van informatie onder nationale autoriteiten met inbegrip van de toegang tot dossiers, de inhoud van rogatoire commissies of hun behandeling door de verzoekende lidstaat, alsook het afnemen van getuigenissen of de bescherming van getuigen. Een nationale autoriteit die een Eurojust-aanbeveling niet nakomt, dient ertoe verplicht te worden om binnen een redelijke termijn een met redenen omklede rechtvaardiging daarvoor te geven. Bovendien moeten de lidstaten ervoor zorgen dat Eurojust als eenheid op hun grondgebied een strafbaar feit kan aangeven of een aanklacht indienen bij de nationale vervolgingsinstantie. Voorts moeten zij ervoor zorgen dat Eurojust een met redenen omkleed antwoord krijgt in geval een vervolgingsinstantie geen strafrechtelijk onderzoek inleidt in een dergelijke zaak.

Eurojust zal slechts daadwerkelijk kunnen bijdragen aan de coördinatie van vervolgingsactiviteiten indien het voldoende geïnformeerd is. Daartoe moet het verplichtende *verzoeken om inlichtingen* kunnen richten aan nationale vervolgingsinstanties, eventueel via het Europees justitieel netwerk. Eurojust dient toegang te hebben tot nationale procedure- en strafregisters. De lidstaten dienen deze toegang op verzoek te garanderen zolang er geen register bestaat op Europees niveau of nationale registers niet onmiddellijk toegankelijk zijn. Voorts moeten zij ervoor zorgen dat nationale vervolgingsautoriteiten Eurojust of hun Eurojust-gedelegeerde op de hoogte houden van de stand van zaken bij procedures in belangrijke grensoverschrijdende zaken, zonder daartoe een uitdrukkelijk verzoek te hebben ontvangen. Bovendien moet Eurojust, waar nodig, toegang hebben tot dossiers in strafzaken die betrekking hebben op twee of meer lidstaten.

Die beginselen dienen eveneens te worden toegepast in de betrekkingen met Europol⁷. Eurojust zou juridisch advies kunnen verstrekken aan dit orgaan en, indien nodig, ook gemeenschappelijke adviezen en formele aanbevelingen kunnen uitbrengen. Voorts zou de

⁶ Zie het Italiaanse standpunt, document nr. 6412/00 CATS 15 van de Raad: Het inwinnen van gegevens die wijzen op het verband tussen verschillende nationale onderzoeken gaat vooraf aan de uitoefening van de coördinatiefunctie. In dit document wordt eveneens uiteengezet dat nationale onderzoeksinstanties zullen worden verzocht om regelmatig en onverwijld informatie en gegevens mede te delen aan Eurojust.

⁷ Zie rubriek 4.6.

deskundigheid van Eurojust kunnen worden gebruikt om de instellingen van de Unie, op hun verzoek, van advies te dienen inzake de praktische bruikbaarheid van eventuele verdere initiatieven op het gebied van de justitiële samenwerking. Teneinde mogelijke belangenconflicten te vermijden en te garanderen dat de inzet van personeel en middelen op de coördinatieopdrachten wordt gericht moet Eurojust evenwel een justitiële eenheid blijven die niet rechtstreeks betrokken is bij de administratieve, politieke of wetgevende werkzaamheden van het Parlement, de Raad en de Commissie.

Tenslotte zou Eurojust ook betrekkingen kunnen aanknopen met vervolgingsinstanties in kandidaat-lidstaten van de Europese Unie. Voorts zou het nuttig zijn indien Eurojust, in samenwerking met het Europees justitieel netwerk en zijn contactpunten, een uitwisseling van ideeën, informatie in belangrijke onderzoeken en procedures en juridische documenten (bijvoorbeeld een specimen van een rogatoire commissie, reglementen, instructies, enz.) tot stand zou kunnen brengen met die landen en eventueel met andere derde landen en relevante internationale organisaties. Een dergelijke gegevensuitwisseling zou in zekere mate tot stand kunnen worden gebracht via gemeenschappelijke bijeenkomsten, permanente communicatiekanalen of een uitwisseling van deskundigen.

