

Vergaderjaar 2014–2015

33 709

EU voorstel: Verordening oprichting Europees openbaar ministerie COM (2013) 534¹

O

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juni 2015

Gelet op de afspraken die mijn ambtsvoorganger maakte over de informatieverstrekking aan de Tweede Kamer over het EU-dossier Europees openbaar ministerie (hierna: EOM), meen ik er goed aan te doen ook de Eerste Kamer bij separate brief te informeren over de ontwikkelingen rond het EOM.

De voorgeschiedenis is weliswaar bekend, maar ik hecht er toch aan om daarvan een paar elementen hier aan te stippen. Het voorstel voor de verordening tot oprichting van het EOM van de Commissie van 17 juli 2013 (het *Commissievoorstel*) vormde onderdeel van een pakket van maatregelen dat ertoe strekte om de bestaande fraude met EU-gelden effectiever Uniebreed aan te kunnen pakken door middel van de oprichting van het EOM, aanpassing van het Eurojustbesluit en wijziging van Verordening 883/2013 inzake OLAF. Het voorstel voor het EOM trok van meet af aan de meeste aandacht en werd in een groot aantal (kamers van) nationale parlementen voorwerp van een subsidiariteitstoets, die negatief uitviel. Vanwege het aantal bezwaren was er sprake van een zgn. gele kaart, zoals voorzien in protocol 2 bij het Verdrag inzake de Werking van de EU. Het Europees parlement daarentegen was juist met het oog op de Uniebrede bestrijding van EU-fraude overwegend positief (en is dat sindsdien gebleven, getuige ook het op 29 april jl. aangenomen en positieve rapport van rapporteur Macovei). De reactie van de ambtsvoorganger van de thans voor het EOM verantwoordelijke Commissaris op de gele kaart was dat zij had kennis genomen van de kritiek, maar daarin geen aanleiding zag het voorstel te heroverwegen, laat staan bij te stellen. Dat neemt niet weg dat opeenvolgende Voorzitterschappen wel rekening hebben gehouden met de gele kaart, dat lidstaten de opvattingen van hun parlementen hebben betrokken bij de besprekingen en dat het oorspronkelijke voorstel mede onder invloed daarvan sterk is gewijzigd.

¹ Zie dossier E130041 op www.europapoort.nl

Het *Commissievoorstel* werd vanaf oktober 2013 voorwerp van ambtelijk overleg. Eind 2013 was reeds duidelijk dat er onder lidstaten weliswaar in meerderheid steun was voor de oprichting van het EOM, maar dat die steun bepaald niet het hele *Commissievoorstel* van 17 juli 2013 omvatte. Het gevolg daarvan is geweest dat de tekst van de Commissie wel het uitgangspunt was voor de besprekingen in Brussel, maar dat opeenvolgende Voorzitterschappen gewijzigde teksten hebben voorgesteld. Ook in de JBZ-Raad is het EOM een aantal keer aan de orde geweest. Het belangrijkste gesprekspunt was de wijziging van de structuur. Het resultaat is dat nu niet een sterk hiërarchisch model met een centralistische structuur, maar een collegiale en meer gedecentraliseerde structuur in bespreking is.

Conform de Tweede Kamer motie Recourt en Van Oosten van 3 oktober 2013 en zijn daarna herhaalde toezeggingen aan beide Kamers, heeft mijn ambtsvoorganger tijdens de Raadsvergaderingen deelgenomen aan besprekingen over het EOM maar zich daarbij onthouden van een standpunt. Wel heeft hij conform de wens van de Tweede Kamer het position paper van de rapporteur EOM onder de aandacht van de overige lidstaten gebracht. Verder heeft Nederland op ambtelijk niveau steeds deelgenomen aan het overleg.

Ik heb mij na mijn aantreden opnieuw verdiept in de stand van het dossier en daarbij is mij gebleken dat de onderhandelingen zoals die de afgelopen tijd zijn gevoerd in Brussel hebben geleid tot ingrijpende aanpassingen in het *Commissievoorstel*. Alhoewel er nog steeds sprake is van overdracht van bepaalde bevoegdheden aan een Europees OM is de tekst voor de ontwerpverordening fundamenteel van aard gewijzigd. Tevens is mij duidelijk geworden dat er als gevolg van deze wijzigingen nu zeer brede steun onder de lidstaten – en als eerder opgemerkt ook in het Europees parlement – bestaat voor de oprichting van het EOM op basis van een collegemodel. Tegen deze achtergrond onderhandelen de lidstaten dan ook verder. Overigens zonder zich daarmee te binden aan eventuele deelname aan het EOM, omdat in deze fase van de onderhandelingen een aantal lidstaten nog voorbehouden heeft ten aanzien van de vormgeving van het EOM. Alle elementen zijn nog in bespreking; er staat dus niets definitief vast. Het streven van het huidige Voorzitterschap is erop gericht de bepalingen over de structuur en de benoemingsprocedure aan de JBZ-Raad op 15–16 juni a.s. voor te leggen. Ik zal u daarover afzonderlijk berichten via de geannoteerde agenda. Tegelijkertijd kan nu al een samenhangender beeld worden geschetst van de ontwikkelingen ten opzichte van het *Commissievoorstel*, met name van de punten die rechtstreeks raken aan de kritiek die eerder in het parlement is verwoord.

