

Vergaderjaar 2011–2012

32 317

JBZ-Raad

Nr. 80

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 november 2011

Met deze brief doe ik, mede namens de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, mijn toezegging gestand, gedaan tijdens het Algemeen Overleg op 1 december 2010 ter voorbereiding van de JBZ-Raad van 2–3 december 2010, om uw Kamer te informeren over mijn visie op de strafrechtelijke samenwerking in en de bevoegdheden van de Europese Unie (hierna: EU).¹ Tijdens het Algemeen Overleg van 15 september jl. ter voorbereiding van de JBZ-Raad van 22–23 september jl. heb ik toegezegd hierbij ook het Europees openbaar ministerie (hierna: EOM) te zullen betrekken.

Geregeld voer ik met de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie overleg ter voorbereiding van de JBZ-Raad. In dat overleg spreken wij over concrete dossiers aan de hand van BNC-fiches, geannoteerde agenda's en verslagen van de JBZ-Raad. Tijdens een van deze algemeen overleggen is van de zijde van de Tweede Kamer de wens uitgesproken in meer algemene zin en met enige distantie van de concrete lopende dossiers, te spreken over de ontwikkelingen op het terrein van het Europese strafrecht. Ik ondersteun die wens van harte en hoop met deze brief daaraan een bijdrage te leveren.

Maatregelen op het terrein van de EU strafrechtelijke samenwerking² zijn onontbeerlijk bij de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit en andere vormen van ernstige criminaliteit. Zij dragen bij aan het vergroten van de veiligheid van Nederlanders in Nederland en elders in de EU. Maatregelen op EU-niveau stellen ons immers in staat, waar nodig, effectief samen te werken met andere lidstaten ten behoeve van de opsporing en vervolging van strafbare feiten en dragen bij aan de mogelijkheid sancties in de gehele EU ten uitvoer te leggen. Door het vaststellen van regelgeving op het terrein van het materieel strafrecht wordt op Europees niveau de ernst van bepaalde vormen van criminaliteit, zoals mensenhandel of kinderpornografie, onderstreept en wordt verzekerd dat deze vormen van criminaliteit binnen de gehele EU met passende straffen worden bedreigd. Ook acht ik het van belang om in de

¹ Kamerstukken II 2011/11, 32 317, nr. 29.

² Het begrip EU strafrechtelijke samenwerking behelst de diverse vormen van internationale justitiële samenwerking in strafzaken die gebruikelijk worden onderscheiden, te weten: 1) overlevering, 2) justitiële rechtshulp (elkaar bijstand verlenen zoals het inzetten van strafvorderlijke dwangmiddelen, ten behoeve van een strafzaak in een ander land), 3) overdracht van strafvervolging (overdracht van de strafvervolging in een concrete zaak door het ene land aan het andere land) en 4) de overdracht van de tenuitvoerlegging van strafvonnissen en financiële sancties.

EU afspraken te maken over de versterking van de positie van slachtoffers. Nederlanders kunnen immers ook in de andere lidstaten slachtoffer worden van criminaliteit.

In deze brief zal ik allereerst kort ingaan op de ontwikkeling van de Europese strafrechtelijke samenwerking voorafgaand aan de inwerking-treding van het Verdrag van Lissabon. Vervolgens zal ik aangegeven welke veranderingen het Verdrag van Lissabon met zich heeft gebracht. Daarna geef ik mijn visie op de te verwachten ontwikkelingen op dit terrein, waarbij ik tevens inga op de bevoegdheden van Eurojust en op het EOM. Ten slotte wordt aangegeven welke criteria worden betrokken bij het bepalen van de inzet van Nederland ten aanzien van concrete nieuwe voorstellen.