3.3. Individuele opdrachten en bevoegdheden van de nationale gedelegeerden

Overeenkomstig de bestaande initiatieven zou Eurojust zijn samengesteld uit nationale leden, gedelegeerden of verbindingsambtenaren die onderworpen zijn aan het nationale recht van hun lidstaat van herkomst. De lidstaten zouden hun salarissen betalen en toezicht uitoefenen op hun individuele gedelegeerden. Een essentieel en aanzienlijk voordeel van deze opvatting bestaat erin dat nationale ambtenaren of rechters hun bevoegdheid krachtens het nationale strafrecht kunnen blijven uitoefenen. Dit zou volledig in overeenstemming zijn met de conclusies van Tampere volgens dewelke Eurojust dient te zijn samengesteld uit door de lidstaten gedelegeerde rechters of ambtenaren.

In het document waarin het vorige, het huidige en het toekomstige voorzitterschap van de Raad hun standpunt inzake Eurojust hebben bepaald⁸, wordt voorgesteld dat de lidstaten, krachtens het nationale recht, dergelijke individuele bevoegdheden zouden toekennen aan hun nationale Eurojust-gedelegeerden. Het zou elke lidstaat toekomen te bepalen of en in welke mate aan zijn gedelegeerde individuele bevoegdheden worden toegekend op het eigen grondgebied. Eurojust-gedelegeerden zouden bijvoorbeeld voorbestemd zijn om op te treden als “teamleader” van een gemeenschappelijk onderzoeksteam⁹. Tevens kunnen zij ertoe gemachtigd worden om rogatoire commissies uit te schrijven of, waar dit krachtens het nationale recht mogelijk is bijkomende informatie te verstrekken ter ondersteuning van een rogatoire commissie teneinde de procedure te versnellen. Bovendien zouden nationale Eurojust-gedelegeerden, zoals andere nationale (parket)-magistraten, op hun nationale grondgebied de bevoegdheid kunnen uitoefenen om getuigenis af te nemen of andere onderzoeksmaatregelen te treffen. Dit zou bijzonder nuttig zijn in dringende zaken waar geen uitstel mogelijk is.

Deze individuele bevoegdheden krachtens het nationale recht moeten duidelijk onderscheiden worden van de verantwoordelijkheden van Eurojust als een collectief orgaan. De Commissie ondersteunt deze benadering die van Eurojust een sterk en doelmatig orgaan zou maken

⁸ Document nr. 7384/00 CATS 21 EUROJUST 1 van de Raad.

⁹ Zie artikel 13 van de Overeenkomst betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken van 29 mei 2000, PB C 197, blz. 1.

terwijl de lidstaten de bijzonderheden van hun nationale strafrecht noch hun bevoegdheids- of taakverdeling hoeven te wijzigen. Het is evenwel van essentieel belang dat de lidstaten volledig gebruik zouden maken van deze mogelijkheid om het maximum uit Eurojust te halen. Het is tevens wenselijk dat de lidstaten minstens een kleinste gemene deler inzake gelijkwaardige individuele bevoegdheden van hun nationale gedelegeerden overeenkomen met het oog op hun mogelijke operationele samenwerking. Wanneer dringende maatregelen noodzakelijk zijn, bijvoorbeeld voor de bevrozing van activa, zou het zeer nuttig zijn indien alle Eurojust-gedelegeerden door hun lidstaten tenminste ertoe gemachtigd zouden worden om een dergelijke maatregel te bevelen of daartoe een verzoek te richten tot de bevoegde nationale rechter teneinde alle betrokken nationale grondgebieden te bestrijken. Indien de bevoegdheden van de individuele nationale gedelegeerden te zeer zouden uiteenlopen, zou dit in sommige zaken de werking van de coördinatie ongunstig en kunstmatig beïnvloeden.

4. STRUCTUUR EN STATUS

4.1. Status van Eurojust als een orgaan van de Unie

De organisatorische en juridische structuur van Eurojust moet ontworpen worden in overeenstemming met de verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden ervan. Enerzijds moeten de structuur en het besluitvormingsproces zo duidelijk en eenvoudig mogelijk zijn aangezien Eurojust de vervolgingsinstanties een snelle en doelmatige ondersteuning moet kunnen bieden. Anderzijds kan niet worden ontkend dat er een behoefte is aan een zekere administratieve structuur.

Volgens de “gemeenschappelijke noemer” die tot dusver in de gedachtewisselingen is bereikt, dient Eurojust minstens juridisch advies te verstrekken en adviezen uit te brengen met betrekking tot de coördinatietaken. Zelfs indien juridisch advies betreffende het nationale recht van een lidstaat door een nationale gedelegeerde zou kunnen worden verstrekt op grond van zijn eigen nationale bevoegdheid, dient voor kwesties die het recht van meer dan een lidstaat en/of het internationaal recht betreffen, het collegiale beginsel van toepassing te zijn. Voor adviezen en standpunten die op het collegiale beginsel gebaseerd zijn, is een gemeenschappelijke representatieve en administratieve structuur noodzakelijk om doelmatige en duidelijke communicatiekanalen met de “buitenwereld” tot stand te brengen.

Teneinde een zekere graad van onafhankelijkheid en autonomie te garanderen en duidelijke regels in te voeren inzake representatie, betrekkingen met andere organen en aansprakelijkheid, is het aangewezen om op het niveau van de Unie een orgaan op te richten waaraan rechtspersoonlijkheid wordt verleend naar het voorbeeld van Europol en vele agentschappen van de Gemeenschap. Alternatieve oplossingen, zoals een eenvoudige rondetafel of een intern orgaan van de Raad of de Commissie, zouden mogelijkerwijze niet voldoen aan de praktische vereisten noch volstaan om Eurojust een minimale onafhankelijkheid te garanderen of de op derden gerichte handelingen van Eurojust rechtszekerheid verlenen. Om dezelfde redenen dient Eurojust een bepaalde financiële bewegingsvrijheid te hebben en over een eigen begroting te beschikken die gebaseerd moet zijn op de beginselen die zijn neergelegd in artikel 41, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie¹⁰. De gevolgen van de oprichting van Eurojust voor de begroting van de Gemeenschap dienen te worden onderzocht in het licht van de opdrachten die uiteindelijk aan de eenheid zullen worden toegewezen.

¹⁰ Zie tevens artikel 21 van het initiatief van Portugal, Frankrijk, Zweden en België, PB C 243 van 24.8.2000.

Het zou nuttig zijn om een dergelijke rechtspersoon op te richten op grond van een besluit van de Raad overeenkomstig artikel 34, lid 2, onder c) van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Er mag evenwel niet uit het oog worden verloren dat een dergelijk besluit geen rechtstreekse werking zou hebben. Derhalve zullen de lidstaten mogelijk bepaalde maatregelen moeten treffen om hun nationale recht aan te passen teneinde de bepalingen van het besluit ten uitvoer te leggen.

4.2. De nationale gedelegeerden en de stuurgroep

Zoals in de bestaande initiatieven is voorgesteld, dient elke lidstaat een magistraat, officier van justitie of ambtenaar te delegeren bij Eurojust en de individuele bevoegdheden van deze persoon naar het nationale strafrecht te definiëren (nationale afgevaardigden of leden van Eurojust). Aangezien diverse lidstaten een groot aantal contactpunten binnen het Europees justitieel netwerk hebben, en met het oog op de totstandbrenging van een verbinding met deze contactpunten (zie punt 4.5), lijkt het gerechtvaardigd het aantal afgevaardigden te beperken. De Commissie is zich ervan bewust dat de justitiële taken in een aantal lidstaten gedecentraliseerd zijn, met name in de landen met een federale staatsinrichting. Desalniettemin lijkt het noodzakelijk de activiteiten op het niveau van de Unie zo veel mogelijk te stroomlijnen.

De nationale gedelegeerden¹¹ van alle lidstaten moeten gedurende elke werkdag bereikbaar zijn, dus wanneer een gedelegeerde afwezig is, moet een waarnemer hem of haar vervangen. De nationale gedelegeerden zouden permanent in het hoofdkantoor van Eurojust gevestigd moeten zijn, toegang moeten hebben tot de gegevensbestanden en de infrastructuur van Eurojust, en gebonden moeten zijn aan het reglement van orde van Eurojust. Ook zouden zij in staat moeten zijn om de bevoegdheden uit te oefenen die zij aan het nationale recht van de lidstaat van herkomst ontleen, en zouden zij in zoverre zijn onderworpen aan dit nationale recht, dat in toezicht door een nationale autoriteit of gerechtelijke instantie kan voorzien. Aangezien het essentieel is dat zij zich op hun werk van justitiële aard kunnen concentreren, moeten zij zo veel mogelijk worden ontlast van administratieve taken¹².

De verzoeken om informatie van nationale autoriteiten of contactpunten zouden in beginsel op twee niveaus kunnen worden behandeld. Ten eerste zouden, wat advies over nationaal recht betreft, de nationale gedelegeerden de bevoegdheid moeten hebben om rechtstreeks advies over nationaal strafrecht te verstrekken aan gedelegeerden van andere lidstaten, die deze informatie zouden kunnen doorgeven aan hun nationale vervolgingsinstanties. Verzoeken om informatie over het nationale recht van een bepaalde lidstaat kunnen op een "bilaterale" basis worden behandeld, en het zou doorgaans evenmin noodzakelijk zijn om alle gedelegeerden hierbij te betrekken¹³. Zelfs in gevallen waarbij meer dan twee lidstaten zijn betrokken, kunnen hun gedelegeerden besluiten om informatie over nationaal recht uit te wisselen zonder om een stem van alle overige gedelegeerden te verzoeken of een formele bijeenkomst te organiseren. Hierdoor zou gewaarborgd worden dat verzoeken om informatie

¹¹ In zekere mate zou hun status vergelijkbaar zijn met de verbindingsofficieren die genoemd worden in artikel 5 van de Europol-Overeenkomst (PB C 316 van 27.11.1995, blz. 3); anderzijds zouden zij ook taken vervullen die vergelijkbaar zijn met die van de leden van de raad van bestuur van Europol (artikel 28 van de Europol-Overeenkomst).

¹² Zie punt 4.3.

¹³ De gedelegeerden zouden echter eventueel gebruik kunnen maken van de administratieve structuur van Eurojust voor dergelijke taken. Onderzocht zal moeten worden of de gedelegeerden persoonlijke assistenten zouden moeten krijgen, en welke status deze assistenten zouden moeten hebben (Eurojust-personeel, nationale gedetacheerde ambtenaren en/of nationale deskundigen).

zo snel mogelijk worden behandeld. Ten tweede lijkt het voor advies over internationaal recht en instrumenten van de derde pijler noodzakelijk alle gedelegeerden te raadplegen en tot een collectieve beslissing te komen.

Een collectieve beslissing zou ook nodig zijn bij coördinerende activiteiten met het oog op grensoverschrijdende vervolging, althans in gevallen waarbij een groot aantal lidstaten is betrokken of waarbij niet vanaf het begin vaststaat welke lidstaten hierbij betrokken zullen moeten worden¹⁴. Enige formele aanbeveling (bijvoorbeeld om een onderzoek in te stellen) zou eveneens op het collegialiteitsbeginsel moeten worden gebaseerd. Voor zover dit beginsel moet worden toegepast, zouden de gedelegeerden een *stuurgroep* (of strategische raad) moeten instellen als centraal orgaan van Eurojust. Deze stuurgroep zou een afgevaardigde van de Commissie moeten omvatten als volwaardig lid, indien nodig vertegenwoordigd door een plaatsvervanger, in overeenstemming met artikel 36, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie¹⁵. De afgevaardigde van de Commissie kan specifiek juridisch en technisch advies bieden. Ook de technische, statistische, juridische of operationele ervaring en knowhow, en met name haar bureau fraudebestrijding (Anti Fraud Office (OLAF)), binnen zijn bevoegdheid¹⁶, zouden voor Eurojust een waardevolle bijdrage kunnen betekenen zijn op gebieden van economische criminaliteit, omdat criminele structuren geen onderscheid maken tussen de financiële belangen van de Gemeenschap en andere belangen.

4.3. De directeur, waarnemende directeuren en personeelsleden

Eurojust zal een bepaalde infrastructuur nodig hebben voor documentatie, gegevensverwerking en vertalingen. Er zal een bestuursstructuur moeten worden opgezet om interne regels uit te voeren en beslissingen te nemen over vraagstukken op het gebied van administratie, middelen, begrotingen en personeelsbeleid. Alle administratieve taken, zoals het instellen van een secretariaat om vergaderingen en besluiten van de stuurgroep voor te bereiden, het toezicht op het personeel en de administratie van financiële en andere middelen, d.w.z. de implementatie van de begroting¹⁷, dienen te worden uitgevoerd door een manager of *uitvoerend directeur*. Het kan nuttig zijn om twee plaatsvervangers te hebben voor deze directeur.

Het lijkt niet passend om deze administratieve taken toe te bedelen aan een van de nationale gedelegeerden. Hetzelfde geldt voor de juridische vertegenwoordiging van Eurojust en voor de redactie en uitgifte van alle collectieve Eurojust-verklaringen (aanbevelingen, juridische adviezen of deskundige meningen). Deze taken zouden ook moeten worden toevertrouwd aan de directeur. Collectieve handelingen van Eurojust zouden duidelijk moeten worden onderscheiden van enige individuele handeling die een nationale gedelegeerde in de uitoefening van zijn of haar taken en bevoegdheden overeenkomstig het nationale recht verricht. Het moet in elk geval duidelijk zijn of een verklaring wordt gegeven namens Eurojust als collectief orgaan of gebaseerd is op de nationale autoriteit van een individuele gedelegeerde. Er zou geen onduidelijkheid mogen bestaan op het gevoelige gebied van

¹⁴ Zo kunnen in zaken betreffende drugssmokkel de transportroutes of communicatiekanalen snel van het ene naar het andere land worden verlegd.

¹⁵ Tijdens de bijeenkomst van 28 september 2000 besloot de Raad Binnenlands Zaken en Justitie de Commissie volledig te betrekken bij het werk van de voorlopige eenheid voor justitiële samenwerking (zie artikel 1, lid 5, van document nr. 11344/2/00 EUROJUST 12 van de Raad).

¹⁶ Zie beslissing van de Commissie van 28.4.1999, OJ L 136/20 van 31.5.1999.

¹⁷ De financiële bepalingen zouden in de lijn kunnen liggen van die van het Europees waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving, zie artikel 11 van Verordening (EEG) nr. 302/93 van de Raad, PB L 36 van 12.2.1993.

criminele aangelegenheden, met andere woorden, het nationale en het Unie-niveau zouden niet mogen worden vermengd. Dit zou niet kunnen worden gewaarborgd indien de vertegenwoordigers van een instelling van de Unie soevereine bevoegdheden op grond van het nationale recht zouden kunnen uitoefenen, of indien, vice versa, nationale ambtenaren een rechtspersoon op Unieniveau zouden vertegenwoordigen.

Om deze redenen zou de directeur uitsluitend moeten worden onderworpen aan specifieke regels op Unieniveau. Hij of zij zou moeten worden gebonden door het statuut van de personeelsleden van de Europese Gemeenschappen. Dit zou ook moeten gelden voor de plaatsvervangers van de directeur en voor de personeelsleden van Eurojust. Deze personen zouden noch bevoegdheden van nationale soevereiniteit mogen uitoefenen, noch onderworpen moeten zijn, of rekenschap moeten afleggen, aan een nationale toezichhoudende autoriteit.

4.4. Procedureregels

De *Stuurgroep* zou gemeenschappelijke standpunten, meningen of aanbevelingen moeten overeenkomen, die dan zullen worden beschouwd als een handeling van Eurojust als orgaan (ter onderscheiding van individuele handelingen die gedelegeerden van Eurojust in hun eigen verantwoordelijkheid op grond van het nationale recht verrichten). De directeur zou een dergelijke handeling dan bekendmaken en aan de adressaat zenden, die doorgaans de verantwoordelijke nationale vervolgingsinstantie zal zijn, of, in bepaalde gevallen, een nationaal contactpunt van het Europees Justitieel Netwerk kan zijn.

Bij stemmingen binnen de stuurgroep zou in beginsel de meerderheidsregel moeten gelden. Dit is gerechtvaardigd wanneer Eurojust slechts aanbevelingen doet, maar geen operationele bevoegdheden zou hebben of niet bevoegd zou zijn om opdrachten te geven aan nationale vervolgingsautoriteiten. Op verzoek van een gedelegeerde kan een afwijkend standpunt aan een mening of aanbeveling worden gehecht. Het zou mogelijk moeten zijn zich van stemming te onthouden, met name om onnodig werk of onnodige vertragingen te vermijden, die het gevolg zouden zijn van het raadplegen van gedelegeerden van lidstaten die niet rechtstreeks bij een zaak of een rechtsvraag betrokken zijn. Nadere bijzonderheden zouden moeten worden vastgelegd in een *reglement van orde*, dat gezamenlijk door de directeur en de stuurgroep zou worden vastgesteld. Om de gedelegeerden niet te belasten met organisatorische taken, kan ook worden besproken of dit reglement het vaststellen van de agenda, de aanwijzing van rapporteurs en/of het voorzitten van formele bijeenkomsten van de stuurgroep aan de directeur zal toevertrouwen, dan wel of zulke taken zouden moeten toekomen aan een gedelegeerde die als voorzitter optreedt.

Voorts moet er een stelsel van duidelijke regels en voorschriften betreffende de externe representatie, de behandeling van persoonsgegevens en vertrouwelijkheid¹⁸, alsmede betreffende aansprakelijkheid en immuniteit, worden opgesteld. Voor een groot deel kunnen deze regels worden vastgesteld aan de hand van de bestaande regels betreffende andere organen van de Unie. Verdere details zouden kunnen worden uitgewerkt in interne regels. Voorts kunnen de interne regels de algemene procedures voor de behandeling van inkomende vragen en verzoeken om optreden bepalen. Aangezien Eurojust zo toegankelijk mogelijk zou moeten zijn voor de nationale vervolgingsinstanties, zouden deze instanties de mogelijkheid moeten hebben om vragen rechtstreeks aan de gedelegeerden te richten, maar om duplicatie

¹⁸ De aspecten van persoonsgegevens die voortvloeien uit de voorgenomen activiteiten van Eurojust (zoals de verwerking en uitwisseling van gegevens, de samenwerking met Europol en toegang tot de gegevensbestanden van Europol) zullen passende aandacht moeten krijgen.

van werkzaamheden of overbelasting van Eurojust te voorkomen, zouden vragen bij voorkeur moeten worden gesteld via de nationale contactpunten van het Europees justitieel netwerk.

Ten slotte zouden in de interne regels aangelegenheden zoals de toewijzing van personeel en het gebruik van middelen kunnen worden behandeld. Indien bijvoorbeeld een gedelegeerde van Eurojust nationale bevoegdheden kan uitoefenen, bijvoorbeeld als lid van een gezamenlijk onderzoeksteam, zal moeten worden bepaald of en in hoeverre hij hierbij, binnen de grenzen van de Eurojust-begroting, gebruik zou kunnen maken van de personele en financiële middelen van Eurojust, dan wel of lidstaten voor dergelijke activiteiten extra infrastructuur moeten verschaffen. In beginsel lijkt de eerste oplossing het meest passend.

4.5. Integratie van het Europees Justitieel Netwerk

Voor de doelmatigheid van justitiële samenwerking is het van belang dat het team van gedelegeerden over een directe verbinding met het Europees Justitieel Netwerk beschikt. Het justitieel netwerk en Eurojust hebben verschillende taken, kenmerken en bevoegdheden¹⁹. Zij vullen elkaar echter aan en zouden harmonieus moeten samenwerken. Elke mogelijke "concurrentie", verantwoordelijkheidsconflicten of duplicatie van werkzaamheden zou zoveel mogelijk moeten worden vermeden. Er dient voor te worden gezorgd dat beide organen hun middelen en activiteiten stroomlijnen en hiermee zoveel mogelijk resultaten oogsten. Het is van belang dat vermeden wordt dat er teveel administratieve rompslomp ontstaat door de instelling van verschillende organen met elkaar overlappende taken.

Zowel de contactpunten van het justitieel netwerk als Eurojust als centrale eenheid moeten zo toegankelijk en doorzichtig mogelijk zijn voor nationale rechters, officieren van justitie en/of politie- en douaneambtenaren, alsmede voor Europol en de relevante instellingen van de Unie. De contactpunten van het Europees Justitieel Netwerk in de lidstaten zouden de belangrijkste aanspreekpunten moeten blijven voor nationale rechters en officieren van justitie, terwijl deze contactpunten en de relevante organen en instellingen op het niveau van de Unie (met name Europol of de Commissie, bijvoorbeeld via OLAF) directe banden met Eurojust zouden onderhouden. In bepaalde gevallen echter zou het, zoals reeds opgemerkt, mogelijk zijn voor nationale rechters of justitieambtenaren om rechtstreeks contact op te nemen met Eurojust, met name in gevallen waarbij meer dan twee lidstaten zijn betrokken.

Om al deze redenen lijkt het passend beide instellingen voor justitiële samenwerking te combineren en met elkaar te verbinden. Eurojust, en met name de stuurgroep, zou ook moeten fungeren als een soort hoofdkwartier van het Europees Justitieel Netwerk. Het woord "hoofdkwartier" is hier niet bedoeld als een autoriteit die toezicht houdt op de nationale contactpunten, maar als een brandpunt of centrale eenheid die samenwerkt met de bestaande contactpunten van dit netwerk in de lidstaten. Eurojust zou deel uit moeten maken van het telecommunicatienet dat in het kader van het bestaande Europees Justitieel Netwerk tot stand wordt gebracht, zodat de nationale contactpunten nauw contact met hun nationale Eurojust-gedelegeerden kunnen onderhouden.

Het lijkt passend om in het besluit tot instelling van Eurojust overeenkomstige bepalingen op te nemen voor het Europees Justitieel Netwerk, of om het instrument waarbij het Europees Justitieel Netwerk wordt opgericht, om te zetten in een besluit van de Raad, en het justitieel netwerk op een meer permanente basis de beschikking te geven over toereikende secretariële

¹⁹ Zie het document dat hierover door de Belgische delegatie is ingediend (document nr. 11209/00 EUROJUST 11 van de Raad).

en begrotingsmiddelen. Het dient onderzocht te worden hoe het Eurojust-personeel de activiteiten van het Europees Justitieel Netwerk zou kunnen ondersteunen en of de Eurojust-begroting de behoeften van het Europees Justitieel Netwerk zou kunnen dekken.

4.6. Verhouding tot Europol

Ten laatste, maar daarom niet minder belangrijk, zou er ook voor moeten worden gezorgd dat Eurojust nauw en doelmatig samenwerkt met Europol. Eurojust kan in zekere mate als justitiële tegenhanger van Europol worden beschouwd. In dit stadium verwijst "tegenhanger" niet naar enig justitieel toezicht op Europol, maar naar het feit dat de activiteiten van Europol moeten worden gesteund en aangevuld door een coördinatie van vervolgingsactiviteiten²⁰. Europol heeft wellicht niet alleen behoefte aan juridisch advies over bepaalde justitiële kwesties, maar heeft ook steun nodig in de vorm van coördinatie van de relevante activiteiten van de nationale vervolgingsinstanties. Anderzijds zal Eurojust, om haar coördinerende taken te kunnen vervullen, gebruik moeten maken van de door Europol verzamelde en beschikbaar gestelde gegevens.

Beide organen zullen daarom nauw moeten samenwerken en voortdurende en rechtstreekse contacten moeten ontwikkelen. Eurojust zou over volledige toegang tot de gegevensbestanden van Europol moeten beschikken, binnen de grenzen van een passende gegevensbescherming en de regels betreffende vertrouwelijkheid. Evenzeer zou Eurojust in bepaalde gevallen kunnen besluiten om gegevens aan Europol te verstrekken. Verzamelingen en standpunten van beide organen met betrekking tot het nationale, internationale en supranationale recht zouden onderling kunnen worden uitgewisseld. Het zou ook nuttig voor Europol en Eurojust zijn om verbindingspersonen uit te wisselen en/of beginselen vast te stellen voor samenwerking op dagelijkse basis. Vertegenwoordigers van Europol zouden, waar passend, uitgenodigd moeten worden om vergaderingen van de stuurgroep van Eurojust bij te wonen. Dit zou vice versa ook moeten gelden voor de aanwezigheid van Eurojust-vertegenwoordigers bij vergaderingen van de raad van bestuur van Europol.

²⁰ Zoals echter reeds uiteen is gezet, zou de kring van activiteiten van Eurojust niet beperkt moeten blijven tot de vormen van criminaliteit die momenteel tot de bevoegdheid van Europol behoren.