Meer democratische controle nationaal parlement

In het *Commissievoorstel* was sprake van een jaarverslag van het EOM dat naar het Europees parlement (EP) en de nationale parlementen, de Commissie en de Raad zou worden gezonden. Verder zou de Europese hoofdaanklager éénmaal per jaar in het EP verschijnen voor een beleidsdebat en op verzoek ook een keer per jaar voor de Commissie. De nationale parlementen konden de Europese hoofdaanklager of zijn vervangers uitnodigen voor een gedachtewisseling over het gevoerde beleid.

De Tweede Kamer heeft aangedrongen op meer democratische controle op nationaal niveau. *Inmiddels* is vastgelegd dat de Europese hoofdaanklager of diens plaatsvervanger in de nationale parlementen dient te verschijnen indien daarom wordt verzocht. Dit maakt desgewenst bespreking door een nationaal parlement met de eerstverantwoordelijke

van het EOM mogelijk van de gevolgen van de inzet van het EOM in de desbetreffende lidstaat.

Meer decentrale structuur EOM

In het *Commissievoorstel* werd uitgegaan van één Europese hoofdaanklager (met 4 vervangers) op centraal niveau en gedelegeerde Europese aanklagers (hierna: de EDPers) in de lidstaten. Voor details over hun functioneren verwijs ik naar de passage onder het kopje interne werkwijze EOM, hieronder.

Inmiddels wordt uitgegaan van een Europese hoofdaanklager (met vervangers, waarschijnlijk 2) en een college bestaande uit een Europese aanklager per lidstaat (hierna: de EPers) en verder permanente kamers (hierna: de PKs) bemenst door de EPers. In de lidstaten treden de EDPers op namens het EOM.

Interne werkwijze EOM: zwaartepunt naar decentraal niveau

In het *Commissievoorstel* bepaalde de Europese hoofdaanklager het beleid, stelde hij met plaatsvervangers de interne procedureregels op voor het functioneren van het EOM, was hij verantwoordelijk voor (financieel) beheer en stuurde hij de EDPers in de lidstaten bij het uitvoeren van onderzoeken rechtstreeks aan. De EDPers verrichtten hun onderzoeken ook in naam en onder toezicht van de hoofdaanklager en met inachtneming van zijn instructies over de behandeling van een strafzaak.

Inmiddels wordt ervan uitgegaan dat de Europese hoofdaanklager als hoofd van de organisatie nauw samenwerkt met het college en de PK, maar geen zelfstandige bemoeienis heeft met de EDPer, laat staan met individuele onderzoeken. Het college, dat wordt samengesteld uit EPers met als voorzitter de hoofdaanklager, stelt de interne procedureregels voor het EOM op en bepaalt het algemene strategische/financiële beleid, maar heeft geen bemoeienis met individuele onderzoeken. De PKs houden toezicht op de onderzoeken in de lidstaten en nemen beslissingen over de behandeling van strafzaken. Daarbij zal ook gewaakt worden over de consistentie van het optreden van het EOM in alle lidstaten. De EDPer die het onderzoek uitvoert, rapporteert over een onderzoek aan de EPer afkomstig uit dezelfde lidstaat en de EPer op zijn beurt aan de PK. De EPer van de lidstaat waar het onderzoek wordt uitgevoerd neemt deel aan de beraadslagingen van de PK. In feite vormt de EPer de schakel tussen de PK en de EDPer. De EPer onderhoudt contact met de EDPer en handelt daarbij conform de aanwijzingen van de PK, maar kan ook zelf aanwijzingen geven. Bij deze formele regeling moet worden bedacht dat de mate van bemoeienis van de PK zal afhangen van de aard van de zaak en de wijze van uitvoering van het onderzoek door de EDPer. Zo zal ook de EDPer, die in feite de enige is die het dossier geheel beheerst voorstellen kunnen doen over de verdere behandeling van de zaak. Die kunnen door tussenkomst van de EPer ook worden ingebracht in de beraadslagingen van de PK.

Externe werkwijze: meer ruimte op decentraal niveau

In het *Commissievoorstel* kon de Europese hoofdaanklager zelf een strafrechtelijk onderzoek leiden in een lidstaat en daar ook optreden in de rechtszalen, zij het dat strafzaken in lidstaten gewoonlijk zouden worden uitgevoerd door de EDPer zonder beperking tot het grondgebied van de lidstaat waar ze vandaan komen.