EU strafrechtelijke samenwerking tot aan het verdrag van Lissabon

In mijn brief aan uw Kamer van 9 september jl. over enkele Europese instrumenten in wording¹ is de voorgeschiedenis van de EU strafrechtelijke samenwerking kort geschetst. Uiteengezet werd dat die samenwerking zich, ingegeven door de toenemende behoefte aan breder toepasbare instrumenten, sinds het begin van de vorige eeuw heeft ontwikkeld. De totstandkoming van de interne markt was de katalysator voor een EU-brede samenwerking en bijbehorend juridisch kader zoals vastgelegd in de EU-verdragen. Het wegvallen van de controle aan de binnengrenzen noodzaakte tot een verdergaande strafrechtelijke samenwerking tussen de lidstaten. Op basis van het Verdrag van Amsterdam zijn in de loop der tijd diverse instrumenten tot stand gekomen. Een deel van die instrumenten beoogt de samenwerking effectiever en sneller te laten verlopen door middel van wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen, waarbij rechtstreeks tussen justitiële autoriteiten wordt samengewerkt met behulp van bevelen en binnen vastgestelde termijnen. Daarnaast is door middel van het vaststellen van instrumenten betreffende minimumharmonisatie van materiele strafrecht een eenvormige strafbaarstelling met passende strafbedreiging gecreëerd in de gehele EU voor bepaalde ernstige vormen van grensoverschrijdende criminaliteit. Ten slotte zijn er maatregelen genomen en instrumenten aangenomen die beogen de operationele strafrechtelijke samenwerking te bevorderen en te coördineren, zoals de oprichting van Eurojust in 2002.

Het Verdrag van Lissabon: bevoegdheden en besluitvorming

Met het Verdrag van Lissabon is de rechtsbasis voor de verdere ontwikkeling van de EU strafrechtelijke samenwerking verder uitgewerkt. Hierna zal ik op hoofdlijnen ingaan op de mogelijkheden die het Verdrag van Lissabon biedt voor de verdere ontwikkeling van dit beleidsterrein. Voor een uitvoerige toelichting wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot goedkeuring van het Verdrag van Lissabon.²

Met het Verdrag van Lissabon werd in de eerste plaats voorzien in de codificatie van het beginsel van wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen. Dit principe vormt de basis voor de strafrechtelijke samenwerking en is vastgelegd in artikel 82, eerste lid, onder a, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU). Voorts bevat artikel 82, tweede lid, VWEU de rechtsgrondslag voor minimumharmonisatie van wetgeving op enkele specifiek aangeduide onderdelen van het strafprocesrecht,³ voor zover nodig ter bevordering van de wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen en van strafrechtelijke en politieke samenwerking. Artikel 83, eerste lid, VWEU

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 317, nr. 72.

² Kamerstukken II 2007/08, 31 384 (R1850), nr. 3.

³ Deze zijn: de wederzijdse toelaatbaarheid van bewijs tussen de lidstaten, de rechten van personen in strafvordering en de rechten van slachtoffers van misdrijven.

voorziet in de mogelijkheid tot minimumharmonisatie van het materiële strafrecht op het gebied van terrorisme, mensenhandel, seksuele uitbuiting van vrouwen en kinderen, illegale drugshandel, illegale wapenhandel, witwassen, corruptie, valsemunterij, computercriminaliteit en georganiseerde criminaliteit. Daarnaast biedt artikel 83, tweede lid, VWEU een grondslag voor het vaststellen van strafbaarstellingen en sanctieniveaus, indien dat nodig blijkt voor een doeltreffende handhaving van beleid van de EU op terreinen waarop harmonisatiemaatregelen zijn vastgesteld (de beleidsterreinen van de voormalige «eerste pijler»). Daarmee is de eerdere rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie in het Verdrag gecodificeerd.¹ Artikel 85 VWEU biedt de grondslag voor uitbreiding van bevoegdheden van Eurojust en artikel 86 VWEU voorziet in de grondslag voor de oprichting van EOM, in het bijzonder met het oog op de bestrijding van strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden.

Besluitvorming op al deze terreinen, behoudens over het EOM, vindt plaats via de zogenoemde gewone wetgevingsprocedure, waarbij de Raad en het Europees Parlement als wetgever optreden en volgens een vaste procedure samenwerken, die is vastgelegd in artikel 289 VWEU.² Bij die procedure hoort besluitvorming op basis van gekwalificeerde meerderheid. Ofschoon de besluitvorming in de Raad vrijwel nooit uitmondt in een stemming vereist die besluitvormingsprocedure een (pro)actieve houding van Nederland in de verschillende fasen van het besluitvormingsproces. Als voorbeeld noem ik onze recente inzet bij de ontwerprichtlijn bestrijding van seksueel misbruik, seksuele exploitatie van kinderen en kinderpornografie (COM (2010) 517). Nederland heeft zich tijdens de onderhandelingen met succes sterk gemaakt voor aanscherping van een aantal onderdelen van deze richtlijn. Zo voorziet de richtlijn nu in een verplichting voor lidstaten om verzoeken om informatie uit het strafregister, die verband houden met de toegang tot beroepen waarbij sprake is van regelmatig contact met kinderen, in te willigen. Voor Nederland betekent dit dat in een procedure ter zake de verklaring omtrent gedrag ook veroordelingen uit een andere lidstaat kunnen worden betrokken. Dit voorbeeld illustreert dat – ook onder de werking van het Verdrag van Lissabon – met een actieve inzet het Nederlandse belang kan worden behartigd.

Het is, kortom, van belang, met name bij voor Nederland belangrijke dossiers, in een vroegtijdig stadium in overleg te treden met de Europese Commissie en met (gelijkgestemde) lidstaten, en ook contact te zoeken met het Europees Parlement. In dit verband merk ik op dat de nationale parlementen sinds het Verdrag van Lissabon in Brussel rechtstreeks invloed kunnen uitoefenen. Op grond van Protocol 1 bij het VWEU worden voorstellen voor wetgeving van de EU, mededelingen en groenboeken van de Europese Commissie alsmede het jaarlijkse wetgevingsprogramma van de Europese Commissie rechtstreeks aan de nationale parlementen gezonden. Daardoor worden de parlementen in de gelegenheid gesteld in een vroegtijdig stadium kennis te nemen van nieuwe voorstellen. Op grond van Protocol 2 bij het VWEU hebben de nationale parlementen de bevoegdheid om rechtstreeks in Brussel een advies uit te brengen waarin kenbaar wordt gemaakt of de desbetreffende ontwerpwetgeving naar het oordeel van een nationaal parlement al dan niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel. In haar rapport van 10 juni 2011 heeft de Europese Commissie een overzicht gegeven van de toepassing van deze nieuwe bevoegdheid door de verschillende parlementen sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon (COM (2011) 345).

¹ Hof van Justitie 13.09.2005, C 176/03 en Hof van Justitie 23.10.2007, C 440/05.

² Voor een uitgebreide toelichting zij verwezen Kamerstukken II 2007/08, 31 384 (R1850), nr. 3.

Tot slot wil ik in dit kader ingaan op de rechtsmacht van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Deze beslaat nu vrijwel alle beleids-

terreinen binnen de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, inclusief het terrein van EU strafrechtelijke samenwerking. Er is weliswaar tot eind 2014 een overgangsregeling ten aanzien van vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon vastgestelde regelgeving, maar deze verruimde rechtsmacht is van groot belang voor de eenvormige interpretatie en toepassing van het Unierecht. Het is ook in het belang van Nederland dat de afgesproken regels in alle lidstaten op dezelfde wijze worden uitgelegd. Op het terrein van het strafrecht heeft het Hof al een aantal belangrijke uitspraken gedaan over het kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel en over het beginsel ne bis in idem. Verder kan de Europese Commissie een inbreukprocedure bij het Hof van Justitie starten tegen een lidstaat die het Unierecht niet tijdig of niet volledig implementeert.¹ Ook hier geldt dat Nederland er belang bij heeft dat alle lidstaten hun verplichtingen in gelijke mate nakomen. Ik beschouw dit als een belangrijke stok achter de deur, vooral omdat deze procedures kunnen resulteren in de veroordeling tot betaling van aanzienlijke boetes en dwangsommen door de betrokken lidstaat. Uiteraard geldt hetzelfde voor Nederland en zal ook de Nederlandse wetgever zich blijvend moeten inspannen om nieuwe regelgeving tijdig te implementeren.

Beoordelingskader

Zoals in de inleiding is aangegeven, is strafrechtelijke samenwerking in EU-verband onmisbaar bij de bestrijding van ernstige vormen van criminaliteit en bij het waarborgen dat opgelegde sancties in de gehele EU ten uitvoer kunnen worden gelegd. Daarmee wordt de veiligheid van de Nederlandse burgers vergroot. Ik hecht daarom aan de ontwikkeling van beleid en regelgeving op het niveau van de EU die aan die veiligheid bijdraagt en acht de actieve inzet van Nederland van groot belang. De mogelijkheden die het Verdrag van Lissabon biedt en het beleidskader dat voor de periode 2010–2014 in het Stockholm Programma is vastgesteld, geven inzicht in de te verwachten maatregelen.²

Wederzijdse erkenning

Instrumenten gebaseerd op het beginsel van wederzijdse erkenning stellen de justitiële autoriteiten in staat effectief en binnen vaste termijnen samen te werken bij de opsporing en vervolging van met name grensoverschrijdende criminaliteit en bij de tenuitvoerlegging van straffen. De verdere ontwikkeling daarvan resulteert erin dat Nederland en alle andere lidstaten beter toegerust zijn voor een adequate bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit. Ik verwijs verder naar mijn reeds genoemde brief over enkele Europese instrumenten in wording van 9 september jl.

Harmonisatie van strafprocesrecht

Met betrekking tot harmonisatie van bepaalde onderdelen van het strafprocesrecht ter bevordering van de EU strafrechtelijke samenwerking, ligt de nadruk de komende periode op twee thema's. Het eerste thema is de versterking van procedurele rechten van verdachten, zoals voorzien in de routekaart ter versterking van de procedurele rechten van verdachten en beklaagden in strafprocedures,³ waarnaar het Stockholm Programma verwijst. Ter uitvoering van die routekaart is een viertal maatregelen voorzien. Richtlijn 2010/64/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 betreffende het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures⁴, waarmee uitvoering wordt gegeven aan maatregel A, is reeds tot stand gekomen. Over het voorstel voor een richtlijn over het recht op informatie in strafprocedures (maatregel B, COM (2010) 392)⁵ en het voorstel inzake het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en betreffende het recht op communicatie bij aanhouding (deel

¹ Zie voor de wijze waarop de Commissie voornemens is deze bevoegdheden toe te passen haar mededeling van 11 november 2010, COM(2010) 1371.

² Kamerstukken II 2009/10, 23 490, nr. 592 en Kamerstukken II 2010/11, 32 317, nr. 63.

³ PbEU 2009, C 295, van 4 december 2009.

⁴ PbEU 2010, L 280, van 26 oktober 2010.

⁵ Kamerstukken II 2010/2011, 22 112, nr. 1058.

maatregel C in combinatie met maatregel D, COM (2011) 326)¹, wordt momenteel onderhandeld. In zijn algemeenheid beoordeel ik deze maatregelen positief. Zij dragen bij aan het waarborgen van een behoorlijke behandeling van Nederlanders die elders in de EU worden verdacht van een strafbaar feit. Ook draagt een gelijkwaardig niveau van rechtsbescherming in de EU bij aan het voor de strafrechtelijke samenwerking benodigde vertrouwen van de lidstaten in elkaars rechtshandhaving en rechtspleging. Dat laat uiteraard onverlet, dat ik ieder concreet voorstel op zijn eigen merites zal beoordelen. Daarbij acht ik van belang dat zoveel mogelijk aansluiting wordt gezocht bij de waarborgen die volgen uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, en dat de regelgeving een goede balans bevat tussen de rechten van de verdachte enerzijds en het opsporingsbelang anderzijds.

Het tweede thema is de bescherming van slachtoffers. Het Stockholm Programma benadrukt het belang daarvan en de Europese Commissie heeft inmiddels een pakket aan maatregelen voorgesteld. Het betreft een voorstel voor een richtlijn inzake minimumnormen voor de rechten en de bescherming van slachtoffers van misdrijven en voor slachtofferhulp (COM(2011) 275 def.), een voorstel voor een verordening betreffende de wederzijdse erkenning van beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken (COM(2011) 276 def.) en een mededeling over de verbetering van de rechtspositie van slachtoffers in de EU (COM(2011) 274 def.). Daarnaast is er een lidstaatinitiatief voor een richtlijn betreffende het Europees beschermingsbevel (in strafzaken).

In de routekaart ter versterking van de rechten en de bescherming van slachtoffers, met name in strafrechtelijke procedures,² hebben de lidstaten afgesproken te streven naar gemeenschappelijke minimumnormen in de gehele EU voor de bescherming en de rechten van slachtoffers. Ik ben verheugd over deze aandacht voor bescherming van het slachtoffer binnen de EU. Het leidt ertoe dat een Nederlandse burger, mocht hij of zij onverhoopt slachtoffer worden van criminaliteit in een van de EU lidstaten, de juiste bescherming krijgt en adequate rechten heeft. Ik acht het van belang dat de Europese regelgeving aansluit op de behoeften van slachtoffers. Ondersteuning van slachtoffers, informatie aan slachtoffers over hun rechten en over de voortgang van de zaak en een eenvoudige mogelijkheid om schade te verhalen zijn maatregelen die ik wenselijk acht. Wel zal, gezien de huidige financieel-economische situatie, met zo min mogelijk financiële middelen een zo groot mogelijk effect voor slachtoffers moeten worden bereikt. Het is daarnaast belangrijk dat lidstaten worden ondersteund door middel van flankerende maatregelen. Niet alleen regelgeving is nodig, maar ook een cultuurverandering in het strafproces waarbij de belangen en behoeftes van slachtoffers worden meegewogen in alle fasen van het proces.

Harmonisatie van materieel strafrecht

Het strafbaar stellen van bepaalde vormen van ernstige criminaliteit in de gehele EU en daarnaast het invoeren van een systematiek van bandbreedtes voor sancties geven uitdrukking aan de gezamenlijk vastgestelde ernst van deze strafbare feiten en voorkomen het ontstaan van «safe havens» voor criminelen. Tevens wordt daarmee bewerkstelligd dat de aanpak van ernstige vormen van criminaliteit, zoals mensenhandel en kinderpornografie, in alle lidstaten prioriteit krijgt. De bandbreedtes laten ruimte aan lidstaten bij de implementatie in hun eigen strafrecht. Geconstateerd kan worden dat ten aanzien van de in artikel 83, eerste lid, VWEU genoemde vormen van criminaliteit reeds veel instrumenten ter harmonisatie tot stand zijn gekomen. Een ontwikkeling is te verwachten ten aanzien van voorstellen die zijn gebaseerd op artikel 83, tweede lid,

¹ Kamerstukken II 2011/2012, 22 112, nr. 1234.

² PbEU 2011, C 187, van 28 juni 2011.

VWEU. In dit verband kan worden opgemerkt dat de Europese Commissie onlangs de Mededeling «Werken aan een strafrechtbeleid van de EU: de effectieve uitvoering van EU-beleid waarborgen door middel van strafrecht», heeft gepubliceerd (COM (2011) 573), waarin een toekomstperspectief wordt geschetst en criteria worden benoemd met betrekking tot de mogelijke toepassing van artikel 83, tweede lid, VWEU. Gelet op het feit dat ik bestuurlijke handhaving een nuttige en effectieve methode van handhaving acht voor bepaalde categorieën voorschriften, zal ik concrete voorstellen mede vanuit dat perspectief beoordelen. Uw Kamer zal over de inhoud van de mededeling en over het eerste standpunt van de regering ter zake op korte termijn separaat via een BNC-fiche worden geïnformeerd.

Eurojust

Artikel 85 VWEU biedt een grondslag voor de verdere ontwikkeling van Eurojust. De Europese Commissie zal in 2012 met voorstellen komen voor verbetering van de interne structuur van Eurojust en de rol van het Europees Parlement en de nationale parlementen. Artikel 85 VWEU geeft de ruimte hierin ook een voorstel op te nemen voor een nieuwe bevoegdheid tot het inleiden van strafrechtelijke onderzoeken en vervolgingen, in het bijzonder in verband met strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden. Ik ben van mening dat het nu nog te vroeg is voor de verlening van nieuwe bevoegdheden aan Eurojust, waaronder het inleiden van strafrechtelijk onderzoek. Nog eind 2008 is het Eurojustbesluit gewijzigd,¹ waarmee vooral de operationele kanten van Eurojust zijn versterkt. Ik meen dat eerst de noodzaak van nieuwe bevoegdheden moet worden aangetoond op basis van goed onderbouwd en «evidence-based» onderzoek naar de effecten van deze wijziging. Primair acht ik wel de verbetering van de interne organisatie van Eurojust en de betrokkenheid van het Europees Parlement en de nationale parlementen bij de evaluatie van de activiteiten van Eurojust van belang.

Europees openbaar ministerie

Artikel 86 VWEU, dat in de oprichting voorziet van een Europees openbaar ministerie op de grondslag van Eurojust, is het voorlopige sluitstuk van een discussie die begin jaren negentig van de vorige eeuw is begonnen over gebrekkig optreden tegen fraude met EU-gelden in de lidstaten en tegen corruptie binnen de Europese Commissie. Uitgangspunt is dat het oprichtingsbesluit met eenparigheid van stemmen van de Raad zal worden genomen, maar als er geen unanimititeit is, kan een groep van ten minste negen lidstaten met tussenkomst van de Europese Raad tot oprichting overgaan. Die laatste mogelijkheid gaat uit van de gedachte dat de aanvankelijke tegenstanders op een later tijdstip wel zullen volgen. De taak van het EOM beperkt zich in beginsel tot strafbare feiten die de financiële belangen van de EU schaden. De bevoegdheid kan op basis van een unaniem besluit van de Europese Raad daarover worden uitgebreid tot ernstige misdrijven met een grensoverschrijdend karakter. Op EU-niveau functioneert ruim tien jaar OLAF, dat belast is met administratieve onderzoeken naar malversaties met EU-gelden en naar corruptie binnen de instellingen. Afhankelijk van het resultaat van een onderzoek van OLAF wordt de zaak administratief afgedaan. Is de zaak te ernstig, dan wordt een beroep gedaan op de openbaar ministeries van de lidstaten om een strafvervolgung in te stellen. Uit het jaarverslag van OLAF van 2009 blijkt dat deze zaken in veel lidstaten weinig prioriteit krijgen, en dat vervolging in de lidstaten doorgaans slechts plaatsvindt als sprake is van grotere zaken of zaken waarbij de kans groot is dat vervolging tot een veroordeling leidt. Lidstaten behoren tegen EU-fraude op dezelfde wijze

¹ Besluit 2009/426/JBZ van de Raad van 16 december 2008 inzake het versterken van Eurojust, PbEU 2009, L 138 van 4 juni 2009.

op te treden als tegen nationale fraude, maar dat is in de praktijk moeilijk aan te tonen. Het EOM, zo is de gedachte, moet verbetering in deze situatie brengen, doordat die organisatie de strafrechtelijke bestrijding van EU fraude als specialiteit krijgt.

Over de noodzaak en wenselijkheid van een EOM bestaat echter bij de lidstaten geen eenheid van opvatting en ook Nederland is kritisch over de toegevoegde waarde ervan. In het Actieplan behorend bij het Stockholm Programma is aangekondigd dat de Europese Commissie in 2013 met een voorstel komt.

Ik ben er voorstander van dat de Europese Commissie pas een voorstel tot oprichting van het EOM doet nadat is gebleken dat er voldoende draagvlak voor is. Ik acht het op zichzelf geen goede zaak als het EOM slechts door een paar lidstaten zou worden opgericht, maar zou het toch zover komen dan moet naar mijn oordeel serieus worden overwogen daaraan vanaf het begin mee te doen. Alleen dan zal Nederland kunnen meebepalen hoe het EOM eruit komt te zien en hoe het gaat functioneren. Speerpunten bij de discussie over de oprichting van het EOM zullen moeten zijn: een duidelijke afbakening van bevoegdheden tussen het EOM en de openbare ministeries van de lidstaten, heldere kwaliteits- en integriteitsnormen voor de leden van het EOM en de organisatie als zodanig, waarborgen voor een zelfstandig en democratisch controleerbaar EOM, heldere afspraken over de toevoer van zaken naar het EOM en de omvang van de verplichting van lidstaten, in het bijzonder de opsporingsdiensten en de rechtspraak om zaken van het EOM te behandelen.

Beoordelingscriteria voor nieuwe voorstellen

Uit het voorgaande volgt dat ik de ter uitvoering van het Stockholm Programma voortvloeiende voorstellen van de Europese Commissie op het terrein van het strafrecht en de strafrechtelijke samenwerking in beginsel positief tegemoet treed. Wel zal uiteraard ieder nieuw voorstel op zijn merites moeten worden beoordeeld. Bij die beoordeling en het bepalen van de inzet van Nederland tijdens de onderhandelingen zal ik de volgende criteria hanteren:

- Noodzaak: het voorstel dient noodzakelijk te zijn om een oplossing te bieden voor een daadwerkelijk probleem. Daarbij dient telkens de vraag worden gesteld of wetgevende maatregelen nodig zijn, dan wel of met praktische maatregelen kan worden volstaan. Onnodige overlap met bestaande instrumenten moet zoveel mogelijk worden voorkomen.
- Subsidiariteit: maatregelen op EU-niveau dienen zich te beperken tot situaties waarin oplossingen op nationaal niveau door de individuele lidstaten tot onvoldoende resultaat leiden. Anderzijds zijn maatregelen op EU-niveau geboden indien geconstateerd wordt dat Nederland een probleem niet alleen kan aanpakken, zoals bijvoorbeeld de bescherming van Nederlandse slachtoffers in het buitenland. Daarbij moet wel worden aangetekend dat, waar aangewezen, (eerst) oplossingen op bilateraal niveau kunnen worden overwogen.
- Proportionaliteit: datgene wat van de lidstaten, burgers en bedrijfsleven wordt verwacht ter uitvoering van de regeling moet in verhouding staan tot het probleem dat de regeling beoogt op te lossen.
- Uitvoerbaarheid/handhaafbaarheid: de voorgestelde maatregelen moeten voor de praktijk goed uitvoerbaar zijn en de voorgestelde strafbaarstellingen moeten handhaafbaar zijn.
- Financiële consequenties: de financiële consequenties van het voorstel moeten in verhouding staan tot het doel ervan.
- Impact analyse: het voorstel dient vergezeld te gaan van een kwalitatief goede impact analyse die het probleem en de diverse oplossingsrichtingen goed in kaart brengt evenals de financiële en praktische

gevolgen van de voorgestelde regelgeving. Ook is een evaluatiebepaling van belang.

- Consistentie van wetgeving en kwaliteit van wetgeving: de voorgestelde regeling moet consistent zijn met bestaande regelgeving en rechtspraak. Het is in dat kader van belang dat wordt toegezien op de conformiteit met het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.¹ De tekst moet voldoende duidelijk zijn en voldoen aan de eisen van wetgevingskwaliteit.
- Realistische implementatietermijnen: de voorgestelde implementatietermijnen dienen realistisch te zijn. De ervaring leert dat EU regelgeving op het terrein van het strafrecht in veruit de meeste gevallen implementatie behoeft in wetgeving in formele zin. Dat kost tijd. De implementatietermijnen dienen hiermee rekening te houden.

Conclusie

Alles overziende kom ik tot de conclusie dat de Europese samenwerking op het terrein van het strafrecht in het belang is van Nederland en zijn burgers. Een gezamenlijke aanpak van de criminaliteit én de voorkoming ervan door de justitiële autoriteiten van de lidstaten kan effectiever zijn dan de inspanningen die de individuele lidstaten zelf kunnen leveren, zeker bij grensoverschrijdende criminaliteit. Om die gezamenlijke aanpak te verwezenlijken, is het nodig de instrumenten voor samenwerking te optimaliseren, met inachtneming van een minimumniveau aan rechtswaarborgen en gemeenschappelijk strafbaarstellingen van ernstige vormen van criminaliteit. Nieuwe voorstellen zullen daarop gericht moeten zijn; ik zal die voorstellen beoordelen aan de hand van de criteria die ik in deze brief heb beschreven.

De minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten

¹ In dat verband zij verwezen naar het BNC-fiche inzake de mededeling van de Europese Commissie over een strategie voor de effectieve implementatie van het Handvest (Kamerstukken II 2010/11, 22 112, nr. 1097).