Inmiddels wordt ervan uitgegaan dat de Europese hoofdaanklager geen eigenstandige onderzoeksbevoegdheid heeft en dat strafzaken worden uitgevoerd door de EDPers in de eigen lidstaat. De EPers kunnen in

uitzonderlijke gevallen zelf zaken onderzoeken, maar ook alleen in eigen land en ze hebben bovendien daarvoor toestemming nodig van de PK.

Geen exclusieve bevoegdheid EOM meer

In het *Commissievoorstel* had het EOM de exclusieve bevoegdheid voor opsporing en vervolging ten aanzien van alle PIF-zaken vanaf € 10.000 in de EU en daarbuiten en was er daarnaast een gemengde bevoegdheid voor zeer nauw verweven zaken voorzien.

Inmiddels is er geen sprake meer van een exclusieve bevoegdheid voor het EOM. Het nationale OM blijft dus ook bevoegd voor PIF-zaken. Wel heeft het EOM nog een voorrangrecht, hetgeen inhoudt dat het EOM kan besluiten een bepaalde zaak aan zich te trekken. Het vraagstuk van de «zeer nauw verweven zaken» is daarentegen nog steeds niet echt helder. Het lijkt hierbij vooral te gaan om zaken waarin de overtreding van een EU-fraudedelict tevens overtreding van een ander delict op nationaal niveau oplevert: met andere woorden, zaken waarin sprake is van eendaadse samenloop. Verder zou het ook kunnen gaan om zaken waarbij een gewoon nationaal delict is gepleegd ter ondersteuning van een EU-fraude delict. Ook al is de gedachte dat de stem van het nationale OM doorslaggevend zal zijn bij een beslissing over wie wat uiteindelijk vervolgt, deze kwestie moet nog goed worden uitgewerkt in de ontwerpverordening. Echter, de doorbreking van de exclusiviteit van het EOM komt al in de buurt van de wens van de Tweede Kamer op dit punt.

Nationaal recht van toepassing en geen «single legal area»

In het *Commissievoorstel* waren de regels van de verordening van toepassing en waar deze geen eigen regels bevatte het nationale recht. Verder werd het EU-grondgebied (bij grensoverschrijdende onderzoeken) aangemerkt als een «single legal area», waardoor een in lidstaat A gegeven (rechterlijk) bevel zonder meer uitvoerbaar zou zijn in lidstaat B. Ook bevatte het *Commissievoorstel* een lange lijst van onderzoeksmaatregelen die het EOM zou kunnen toepassen onder in de verordening vastgelegde voorwaarden. Ten slotte was er sprake van een harmonisatie van procedurele waarborgen voor de verdachte/slachtoffer naast de reeds bestaande instrumenten en lopende voorstellen daartoe.

Inmiddels wordt het EU-grondgebied niet meer beschouwd als een «single legal area» bij grensoverschrijdende zaken. Verder wordt uitgegaan van de regel dat het nationale strafrecht toepasselijk is, tenzij de verordening anders bepaalt. Daarbij is van belang dat de verordening veel minder eigen voorschriften zal gaan bevatten. In grensoverschrijdende zaken moet het nationale recht van de lidstaat waar een bevel zal worden uitgevoerd worden gerespecteerd. Ook is de lijst van onderzoeksmaatregelen al drastisch ingekort en is de toepassing ervan gekoppeld aan het nationale recht van de lidstaten. De lijst met procedurele waarborgen voor de verdachte/slachtoffer bevat de maatregelen in instrumenten die zijn aangenomen in het verlengde van de bestaande routekaart. Er is geen sprake meer van harmonisatie op basis van de verordening.

Uit het voorgaande blijkt dat punten die voor Nederland essentieel zijn, in beweging zijn en dat acht ik een goede zaak. Zonder op enigerlei wijze vooruit te willen lopen op de besluitvorming over de Nederlandse deelname aan het EOM, heb ik besloten dat het wenselijk is dat Nederland, gegeven de concrete wensen van de Tweede Kamer, zoals neergelegd in het position paper van de toenmalige rapporteur van de Tweede Kamer, een actieve opstelling in het overleg kiest. Hierdoor kunnen de geformuleerde suggesties voor aanpassing van het *Commissievoorstel* en andere aandachtspunten mogelijk beter worden gerealiseerd. Zoals uit het voorgaande blijkt, is er al op veel van dergelijke

punten overigens al sprake van vooruitgang ten opzichte van het Commissievoorstel.

Deze opstelling geldt in eerste instantie voor het technische overleg op ambtelijk niveau. De punten verwoord in het «position paper» zullen daarbij een belangrijke leidraad blijven. Ook zal ik nauwgezet en regelmatig overleg voeren met de nieuwe rapporteur van de Tweede Kamer, die ik, evenals voor zijn voorganger het geval was, ambtelijke bijstand heb aangeboden. Voor zover het gaat om de JBZ-Raad, zal ik – zoals te doen gebruikelijk – in het kader van de voorbereiding van de JBZ-Raden met uw Kamers van gedachte blijven wisselen over de inzet van de regering.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur