

## Voorzitter

associatieovereenkomst tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, anderzijds (28066);

- Wijziging van de Wet Justitie-subsidies (Halt-aftoeningen, technische wijzigingen) (28062);

- Wijziging van de Wet fonds economische structuurversterking (28119);

- Wijziging van de Sanctiewet 1977 met het oog op de implementatie van internationale verplichtingen gericht op de bestrijding van terrorisme en uitbreiding van het toezicht op de naleving van financiële sanctiemaatregelen (28251);

- Wijziging van de Wet identificatie bij dienstverlening, ten behoeve van het sluitend maken van het identificatiesysteem (28255);

- Wijziging van de Wet op de accijns, van de Wet belastingen op milieugrondslag en van de Wet inkomstenbelasting 2001 (28256);

- Wijziging van de Wet op bijzondere medische verrichtingen betreffende invoering van een verbod op xenotransplantatie (28284);

- Wijziging van de Wet stankemissie veehouderijen in landbouwonwikkelingsgebieden (28332);

- Wijziging van de begrotingsstaat van de hoge colleges van staat, kabinet der Koningin, kabinet van de Gouverneur van de Nederlandse Antillen en het kabinet van de Gouverneur van Aruba (II) voor het jaar 2002 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (28296);

- Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Algemene Zaken (III) voor het jaar 2002 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (28297);

- Wijziging van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van Koninkrijksrelaties (IV) voor het jaar 2002 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (28298);

- Wijziging van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2002 (wijziging samenhan-

gende met de Voorjaarsnota) (28299);

- Wijziging van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2002 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (28301);

- Wijziging van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) voor het jaar 2002 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (28304);

- Wijziging van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (XIV) voor het jaar 2002 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (28306);

- Wijziging van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2002 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (28307);

- Wijziging van de begrotingsstaten van het Fonds economische structuurversterking voor het jaar 2002 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (28308);

- Wijziging van de begrotingsstaat van het Diergezondheidsfonds voor het jaar 2002 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (28309);

- Wijziging van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het gemeentefonds voor het jaar 2002 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (28310);

- Wijziging van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2002 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (28312);

- Wijziging van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (VIII) voor het jaar 2002 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (28315);

- Wijziging van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van de Nationale Schuld (IXA) voor het jaar 2002

(wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (28319);

- Wijziging van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Financiën (IXB) voor het jaar 2002 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (28320).

Deze wetsvoorstellen worden zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

---

Aan de orde is de gezamenlijke behandeling van:

- **de ontwerp-kabinetsreactie op het Groenboek inzake de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap en de instelling van een Europese officier van justitie (griffiennr. EK 128582);**

- **de ontwerp-aanbevelingen over de te hanteren methode van harmonisatie van straffen (Raadsdocument 7266/3/02).**

De **voorzitter**: Ik heet de minister van Justitie van harte welkom.

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Van de Beeten** (CDA): Mijnheer de voorzitter. Een week geleden vond één van de schokkendste misdaden in de Nederlandse geschiedenis plaats: een politieke moord. Het eerste onderwerp dat na die gebeurtenis in het Nederlandse parlement wordt behandeld, is de ontwikkeling van het Europese strafrecht. Het één heeft op het oog weinig met het ander te maken. Toch is er een zeker verband. Iedere moord schokt de rechtsorde; een politieke moord gaat verder: hij tast de fundamenten van de rechtsorde aan. In een bredere context geplaatst: criminaliteit vormt een bedreiging voor het vertrouwen van de bevolking in de rechtsstaat. Groeiende criminaliteit of criminaliteit die onvoldoende wordt betuigd, tast ook het fundament van dat vertrouwen in de rechtsstaat aan, namelijk de geloofwaardigheid van het politieke systeem. Het is dan ook de taak van politici om de geloofwaardigheid te herstellen waar die is aangetast.

In discussies over de bestrijding van criminaliteit ontstaat weleens de indruk dat het daarbij gaat om een

## Van de Beeten

tegenstelling tussen doeltreffendheid en de bescherming van de rechten van burgers, met name van verdachten. Politici en zeker de juristen onder hen zouden er goed aan doen om zich niet in die tegenstelling te laten opsluiten. Dat geldt voor de nationale aanpak van criminaliteit, maar het geldt evenzeer voor de Europese aanpak daarvan. De conceptreactie van de Nederlandse regering op het Groenboek over de instelling van een Europese officier van justitie illustreert mijns inziens dat een gebrek aan effectiviteit hand in hand kan gaan met de gebrekkige bescherming van de belangen van verdachten. Ik kom daar in het vervolg van mijn betoog op terug.

De conceptreactie is in het algemeen zeer terughoudend. Het is tekenend dat in de algemene beoordeling van het Groenboek van de Europese Commissie als eerste wordt gesproken over het vraagstuk van de capaciteit en de financiering van de menskracht en middelen die zouden moeten worden ingezet voor de bestrijding van EG-fraude. Een tweede voorbeeld is het betoog dat toch vooral de betekenis van het strafrecht moet worden gerelativeerd: in de eerste plaats moet de regelgeving fraudebestendig zijn en in de tweede plaats moeten administratieve sancties eerst worden ingezet en is het strafrecht een ultimum remedium. Op zichzelf is deze lijn van redeneren natuurlijk wel juist, maar door de context waarin zij is geplaatst, dringt zich het beeld op van een regering die op z'n zachtst gezegd schoorvoetend reageert op de ideeën van de Europese Commissie en er alles aan doet om iedere vorm van enthousiasme te vermijden.

Dit wordt goed zichtbaar nu de regering zich verzet tegen verdergaande gemeenschappelijke regels op het gebied van sancties; zij wil de Europese officier van justitie geen exclusieve bevoegdheid geven en de officier verplichten tot strafvervolgging onder zeer beperkt omschreven uitzonderingen. Deze toepassing van het zogenaamde legaliteitsbeginsel brengt de regering ook tot het standpunt dat geen politieke functionaris behoeft te worden aangewezen die verantwoordelijkheid neemt voor het opsporings- en vervolgingsbeleid van de Europese officier. Een verdere consequentie is dat uitsluitend de nationale rechter

de opsporingshandelingen van de Europese officier toetst en wel uitsluitend aan nationale normen.

Merkwaardig is dat de regering in het conceptstandpunt vervolgens de mening blijkt te zijn toegedaan, dat de Europese Commissie onvolgende rekening houdt met de rechten van de verdachte. Daarbij uit de regering met name bezorgdheid over de mogelijkheid dat een persoon in een andere lidstaat terecht moet staan en dan niet in zijn eigen taal wordt berecht. De verdachte zou ook emotionele moeilijkheden kunnen hebben met het terechtstaan in een vreemd land. Afgezien van het feit dat wij hier spreken over de situatie dat de betrokken verdachte zich vermoedelijk aan grensoverschrijdende criminaliteit schuldig heeft gemaakt, doet het toch wel merkwaardig aan om bijvoorbeeld België en Duitsland als een "vreemd" land te zien aangeduid. Daaruit en ook uit de opmerkingen over bijvoorbeeld de toelaatbaarheid van in andere lidstaten verkregen bewijs, proef ik een gebrek aan respect voor de rechtspleging in onze buurlanden en vooral de kennelijke overtuiging, dat in Nederland het in dit opzicht allemaal veel beter is.

Ik wil eraan herinneren dat op bijvoorbeeld het punt van de positie van het slachtoffer verschillende van de lidstaten van de Europese Unie tot voor kort aanzienlijk betere wettelijke voorzieningen kenden – en nog wel kennen – dan Nederland. De IRT-affaire heeft bovendien aangetoond dat wij ons in Nederland beter niet te snel op de borst kunnen slaan wanneer het de rechtstatelijkheid van opsporingsmethoden en daarbij verkregen bewijs betreft.

Belangrijker is dat de benadering die de Nederlandse regering kiest, tot een tweedeling leidt die uit een oogpunt van rechtsbescherming voor verdachten niet goed te verdedigen valt. Ook in de visie van de regering zal namelijk menig Nederlandse verdachte in andere lidstaten door een niet-Nederlandse officier van justitie ten overstaan van een niet-Nederlandse rechter worden vervolgd overeenkomstig procesregels die minder waarborgen bieden dan het Nederlandse procesrecht. De criteria aan de hand waarvan zo'n Nederlandse verdachte dan in een "vreemde" staat terecht moet staan, hebben niets met de persoon of de aard van het strafbare

feit van doen. Vanuit het gezichtspunt van de verdachte is het dus volkomen willekeur. Ligt het dan niet meer voor de hand om ernaar te streven, deze categorie verdachten ook volgens uniforme regels van straf- en strafprocesrecht te behandelen?

Bovendien: indien wij er zo van overtuigd zijn dat onze toepassing van de beginselen zoals neergelegd in het Europees Verdrag inzake de Rechten van de Mens of onze eigen Grondwet tot zoveel betere regels van strafrecht en strafprocesrecht leiden, waarom kiest de Nederlandse regering er dan niet voor om juist op het niveau van die beginselen en de omzetting ervan in strafrechtelijke instituten een meer fundamenteel debat aan te gaan met onze partners in de Europese Unie? Die vraag klemmt te meer, omdat het hier gaat over (1) grensoverschrijdende criminaliteit die (2) de Europese Gemeenschap als zodanig benadeelt. Criminaliteit die zich binnen de Nederlandse grenzen afspeelt en de Europese Gemeenschap benadeelt, blijft ook in de visie van de Europese Commissie een zaak voor de nationale justitie, zij het dan dat de Nederlandse rechter mogelijk gebonden wordt aan minimumstraffen. En: zodra bewijsmiddelen uit andere lidstaten in een dergelijk nationaal strafproces gebruikt zouden worden, is het toch niet meer dan vanzelfsprekend dat bij een beoordeling van de toelaatbaarheid ervan niet de nationale normen worden gehanteerd, maar Europees af te spreken normen?

In dit verband wijs ik erop dat Nederland bij de oprichting van het Internationaal Strafhof in een vergelijkbare positie is komen te verkeren. Bij misdrijven tegen de rechtspleging van het Strafhof zélf is het uiteindelijk het Internationaal Strafhof dat beoordeelt of zo'n misdrijf tot de exclusieve bevoegdheid van het hof behoort en is het ook het Strafhof zélf dat beoordeelt of bewijsmiddelen toelaatbaar zijn, zelfs als het strafbare feit zich geheel binnen Nederland heeft afgespeeld en dus voor het overige geen internationale dimensie heeft. Nederland heeft ten aanzien van dergelijke misdrijven zelfs uitsluitend een secundaire rechtsmacht en het is het Internationaal Strafhof dat, wat dit betreft, "Kompetentzkompetentz" heeft.

## Van de Beeten

De CDA-fractie staat dan ook een andere aanpak voor dan die van de regering. Meer nog dan de Europese Commissie in het eigen Groenboek doet, is het gewenst om te komen tot een debat in Europa over de algemene beginselen die ten grondslag moeten worden gelegd aan zowel het strafrecht als het strafprocesrecht. Bij de instelling van een Europees Openbaar Ministerie moet een begin worden gemaakt met het formuleren van dergelijke beginselen en het neerleggen in Europese regels die voor alle lidstaten gelden. Juist omdat de toepassing van dergelijke regels zich zal beperken tot strafbare feiten als bedoeld in artikel 280 van het EG-verdrag – fraude en alle andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de gemeenschap worden geschaad – zal het aanzienlijk eenvoudiger zijn om overeenstemming te bereiken dan in het geval dat die beginselen direct toepassing zouden moeten vinden op andere grensoverschrijdende criminaliteit. Wat het CDA betreft, blijft overigens Europese strafrechtelijke integratie uitdrukkelijk beperkt tot ernstige grensoverschrijdende criminaliteit, te weten mensenhandel, drugssmokkel, cybercrime en de EG-fraude. Dat is ook een uitdrukking van het voor het CDA leidende beginsel van de subsidiariteit, een beginsel dat ook in het EU-verdrag is opgenomen.

Hier doet zich dus een unieke kans voor om de fundamentele te leggen voor toekomstig Europees strafrecht en strafprocesrecht zonder dat nationale belangen direct de boventoon voeren en zonder dat incidenten op het vlak van criminaliteit en criminaliteitsbestrijding de richting bepalen van de wetgeving. Bovendien doet zich hier de paradoxale situatie voor dat daadkrachtige bestrijding van EG-fraude in feite alleen mogelijk is door gemeenschappelijke beginselen te formuleren in het belang van fair trial en de positie van de verdachte daarin.

Mijn fractie kan zich dan ook voorstellen dat de Nederlandse regering de Europese Commissie in haar reactie zoveel mogelijk ondersteunt en daarbij laat blijken, bereid te zijn zelfs nog een stapje verder te gaan dan wat de Commissie in het Groenboek voorstelt. Ik kan mij ook voorstellen dat Nederland de bereidheid uit om de harmonisatie

van straffen in het kader van de derde pijler uit te werken. Dit kan afhankelijk worden gemaakt van de bereidheid van de partners in de Europese Unie om voortgang te boeken bij de formulering van algemene beginselen voor Europees straf- en strafprocesrecht.

Deze gedachtlijn leidt tot de vraag aan de Nederlandse regering waarom zij niet opteert voor de instelling van een Europese preliminaire kamer. Deze kan in de eerste plaats worden belast met de beslechting van geschillen over de vraag of de nationale dan wel Europese aanklager bevoegd is en of de rechtsmacht van de ene lidstaat dan wel die van de andere moet worden toegepast. In de tweede plaats kan deze kamer worden belast met de beoordeling van de toelaatbaarheid van bewijs, indien daarover enige vorm van geschil bestaat, wanneer de verdachte de toelaatbaarheid betwist of wanneer de rechter daar zelf ambtshalve aan twijfelt.

Mijn fractie ziet verder argumenten om de Europese aanklager niet te binden aan het legaliteitsbeginsel. Ik heb de indruk dat de regering voor dat legaliteitsbeginsel opteert om te vermijden dat Europese institutionalisering plaatsvindt van de politieke verantwoording voor het beleid van het Europese OM. Deze defensieve houding kan er gemakkelijk toe leiden dat zo'n Europese officier formeel wel aan het legaliteitsbeginsel wordt gebonden, maar dat er zoveel uitzonderingen ontstaan dat er toch sprake is van forse beleidsvrijheid. Het door de Nederlandse regering verdedigde model houdt in rapportage aan de Raad van Ministers, de Europese Commissie en het Europees Parlement. Daarin wordt de beleidsverantwoording volstrekt diffuus en dat is uit het oogpunt van parlementaire en democratische controle ongewenst. Kortom, de CDA-fractie in dit huis tendert ernaar dat een Europese Commissaris wordt belast met het toezicht op het functioneren van het Europees openbaar ministerie, met een begroting voor de financiering van de werkzaamheden en een aanwijzingsbevoegdheid jegens Europese officieren, waarover de Commissaris dan ook verantwoording moeten afleggen in het Europees Parlement.

Ook bij de vervolging van strafbare feiten zoals bedoeld in

artikel 280 EG-verdrag, is de vraag aan de orde welke straffen moeten worden opgelegd. Het CDA heeft zich al vaker bereid getoond om in Europees verband te komen tot afspraken over minimumstraffen. Dat geldt ook bij de categorie zaken waarover wij hier spreken. Artikel 280 van het EG-verdrag staat niet in de weg aan hogere straffen dan wij in Nederland op dit moment kennen, of aan het toepassen van minimumstraffen. Nederland kan de instemming met minimumstraffen voor deze categorie strafbare feiten inzetten als wisselgeld op andere onderdelen.

Ten overvloede wijs ik erop dat er in de kring van mijn partij al eens pleidooien zijn gehouden voor minimumstraffen. Daarin is steeds gesproken over nauwkeurig aan te duiden strafbare feiten die de rechtsorde ernstig hebben geschokt. Ik kan mij goed voorstellen dat er ook bij strafbare feiten zoals bedoeld in artikel 280 EG-verdrag onderscheid wordt gemaakt tussen de ernstige en de minder ernstige gevallen. Hierbij valt te denken aan een financiële grens. Daarboven geldt een minimumstraf, daaronder niet. Een dergelijke aanpak veronderstelt dat er overeenstemming wordt bereikt over delictomschrijvingen op basis van artikel 280. De ervaringen met toepassing van minimumstraffen op dit terrein kunnen bovendien worden benut bij de discussie over strafrechtelijke harmonisatie bij mensenhandel, drugssmokkel en cybercrime.

Tot slot nog een schot voor de boeg. Indien er wordt besloten tot instelling van het Europees OM in de derde pijler, kan mijn fractie geen warme gevoelens ontwikkelen voor een andere vorm dan een overeenkomst tussen de lidstaten, te ratificeren door de nationale parlementen. Zolang Europol een derdepijlerinstituut is, geldt dat ook voor deze justitiële samenwerking in Europa.

□

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter. Wij leven in roerige politieke tijden. Het is merkwaardig dat in de verkiezingsstrijd Europa een kleine rol speelt, terwijl je zou verwachten dat dit een hoofdpunt zou zijn, gezien de te verwachten beslissingen over uitbreiding van de EU. Velen vragen zich af hoe het komt dat dit

punt niet zo centraal staat en andere punten wel. Vanzelfsprekend vragen wij ons überhaupt na de afschuwelijke aanslag op de heer Fortuyn af wat er aan de hand is.

Op 27 november 2001 hebben wij een debat gevoerd met de bewindslieden van Buitenlandse Zaken waarbij van de kant van mijn fractie de volgende vragen aan de orde kwamen. Is Europa wel gereed voor uitbreiding, gezien de zware last die de huidige gemeenschappelijke landbouwpolitiek legt op de huidige EU? Een andere vraag had te maken met het Europees strafrecht. Is een verdere ontwikkeling op dit punt niet noodzakelijk, maar moet dat ook niet gepaard gaan met een behoorlijke politieke en rechterlijke verantwoording? Dit is een opmaat tot de discussie van vandaag. De reactie van de regering op het Groenboek van de Commissie moet voor 1 juni binnen zijn. Het onderwerp is niet van gisteren, want in artikel 31 van het EU-verdrag van Amsterdam en artikel 280 van het EG-verdrag wordt bepaald dat ten aanzien van de financiële belangen van de gemeenschappen strafrechtelijk optreden mogelijk moet worden gemaakt. Dat zou dan in de eerste plaats moeten gebeuren door harmonisatie. Dat houdt dus in een eenmaking van het materiële strafrecht en van de strafvordering. Dat is geen geringe zaak, gezien de gevoeligheden die voor 1997 – voor Amsterdam – op dit terrein bestonden. Ik herinner even aan het geschrift van de jurist Enschede, destijds hoogleraar in het strafrecht in Amsterdam. Hij heeft in 1972 een boekje geschreven over de harmonisatie van strafrecht in Europa en hij liet daar bepaald weinig van heel. De achtergrond was beduchtheid voor een aantasting van het tolerante strafrechtelijke en strafvorderlijke klimaat in Nederland. Die voorzichtigheid bestaat nog steeds. Ik merk dat ook uit de reactie van de regering op het Groenboek als het gaat om de aanstelling van een Europese officier van justitie die dan fraudezaken binnen de gemeenschap aan zou moeten pakken. Ook hier hoor ik het traditionele Justitie-geluid dat de wezenlijke waarden op justitieel gebied in Nederland niet mogen worden aangetast, ook al is het hogere doel van de gemeenschappelijke bestrijding van onrecht in het geding. Wellicht is die reactie iets te stram, maar daar kom ik nog op

terug. Ik herken er echter een gezonde kritiek in, want als je over dit soort waarden spreekt, kun je niet over een nacht ijs gaan. Dat is ook niet gebeurd in het Corpus Juris-project dat in 1998 door het EP op gang is gebracht. Dat gigantische project ging over de harmonisatie – men spreekt liever van “approximatie” – van het strafrecht en strafvordering binnen Europa. Een van degenen die aan dat project meewerkt, is prof. Vervaele uit Utrecht die op verzoek van onze Kamer dezer dagen een rapport het licht heeft doen zien over de reactie van de regering op het Groenboek. Voor zover ik weet, heeft de minister die tekst vanmorgen pas onder ogen gekregen. Ik heb die tekst zelf gisteren pas ontvangen, zodat wij niet ver uiteenlopen. Dat maakt het wat lastiger om er uitvoerig op in te gaan. Ik zal nu niet inhoudelijk spreken over dit stuk, omdat ik van de minister niet mag verwachten dat hij dit stuk in zo'n korte tijd verinnerlijkt heeft. Ik hoop wel dat dit stuk een rol zal spelen als de regering haar standpunt vaststelt. De regering moet zich mijns inziens namelijk niet beperken tot het stuk dat nu voorligt, maar ook haar voordeel doen met dit stuk en de brief die wij hebben ontvangen van de commissie-Groenendijk, de vroegere commissie-Meijer. Deze commissie heeft ook een aantal kritiekpunten geuit, zij het dat zij ook veel waardering heeft uitgesproken voor de reactie van de regering.

Deze Kamer heeft toen het Corpus Juris-project in 1998 van de grond kwam, geen gebruik gemaakt van de gelegenheid die het Europees Parlement bood om daarover met dit parlement te spreken. Ons parlement gaat helaas bijna nooit op het moment dat een discussie op gang komt, in op een nieuw stuk. Wij doen dat op een later moment, meestal op het moment dat wij voor het blok worden gesteld, bijvoorbeeld als een verdrag of een wetsvoorstel ons bereikt. Op dat moment wordt erover gesproken, maar dan hebben wij wel minder ruimte. In juni 1998 hadden wij dus in kunnen gaan op het verzoek van de commissie van het Europees Parlement die zich met dit onderwerp bezighoudt, om met deze commissie op hoofdlijnen te spreken over de voor- en nadelen van een mogelijk Corpus Juris-project en over de harmonisatie van het strafrecht.

Dit speelde vier jaar geleden en wij hebben het niet gedaan. Dat heeft iets te maken met de wijze waarop deze Kamer werkt. Wij werken reactief op voorstellen van de regering. Als wij voelen dat er een voorstel van de regering aankomt omdat in Europa een project op touw wordt gezet, zijn wij niet in staat om in een vroeg stadium met de regering daarover te spreken, omdat wij daar geen vorm voor hebben. Het debat van vandaag is daarop een uitzondering. Dat wij over dit Groenboek van de Commissie willen spreken, hadden wij natuurlijk sowieso bij de regering kunnen aankaarten. Dat zou ook gebeurd zijn, ware het niet dat de reactie van de regering van 1 mei jongstleden nog net op tijd bij ons is aangekomen is en wij daarover met de regering kunnen spreken. Als die reactie niet had voorgelegen, had deze Kamer waarschijnlijk de neiging gehad om te zeggen: laten wij eerst maar eens afwachten wat de regering ervan vindt. Deze defensieve houding leidt ertoe dat wij er vaak niet aan toekomen om in een vroeg stadium vast te leggen hoe deze Kamer over de hoofdzaken van een bepaald onderwerp denkt. Ik denk daarbij vooral aan zulke principiële zaken als die wij vandaag behandelen en niet zozeer aan concrete beleidsvraagstukken.

Vandaag spreken wij over de grondslagen van het Europees strafrecht. Dat is een principiële zaak, omdat de grondslagen van ons eigen strafrecht daarmee in strijd zouden kunnen zijn. De nieuwe minister van Justitie – wellicht dezelfde persoon, maar na morgen wellicht ook iemand anders – zal een moderne Modderman moeten zijn, de grote minister van Justitie uit de jaren tachtig van de negentiende eeuw die het huidige Wetboek van Strafrecht tot stand heeft weten te brengen. Voor hem werkten wij immers zeventig jaar lang met de Napoleontische code. Ik denk dat wij voor een dergelijke project staan en daarom is het van belang dat wij hierover tijdig met elkaar spreken.

De inbreng van de regering over het Groenboek van de Commissie betreft alleen fraude en soortgelijke misdrijven, gepleegd tegen de vermogenspositie van de Europese instellingen. Het tweede onderwerp van debat van vandaag en van de notitie van de regering van enige jaren geleden, harmonisatie, betreft



## Jurgens

echter een breder terrein. Uit de stukken blijkt dat men een aantal vormen van ernstige internationale delicten wil aanpakken. Daarbij wordt altijd weer de georganiseerde criminaliteit genoemd, ook al is dat als zodanig geen misdrijf. Het gaat om de misdrijven die door deze internationale georganiseerde criminaliteit worden gepleegd en dat zijn er nogal wat. Een vrij groot aantal delicten kan dan ook hieronder vallen, bijvoorbeeld terrorisme, drugshandel, witwassen en misdrijven tegen de euro. Als wij nu iets regelen voor het strafrecht rond EG-fraude, zal dat ongetwijfeld rechtstreekse gevolgen hebben voor andere terreinen. Wat wij nu doen, loopt dus vooruit op wat er straks zal gebeuren. Daar doet niets aan af dat de regering terecht stelt dat het nu alleen maar gaat om EG-fraudezaken. Alleen daarvoor wordt de Europese officier van justitie ingesteld. Als dat goed werkt, sluit ik helemaal niet uit dat, stuksgewijs, andere delicten tot de competentie van deze Europese officier van justitie gaan behoren. Daarom moeten wij zo goed doordenken welke bevoegdheden deze figuur zou kunnen krijgen. Mijn fractie ondersteunt de kritische inzet in de reactie van de regering dan ook van harte, zij het dat de regering op een aantal punten dan ook consequent moet zijn. Zo levert zij forse kritiek op het feit dat een drietal vraagstukken onopgelost blijft.

Het eerste kritiekpunt betreft gemengde zaken. Het tweede punt van de kritiek van de regering is dat er geen duidelijke oplossing is gevonden voor de relatie tussen de officier van justitie van de EG en de nationale officieren van justitie. Het derde kritiekpunt is dat er geen oplossing is gevonden voor de forumkeuze van de officier van justitie. Mag hij zijn zaak overal voorbrengen of zijn daar regels voor? Het gaat om veertien jurisdicties van veertien landen. De Engelsen kennen bovendien drie jurisdicties, dus dat is samen zeventien. Bij wie moet die forumkeuze liggen? Ik bepleit namens mijn fractie dat de regering niet alleen kritiek heeft, maar ook met inhoudelijke voorstellen komt over hoe het bij deze kwesties dan wel moet. Anders doet men niet mee aan het debat. Nu zegt de regering slechts dat het niet goed is, terwijl zij wel heeft gezegd voorstander te zijn van het instellen van een Europese

officier van justitie. De regering kan dan niet volstaan met alleen te zeggen dat het niet goed is, maar zij moet concreet een aantal voorstellen doen over hoe het wel moet.

Ik zou de regering in ieder geval op deze drie punten – gemengde zaken, de relatie tussen de EG-officier en de nationale officieren en de forumkeuze – willen aansporen om alsnog in haar stuk een toevoeging te plaatsen waarin concrete voorstellen worden gedaan. De achtergrond daarvan is dat men in Europese zaken, dat weet de minister maar al te goed, de sterkste rol speelt wanneer men constructief met eigen voorstellen komt en niet alleen maar tegenhoudt. Ik heb de afgelopen jaren gemerkt dat de minister die rol steeds met verve heeft weten te vervullen in de JBZ-raad, onder andere bij het Europese arrestatiebevel in december. Ik spoor hem ertoe aan, dat hier ook te doen en dus een leidende rol te vervullen, overigens met alle kritiek die hij mag hebben op het voorliggende voorstel.

**De heer Van de Beeten (CDA):** Vanzelfsprekend kan aan de regering de vraag worden gesteld hoe een en ander kan worden opgelost en of er alternatieven zijn. De vraag kan natuurlijk ook aan de heer Jurgens zelf worden gesteld: welke oplossingen ziet hij voor deze problemen? Vanuit mijn betoog geredeneerd vraag ik hem welke andere oplossingen hij ziet dan die van de instelling van een preliminaire kamer.

**De heer Jurgens (PvdA):** Ik wilde juist over dat onderwerp, de kwestie van de verantwoording, spreken. Afgezien van de drie punten in de tekst van de Commissie waarmee de regering problemen heeft, is het voor mijn fractie een wezenlijk punt dat er een behoorlijke politieke toetsing, een verantwoording, moet zijn en een behoorlijke rechterlijke toetsing. Beide punten heeft collega Van de Beeten opgebracht en ik stond op het punt om hem hierin geheel tegemoet te komen. Hij was iets te ongeduldig. De Europese preliminaire kamer, zoals omschreven door de heer Van de Beeten, lijkt ook mijn fractie een goede mogelijke oplossing om tot een minimum van Europese toetsing te komen. Deze Europese toetsing moet voorkomen dat de verschillende jurisdicties allemaal verschillende besluiten

nemen over dezelfde zaak. Ook de heer Vervaele doet in zijn rapport een uitgesproken voorstel ter zake. Ik kan daarover uitweiden, maar gezien het feit dat de minister het rapport niet kent en ik het pas gisteren heb gelezen, lijkt mij dit niet het moment om dit te doen. Er komt nog wel een moment dat wij op het rapport terugkomen, denk ik.

Ook de gedachte van een politieke toetsing via een lid van de Commissie, die immers verantwoording aan het Europees Parlement is verschuldigd, is zeker een mogelijkheid. Daarnaast denk ik dat het gemeenschappelijke initiatief van de heer Van de Beeten en mij om tot een samenwerking van nationale parlementariërs te komen, onder de naam Parlopol, een grote rol kan spelen in de politieke toetsing. Wij kunnen namelijk de minister van Justitie wel voor ons roepen en hem het leven zuur maken, maar dat kunnen wij niet doen met de hele Raad van Ministers (van de EU), hoewel ik dat wel graag zou willen. Het moet allemaal lopen via hem en zijn collega van Binnenlandse Zaken. De minister heeft vast gemerkt dat wij dat met toewijding doen, ook in dit huis. Ik denk echter dat er daarnaast de mogelijkheid moet zijn voor nationale parlementen en het Europees Parlement om samen te werken bij het toezicht op de JBZ-raad. De gedachte dat er uitdrukkelijk een verantwoordelijkheid bij de Europese Commissie komt te liggen, lijkt mij aantrekkelijk, juist omdat het Europees Parlement daarop wel toezicht kan uitoefenen.

Kortom, er is een heel goede reden om dit onderwerp nu te bespreken, zij het wat al te snel en in een te veel afgeraffelde vorm. Het moet namelijk worden besproken vanwege de in te dienen reactie van de regering op het stuk van de EG. De heer Van der Wilt, die op 12 april in het Nederlands Juristenblad een artikel heeft geschreven over de harmonisatie van het Europees strafrecht, beklagde zich over de belabberde kwaliteit van het Europees strafrecht. De onderlinge samenhang, en het inzicht van "Brussel" met betrekking tot wat wel of niet kan bij strafrecht, ontbreken volgens hem. In dat licht is het van de grootste betekenis dat de nieuwe regering in de richting van de Eerste en Tweede Kamer met een duidelijk verhaal komt over de gewenste ontwikkeling van het strafrecht. Ik

## Jurgens

verwijs nogmaals naar Modderman. Als wij dit op ons nemen, betekent het ook een wijziging van het algemene deel van ons nationaal strafrecht. Het gaat dan dus niet alleen om de bijzondere delicten die genoemd worden in de verschillende stukken. Het betreft ook onze strafvordering en wezenlijke zaken als de minimumstraf en het opportuniteitsbeginsel. Tot nu toe zijn dit twee heilige zaken in het Nederlandse systeem van justitie en politie. Er zijn echter nog vele andere zaken die op het hakblok zullen komen. Als dat inderdaad het geval is, moeten wij zeer helder weten wat onze principes zijn. Aan de hand daarvan kunnen wij beoordelen welke kant het op moet. De discussie van vandaag is slechts een aanzet tot die discussie. Ik hoop dat ik volgend jaar met deze minister die discussie kan voortzetten, maar dat ligt in de schoot der goden verborgen.



Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Voorzitter. Vandaag spreken wij niet over strafrecht in het algemeen en ook niet over Europees strafrecht in het algemeen. Het gaat namelijk over een heel specifiek onderwerp, de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de gemeenschap en de instelling van een Europese officier van justitie. Ik wil helder stellen dat wij het daarover hebben.

Er is Europese fraude en dat is een ernstige zaak. Dit ondermijnt de geloofwaardigheid van de EU met name versus de burgers. Daarover is door de vorige sprekers al gesproken. Hoe groter de EU wordt, des te meer risico er bestaat dat het probleem van de Europese fraude toeneemt. Daarmee zeg ik overigens niets ten nadele van eventuele nieuwe lidstaten. Het is echter een ervaringsfeit dat hoe meer deelnemers ergens zijn, des te meer brokken er kunnen komen. In dat licht moeten wij er nu iets aan doen; het Groenboek komt niet te vroeg.

Opgemerkt is dat OLAF en Eurojust wellicht een rol zouden kunnen spelen. Deze kunnen onder andere controleren en informatie vergaren; ik kan daar nog veel meer over zeggen, maar op dit moment lijkt mij dat voldoende. Waar het echter om gaat, is dat ten aanzien van EG-fraude coördinatie op één centraal punt ontbreekt. Het

vervolgings- en opsporingsbeleid berust bij de openbare ministeries in de nationale rechtsstelsels. In het Groenboek wordt de instelling van een nieuwe functionaris, de EG-aanklager, voorgesteld om te komen tot een succesvolle aanpak van de gemeenschapsfraude. Wij vinden dit een lovenswaardig initiatief. De Nederlandse regering heeft ook gezegd dat zij in beginsel positief staat tegenover dit voorstel en dat zij van mening is dat voor de instelling van deze nieuwe functionaris de weg van aanpassing van het EG-verdrag kan worden bewandeld.

Ik ga op twee zaken nader in: de Europese officier van justitie en de harmonisatie van strafrecht en strafprocesrecht. Wat het eerste onderwerp betreft is de opzet de volgende: er komt één Europese officier van justitie en deze staat aan het hoofd van een Europees openbaar ministerie, met een Europees parket en, in de afzonderlijke lidstaten, afgevaardigde officieren van justitie. Wat de laatste betreft rijst de vraag of zij een exclusief mandaat hebben of niet. Werken zij gewoon als officier van justitie en laten zij, wanneer zich een Europese fraudezaak voordoet, het werk waarmee zij op dat moment bezig zijn, bij wijze van spreken uit hun handen vallen om zich volledig aan die Europese zaak te wijden? Ik denk dat het niet onverstandig is om deze afgevaardigde officieren van justitie niet alleen met een exclusief mandaat te belasten maar ze gewoon te laten opereren. Inderdaad, wanneer zich een Europese fraudezaak voordoet, schuiven zij hun normale werk terzijde om zich aan die Europese zaak te wijden.

De constructie van de Europese officier van justitie en het Europese OM brengt sowieso voor de lidstaten een beperking van de soevereiniteit op het terrein van het strafrecht met zich. Het gaat echter om de bescherming van de financiële belangen van de gemeenschap; wij hebben het over EG-fraude. Dit rechtvaardigt dat die nationale strafrechtelijke soevereiniteit wijkt ten faveure van zo'n Europese officier van justitie. Overigens, wij hebben het nu steeds over de bescherming van de financiële belangen van de gemeenschap, EG-fraude, maar men kan zich afvragen of de Europese officier van justitie zich niet ook zou moeten bezighouden met bijvoorbeeld

valsemunterij met betrekking tot de euro.

Aan wie is deze Europese officier van justitie verantwoording verschuldigd? Wie stuurt hem aan? Hoe zit het met de financiële middelen? Bij welke commissaris berust de politieke verantwoordelijkheid voor de bestrijding van de EG-fraude, met wie de Europese officier van justitie zich moet verstaan? Het is belangrijk dat hierover helderheid komt.

De fractie van de VVD staat op voorhand niet negatief tegenover het voorstel om een Europese officier van justitie in te stellen ter bestrijding van de EG-fraude. Het lijkt geen slechte oplossing te zijn om dit fenomeen te bestrijden. Echter, wil deze functionaris iets kunnen doen, dan is enige harmonisatie nodig van strafrecht en strafprocesrecht in Europa, dat wil zeggen voor zover dit nodig is voor dit speciale doel, de bestrijding van de EG-fraude. Ik kom daarmee aan mijn tweede onderwerp. De vraag is of met harmonisatie voor dit doel niet de deur wordt opengezet voor veel meer. Wij hebben het nu over dit voorstel, dit Groenboek en over EG-fraude. Laten wij ons op dit moment daartoe beperken. Men kan zich echter afvragen of niet het hek van de dam gaat wanneer wij hiermee instemmen. Dreigt dan niet een veel meer omvattende harmonisatie? Als men aan een veel meer omvattende harmonisatie van straf- en strafprocesrecht in Europa zou denken, zou het wel héél lang kunnen duren voordat er maatregelen kunnen worden getroffen op het terrein van de EG-fraude. Daarom vinden wij het verstandig om, zoals in het Groenboek het geval is, ons te concentreren op EG-fraude.

Ik wil in dit verband twee punten aan de orde stellen: het opportuniteitsbeginsel en de minimumstraffen. Als er harmonisatie zou komen van straf- en strafprocesrecht vanwege de bestrijding van EG-fraude, zal het opportuniteitsbeginsel wellicht moeten wijken voor het legaliteitsbeginsel, zij het met uitzonderingen, zoals het technische sepot. In Nederland is het opportuniteitsbeginsel een zeer gewaardeerd goed, maar is het nu zo bezwaarlijk dat wij dit zouden moeten inwisselen voor het legaliteitsbeginsel? Moeten wij in de huidige tijd wel overkort vasthouden aan het opportuniteits-

## Broekers-Knol

beginsel? Zouden wij in Nederland niet iets meer in de richting van het legaliteitsbeginsel moeten gaan als het gaat om EG-fraude? Misschien is het nuttig de voor- en nadelen van beide beginselen op een rij te zetten?

In de Nederlandse strafrechtpleging kennen wij niet het systeem van minimumstraffen. Wij moeten echter wel constateren dat in toenemende mate door rechterlijke samenwerking en overleg gestreefd wordt naar harmonisatie van straftoemeting. Zou het dan geen aanbeveling verdienen om niet bij voorbaat vast te blijven houden aan het systeem dat wij kennen en dat een groot goed is? Zouden wij niet bereid moeten zijn om in het kader van bestrijding van EG-fraude vanuit dit perspectief, namelijk de harmonisatie van straftoemeting door rechterlijke samenwerking en overleg, de discussie over minimumstraffen te voeren?

Men kan zich in verband met dit Groenboek ook afvragen of er federale delicten moeten worden gecreëerd. Naar mijn mening is dat niet nodig. De EG-fraudedelicten zouden bijvoorbeeld een aparte titel kunnen krijgen in het Wetboek van Strafrecht alsmede een specialiseregeling ten opzichte van andere delicten en een bevoegdheidsvoorrangsregel voor het Europese OM. Dat zou een oplossing kunnen zijn. Misschien kan de regering deze suggestie meenemen?

Het Groenboek kiest voor berechting op nationaal niveau maar de forumkeuze kan verstrekken gevolgen hebben voor de verdachte. In het geval van een bevoegdheidsconflict kan er geen sprake zijn van een bemiddeling door Eurojust. Dat wordt wel bepleit door de regering. Wij denken echter dat een Europese preliminaire kamer een goede rol kan vervullen bij de forumkeuze voor de verdachte. Daardoor kan er eenduidige jurisprudentie ontstaan. Dat is ook goed voor het bewerkstelligen van harmonisatie in dit verband.

EG-fraude is bij uitstek grensoverschrijdend. Voor grensoverschrijdende criminaliteit is harmonisatie gewenst. Om die reden heeft de VVD een positieve grondhouding ten opzichte van het Groenboek. Nederland moet niet "penny wise and pound foolish" zijn en niet zó strak blijven vasthouden aan de verworvenheden van het nationale strafrecht dat het grotere

belang, namelijk een effectieve, geloofwaardige Europese Unie met een efficiënte bestrijding van EG-fraude, daaraan ondergeschikt wordt gemaakt. Wij hopen dan ook dat onze bijdrage van vandaag de minister enige steun biedt bij de kabinetsreactie op het Groenboek.

□

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Mijnheer de voorzitter. Mijn fractie staat in hoofdzaak positief tegenover de notitie van het kabinet over het Groenboek. Er zitten nog wel enige losse eindjes aan de kabinetsreactie zoals collega Jurgens zo even constateerde. Dat is niet erg. Het is een discussiestuk en wellicht niet het laatste woord dat het kabinet daarover in de richting van Brussel zal ventileren.

Ik juich het toe dat wij reeds in dit stadium met de regering van gedachten kunnen wisselen over iets dat nog op ons af zal komen. Zoals de heer Jurgens reeds zei, wij zijn gewend te reageren op kant en klare voorstellen en daarop ja of nee te zeggen. Nu moeten wij een andere werkwijze gaan hanteren en veel proactiever richting regering opereren. Dat is in zoverre gelukt dat wij van twee kanten adviezen hebben gekregen en het is in zoverre mislukt dat we niet echt met de regering over de twee adviezen van gedachten kunnen wisselen, omdat ze maar zo kort van tevoren zijn gepresenteerd. Misschien heeft de minister zelf de behoefte in een later stadium schriftelijk op beide stukken terug te komen. Zij zijn in een aantal opzichten namelijk zo gedetailleerd dat zij zich niet lenen voor bespreking bij een debat in deze vorm.

Uiteraard wil ook mijn fractie niets afdoen aan het belang van de bestrijding van EU-fraude. Zij ziet dan ook voorzichtig positief uit naar de komst van een Europees openbaar ministerie ter bestrijding van EU-fraude. Daarbij dringt zich wel meteen de vraag naar de meerwaarde van zo'n toch vrij fors opgetuigd nieuw Europees instituut op. Allereerst geldt de vraag: zal zo'n nieuw instituut werkelijk slagvaardiger bij de bestrijding van fraude zijn dan de verschillende nationale vervolgingsorganen? Zo ja, waarop is die verwachting dan gebaseerd? Verder rijst de vraag die ook door andere woordvoerders is opgeworpen: als wij eenmaal dit instituut

hebben, zal het dan ook niet de vervolging van tal van andere vormen van criminaliteit worden opgedragen? Ik denk aan hero crimes, maar wij kunnen ons ook voorstellen dat ingrijpende misdrijven worden gepleegd die de rechtsorde in Europa schokken en dat dan gezegd zal worden: ook de vervolging in verband met die misdrijven moet maar opgedragen worden aan het Europees openbaar ministerie. Dat zou betekenen dat we nu aan het begin staan van een veel groter project dan het zich op het eerste gezicht laat aanzien. Dat betekent weer dat het des te belangrijker is om goed over de grondslagen van dit nieuwe instituut te discussiëren en het daarbij met name te hebben over de principes waarop het Groenboek zich baseert.

Ik noem een aantal punten die misschien wat minder aan de orde zijn geweest en sluit mij overigens aan bij de heer Jurgens ter zake van de drie elementen met betrekking van de forumkeuze en de competentiegeschillen. In de kabinetsnotitie zijn dat nog de losse eindjes. De punten die ik met name onder de aandacht wil brengen betreffen: toezicht en controle, legaliteit versus opportuniteit en de problematiek van de wederzijdse erkenning versus geharmoniseerde bepalingen van het strafprocesrecht.

Het lijkt mij evident dat een Europees openbaar ministerie, zeker als het in de toekomst meer taken krijgt, verantwoording tegenover een politiek orgaan moet afleggen dat het door een rechterlijk orgaan gecontroleerd kan worden. De regering stelt voor dat het Europees openbaar ministerie jaarlijks een plan indient en verslag doet van de verrichte werkzaamheden aan Commissie, Raad en Parlement. In de notitie staat dan wat losjes geformuleerd dat het Europees Parlement via het budgetrecht controle kan uitoefenen op de gang van zaken bij het Europees openbaar ministerie. Ik zou echter ernstig bezwaar hebben tegen een controle aan de hand van het budgetrecht. Het budgetrecht vormt naar mijn mening een veel te smalle basis om op een goede manier controle op het Europees openbaar ministerie te kunnen uitoefenen. Mij lijkt het zaak dat één commissaris politiek verantwoordelijk wordt voor de aansturing van het Europees openbaar ministerie en dat het Parlement zoveel mogelijk de

## De Wolff

gelegenheid krijgt om die commissaris te controleren. Het budgetrecht vormt hiervoor een te smalle basis.

Verschillende collega's hebben de kwestie van het legaliteitsbeginsel versus opportuniteitsbeginsel al besproken. Er lijkt sprake van een behoorlijk principiële onderscheid, maar als men in aanmerking neemt wat in de verschillende lidstaten van de EU praktijk is, dan zijn de verschillen niet bijster groot. In Duitsland wordt het legaliteitsbeginsel gevolgd. In dit naburige land wordt niet voor ieder delict vervolging ingesteld. Het openbaar ministerie heeft daar in feite een redelijke beleidsvrijheid. Waar het vooral om gaat, is de controle van die beleidsvrijheid en de vraag in hoeverre verdachten, maar ook slachtoffers bezwaar kunnen maken tegen beslissingen die inhouden dat niet zal worden vervolgd. Daarbij is het belangrijk dat het openbaar ministerie wordt ingebed in een systeem van politieke en juridische controle.

Gevoelsmatig heb ik een voorkeur voor handhaving van het opportuniteitsbeginsel, maar ik voel wel dat zolang die duidelijke democratische en juridische checks and balances nog niet zijn aangebracht er meer te zeggen is voor het volgen van het legaliteitsbeginsel. Maar ik zou het liever omdraaien: zorg ervoor dat die democratische checks and balances er zijn, want ook in een systeem waarvan het legaliteitsbeginsel de grondslag vormt zal er altijd een zekere beleidsvrijheid zijn bij het Europese openbaar ministerie om al dan niet tot vervolging over te gaan.

In de kabinetsnotitie heb ik het een en ander gelezen over de wederzijdse erkenning waarmee ik het eens ben. Ik meen dat wij er niet aan ontkomen dat de lidstaten in de toekomst naar een systeem gaan waarin meer zal worden uitgegaan van wederzijdse erkenning van elkaars strafrechtelijke beslissingen en vervolgingsbeleid. Alleen vraag ik mij sterk af of het nu al zover is dat op die basis van vertrouwen in elkaar rechtssysteem kan worden geopereerd. Ik vind dat de regering er in de notitie soms wat te makkelijk over is. Ik stel mij voor dat de Nederlandse rechter zal moeten oordelen over bewijs dat in een andere lidstaat is verkregen op een wijze die in Nederland niet acceptabel is. De regering stelt in de notitie

dat, als er fundamentele waarborgen zijn geschonden, de Nederlandse rechter dat bewijs buiten beschouwing zal moeten laten. Dan rijst meteen de vraag wat fundamenteel is en hoe de Nederlandse rechter überhaupt kan toetsen hoe bewijs in andere lidstaten tot stand is gekomen. Dat is slechts een voorbeeld; rond de wederzijdse erkenning kun je tal van voorbeelden verzinnen waarin de Nederlandse rechter wellicht met de handen in het haar komt te zitten.

Dat brengt mij ertoe om het pleidooi te ondersteunen dat is ingezet door collega Van de Beeten om een plek te vinden voor wat hier de preliminaire kamer is genoemd. Ik stel mij een strafkamer van het Europese Hof voor die niet alleen over dergelijke aspecten, maar ook over competentiegeschillen en vormkeuzen preliminaire uitspraken kan doen. Het lijkt mij dat het hof ook rechtstreeks door een verdachte moet kunnen worden geëddiceerd en dat het niet, zoals thans het geval is, een kwestie van afwachten wordt of de nationale rechter prejudiciële vragen aan zo'n hof gaat stellen. Het gaat hierbij om dermate fundamentele aspecten zoals bewijsvergaring, weging van bewijs en competentieverschillen dat het mij juist lijkt dat zo'n hof een uitspraak vooraf doet, voordat een zaak bij de nationale rechter aanhangig wordt gemaakt.

Mijn laatste opmerking betreft de kwestie van de minimumstraffen en de vraag of Nederland ertoe zou moeten overgaan om mee te gaan in een tendens waarin minimale minimumstraffen zullen worden bepaald op Europees niveau. Wij kennen inmiddels het fenomeen van de minimale maximumstraffen. Het heeft even geduurd voordat ik snapte wat dat was. Ik hoor hier nu twee woordvoerders aangeven dat Nederland wellicht moet overwegen om zijn verzet tegen de introductie van minimale minimumstraffen op te geven. Ik wil niet zover gaan. Het is van het grootste belang dat de rechterlijke vrijheid bij de straftoemeting wordt gehandhaafd. Ik prijs de minister dat hij in ieder geval tot dusverre op dat punt zijn poot stijf heeft gehouden. Ik spreek de hoop uit dat hij dat zal blijven doen.

De vergadering wordt van 14.31 uur tot 14.41 uur geschorst.

□

Minister **Korthals**: Voorzitter. Van verschillende zijden is erop gewezen dat dit debat in roerige tijden plaatsvindt. Ik kan dat helaas slechts beamen. Des te passender is het dat wij ons vanmiddag buigen over een onderwerp dat rechtstreeks verband houdt met de rechtshandhaving en de rechtsstaat. Terecht wees de heer Jurgens erop dat het onderwerp Europa in de afgelopen weken slechts een beperkte rol heeft gespeeld in de verkiezingsstrijd. Ik betreur dat met hem, alhoewel de verkiezingscampagne, zoals bekend, zeer kort is geweest.

Tegelijkertijd wijs ik erop dat dit Groenboek van de Commissie slechts een zeer klein deel van het terrein van de rechtshandhaving betreft. Ik zeg dat, omdat ik het enerzijds wel eens ben met de heer Van de Beeten dat de Europese officier van justitie pas werkelijk effectief zal zijn na een verdergaande harmonisering van het strafprocesrecht. Anderzijds bestaat er volgens mij op dit moment geen enkel draagvlak binnen de Europese Unie voor een dergelijke, zeer ingrijpende aanpak. Dat is ook wel begrijpelijk, omdat harmonisering van strafprocesrecht zeer diep ingrijpt in de rechtsstatelijke tradities van de lidstaten.

Men zou natuurlijk kunnen kiezen voor een apart Europees stelsel voor bepaalde delicten, geheel naast de bestaande nationale systemen, maar daarvoor heeft de Europese Commissie uitdrukkelijk niet gekozen. Dat is verstandig, althans op dit moment. Europa is op dit moment naar mijn oordeel nog niet toe aan de "Amerikaanse oplossing", waarbij een federaal systeem van rechtshandhaving functioneert naast de rechtssystemen van de staten. Ik ben het eens met de wijze waarop mevrouw Broekers dat naar voren heeft gebracht.

Ik noem de belangrijkste discussiepunten nog eens. Een EG-aanklager dient te beschikken over een adequaat juridisch instrumentarium. Hij zou kunnen werken op basis van het nationale recht in de lidstaten, maar gelet op de geconstateerde knelpunten ten gevolge van het werken met de verschillende rechtssystemen in de lidstaten, is het de vraag of dat op termijn voldoende werkbaar is. Indien de vraag naar harmonisatie op het terrein van



## Korthals

regels van strafvordering aan de orde komt, wil de Nederlandse regering in de afweging ook de vraag betrekken of het probleem van de EG-fraude alléén wel een dergelijke ingreep rechtvaardigt.

Een EG-aanklager dient naar ons oordeel verder te beschikken over voldoende capaciteit voor opsporing, vervolging en berechting in de lidstaten. Het Groenboek besteedt daaraan weinig of geen aandacht.

Het is bovendien van belang dat democratische controle op het functioneren van de EG-aanklager mogelijk is. Naast de controle via het budgetrecht van het Europees Parlement zou de EG-aanklager gecontroleerd moeten worden aan de hand van een jaarplan en een jaarverslag over zijn activiteiten. Mevrouw De Wolff stelde voor, de Europese Commissaris de bevoegdheid te geven om aanwijzingen te geven aan de Europese aanklager. Ik kan de Kamer verzekeren dat dit in vele lidstaten niet in goede aarde valt, al was het om de dooideenvoudige reden dat de procedures dan politiek beïnvloed kunnen worden.

De EG-aanklager moet ook ter verantwoording geroepen kunnen worden over zijn optreden, voor zover dat niet rechtstreeks aan de nationale rechter wordt voorgelegd. Ik wijs er in dit verband op dat er natuurlijk meer zaken voor de rechter zullen komen door de stap die wellicht genomen wordt, om over te gaan tot het legaliteitsbeginsel. Dat betekent dat de controle door de rechter vollediger is dan wanneer men die bijvoorbeeld in Nederland via het opportuniteitsbeginsel uitvoert.

Het werkterrein van de EG-aanklager moet vooralsnog beperkt blijven tot delicten die zijn genoemd in de bestaande overeenkomsten, verdragen en protocollen op het gebied van fraude, corruptie en witwassen, voor zover samenhangend met de financiële belangen van de EG. Voorts moet de positie van de voorgestelde rechter van de vrijheden nader worden uitgewerkt. Nu zijn er te veel onduidelijkheden, met name over de vraag welk recht hij moet toepassen, hoe forumshopping moet en kan worden voorkomen en hoe de verhouding is met het concept van wederzijdse erkenning van rechterlijke uitspraken in de lidstaten. De bescherming van de financiële belangen van de EG moet niet alleen langs strafrechtelijke

weg plaatsvinden. Ook preventieve maatregelen en administratieve sancties moeten onderdeel uitmaken van de handhavingsstrategie.

Hoe verloopt het besluitvormings-traject? Ter gelegenheid van de intergouvernementele conferentie van Nice heeft de Commissie de instelling van een EG-aanklager voorgesteld. Dat voorstel is toen, in december 2000, niet overgenomen door de Europese regeringsleiders. Met het Groenboek heeft de Commissie nu voor het eerst een verder uitgewerkt voorstel voorgelegd. Eerst zal de Commissie de reacties van de lidstaten en andere belanghebbenden op het Groenboek verzamelen en bestuderen. Tot 1 juni aanstaande kunnen reacties worden ingediend bij de Commissie. Mede op basis daarvan zal de Commissie bezien of de voorstellen aanpassing behoeven. Naar ik heb begrepen, zal de Commissie daarbij ook de input gebruiken van een in september te organiseren besloten hoorzitting met experts uit diverse geledingen. Vervolgens is de Commissie van plan bij de volgende intergouvernementele conferentie in 2004 opnieuw een voorstel in te brengen tot aanvulling van artikel 280 van het EG-verdrag. In de aanloop naar de volgende IGC zal de Commissie trachten de voorstellen tevens in te brengen in de Europese conventie, die de verdragswijziging zal voorbereiden.

Op een aantal punten bekritiseert de regeringsreactie het Groenboek, zonder dat in alle gevallen een alternatief wordt gesteld, zoals ook door de heer Jurgens in verwijtende zin is opgemerkt. Het is juist dat de regering een aantal kanttekeningen plaatst en vragen opwerpt bij onderdelen van het Groenboek, zonder dat steeds een uitgewerkt alternatief wordt gepresenteerd. Dat hoort mijns inziens bij de discussiefase waarin wij op dit moment verkeren. Het gaat om een Groenboek, dat wil zeggen om voorstellen die in zekere zin nog onrijp zijn. Van alle lidstaten en ook van anderen zullen reacties komen op het Groenboek. Op basis van al die reacties zal de Commissie een meer definitief voorstel formuleren en zullen hopelijk ook een aantal onduidelijkheden in de voorstellen worden weggenomen. Dat is het moment waarop de regering een definitief standpunt kan bepalen.

Door de heer Jurgens en mevrouw

De Wolf is gewezen op de kritiekpunten van prof. Vervaele en van de commissie-Meijers. Het is waar dat ik in een zeer laat stadium beide opinies heb ontvangen. Ik heb er daardoor slechts zeer vluchtig kennis van kunnen nemen. Mij is opgevallen dat zowel prof. Vervaele als de commissie-Meijers met vele onderdelen van het kabinetsstandpunt instemmen. Kritiek is er ook, maar dan omdat men een meer gedetailleerde uitwerking zou willen zien óf omdat men niet goed ziet waarom het kabinet tot een bepaald standpunt is gekomen óf omdat men andere keuzes maakt of er een andere visie op nahoudt. Zo verbaast het mij niet dat prof. Vervaele ideeën aandraagt die terug te voeren zijn op het Corpus Juris, bij de opzet waarvan hij nauw betrokken is geweest. Daartegen bestaat uiteraard geen bezwaar, maar het is wel goed om ons te realiseren dat verschillende zienswijzen mogelijk zijn.

Voorzitter. Het kabinetsstandpunt is geen dissertatie over de Nederlandse zienswijze over de Europese aanklager. Het is een reactie geformuleerd langs grote lijnen. Wij moeten beseffen dat er nog talloze reacties bij de Commissie zullen binnenkomen, behalve van de lidstaten, ook van wetenschappers, praktijkmensen, etc. Om nu al in alle details te treden, acht ik niet echt zinvol. Het Groenboek is niet het einde van het proces; het moet echt gezien worden als een begin. Over dit onderwerp zal nog veel gesproken en geschreven worden voordat een verdragswijziging is geaccordeerd. Ik ben overigens bereid om beide opinies nog eens goed te lezen en te bezien of deze aanleiding geven tot een aanvulling op het kabinetsstandpunt. Ik zeg dit vooral tegen de heer Jurgens.

De heer Van de Beeten had de indruk dat dit de bekende houding van Justitie was: nee, het kan niet; we beginnen met afhouden om vervolgens langzaam maar zeker over de streep getrokken te worden. Ik heb juist de opdracht gegeven om de bekende positieve houding van Justitie van de laatste jaren ook hier ingang te doen vinden. Wij hebben dus geprobeerd om een positieve houding aan te nemen. Dat neemt niet weg dat ongetwijfeld kritische opmerkingen zullen worden gemaakt. Dat mag Justitie niet euvel worden geduid.

## Korthals

Het belang van een krachtige aanpak van misdrijven tegen de financiële belangen van de EG staat voor Nederland buiten kijf. Nederland deelt de conclusie van de Commissie dat op dit punt in de lidstaten nog de nodige verbeteringen kunnen worden bewerkstelligd. Het gaat daarbij onder meer om het geven van een adequaat justitieel vervolg op administratieve onderzoeken die zijn verricht door OLAF, de administratieve fraudebestrijdingsdienst van de Commissie.

Het instellen van een Europese aanklager voor EG-fraude kan een goede bijdrage leveren aan het versterken van de strafrechtelijke aanpak op dit terrein. Hoewel bij de voorstellen van de Commissie nog de nodige kanttekeningen te plaatsen zijn, wil Nederland een constructieve bijdrage leveren aan de verdere discussie hierover. Het Groenboek biedt een goede basis voor een dergelijke discussie.

De heer Van de Beeten vroeg waarom geen politieke controle meer nodig is na de invoering van het legaliteitsbeginsel. Zoals al is aangegeven, kiest het kabinet voor het legaliteitsbeginsel mede omdat het niet ziet hoe anders een goed afgewogen systeem van democratische controle kan worden gerealiseerd. Dat is iets anders dan stellen dat geen politieke controle nodig is. Ik haalde zelf al een aantal instrumenten aan dat daartoe kan dienen. Dat is nog niet perfect, maar we staan aan het begin. Een aparte commissaris met aanwijzingsbevoegdheid klinkt zeer interessant, maar kan, zo bleek reeds uit het rapport van de commissie van Wijzen van twee jaar geleden, niet op veel draagvlak rekenen. Daarmee moeten we dus echt oppassen. Het lijkt er niet op dat wij dat kunnen veroveren. Ten eerste moet de Europese aanklager ook fraude en corruptie binnen de Commissie vervolgen. Ook dat is een reden. Ten tweede wordt een aanwijzingsbevoegdheid in een aanzienlijk aantal lidstaten strikt van de hand gewezen uit vrees voor politisering van de strafrechtelijke handhaving. Ik begrijp het voorstel van het CDA wel – er moet inderdaad een vorm van democratische controle zijn – maar ik ben niet voornemens het voorstel te volgen om dan maar een lid van de Commissie aanwijzingsbevoegdheid te geven.

Waarom geen preliminaire kamer? De voorkeur van de nationale rechter vloeit voort uit de gedachte dat het verspringen van de procedure van Europees naar nationaal niveau al naar gelang de fase waarin de strafzaak verkeert, ongewenst is. Ik zie ook niet waarom de nationale rechter bij dit type strafzaken plotseling niet in staat zou zijn om te beoordelen of al dan niet terecht een strafvervolgning werd ingesteld, terwijl diezelfde rechter wel de gehele berechting en bestraffing in normale gevallen gewoon is toevertrouwd.

Vrijwel alle sprekers hebben gesproken over het opportuniteitsbeginsel versus het legaliteitsbeginsel. Zoals blijkt uit het regeringsstandpunt heeft Nederland een genuanceerd standpunt over deze thematiek. Nederland hecht op nationaal niveau zeer aan het handhaven van het opportuniteitsbeginsel. Aangezien dit opportuniteitsbeginsel met een vergelijkbaar niveau van rechterlijk en democratisch toezicht en alle daaraan verbonden checks en balances niet gerealiseerd kan worden op het niveau van de EU, kan Nederland instemmen met een keuze voor het legaliteitsbeginsel voor de EG-aanklager. Dit beginsel zal alleen van toepassing zijn voor het beperkte en afgescheiden deelgebied waarvoor de EG-aanklager bevoegd is. Als het zo ver komt, kan men zich afvragen in hoeverre dat uitstraling heeft naar de Nederlandse situatie. Op nationaal niveau blijft het opportuniteitsbeginsel inmiddels onverkort van toepassing. Bij de toepassing van het legaliteitsbeginsel door de EG-aanklager is van belang dat heel helder wordt omschreven welke uitzonderingen mogelijk zijn. In de regeringsreactie worden daarvoor een aantal suggesties gedaan.

De heer Jurgens vroeg om een standpunt over de gemengde zaken. De regering kiest voor een heldere lijn bij de oplossing van de problematiek van de gemengde zaken. Hierbij gaat het in de optiek van de regering om zaken die aspecten van EG-fraude en bijvoorbeeld drugs-handel bevatten. EG-fraudezaken vallen veelal onder klassieke delictsomschrijvingen zoals valsheid in geschrifte. Dat is geen probleem. Als het om fraude ten laste van EG-financiën gaat, is de EG-aanklager bevoegd. Van groot

belang is vooral dat er helderheid bestaat over de bevoegdheidsverdeling tussen de EG-aanklager en het nationale OM. Daarop is ingegaan in het antwoord op vraag 4. Op basis van zo'n heldere bevoegdheidsregeling kan van geval tot geval worden bekeken wie welke zaak moet behandelen. Ingeval van twijfel kan een overlegstructuur tussen de EG-aanklager en het nationaal openbaar ministerie uitkomst bieden. Uiteraard is verdere uitwerking nodig, maar dit is de lijn die de regering voorlopig voorstaat.

Verschillende sprekers hebben het gehad over de relatie tussen de EG-aanklager en het nationaal openbaar ministerie. Voorkomen moet worden dat de EG-aanklager en het nationaal OM in elkaars vaarwater komen of dat er competentieconflicten ontstaan. Daarvoor is naar mijn oordeel het volgende van belang. De in Nederland werkzame afgevaardigde EG-aanklager moet leiding kunnen geven aan een opsporingsonderzoek en zaken kunnen aanbrengen bij de nationale rechter. De meest eenvoudige oplossing daarvoor zou zijn dat de afgevaardigde EG-aanklager in Nederland deel uitmaakt van het nationale openbaar ministerie.

Het Groenboek lijkt van die optie uit te gaan, omdat wordt gesteld dat de afgevaardigde EG-aanklagers hun nationale rechtspositie kunnen behouden wat betreft werving, opleiding, benoeming en dagelijkse leiding. Tegelijkertijd gaat het Groenboek ervan uit dat de afgevaardigde EG-aanklagers in de lidstaten hiërarchisch ondergeschikt zijn aan de EG-aanklager en niet aan hun nationale openbaar ministerie. Zij zijn verplicht de algemene en bijzondere instructies van de EG-aanklager op te volgen en mogen voor de bescherming van de financiële belangen geen instructies van hun nationale autoriteiten ontvangen.

Voor de spanning die er bestaat tussen deze twee uitgangspunten moet dan ook een oplossing worden gevonden. Een mogelijkheid is dat er een specifieke nationale wettelijke voorziening voor de afgevaardigde EG-aanklager komt, waarbij de bevoegdheden worden toegekend die nodig zijn voor de uitoefening van zijn taak. Verder moet er naar mijn oordeel een helder onderscheid worden gemaakt tussen de gevallen

## Korthals

waarin de EG-aanklager bevoegd is en de gevallen waarin de nationale vervolgingsautoriteiten bevoegd zijn. In de regeringsreactie wordt een voorstel gedaan voor criteria die kunnen worden gehanteerd voor de vaststelling van de bevoegdheid. Ook wordt er gepleit voor het hanteren van een voorrangsregel. Het nationale OM blijft wel bevoegd, maar treedt niet op zolang de zaak bij de EG-aanklager in behandeling is. Ook zal duidelijk moeten zijn bij wie de aangifte gedaan moet worden: bij het nationale openbaar ministerie dan wel bij de EG-aanklager. De regering is er voorstander van dat aangifte eerst bij het nationale openbaar ministerie moet worden gedaan. Indien het nationale OM vaststelt dat het een misdrijf betreft waarvoor de EG-aanklager bevoegd is, volgt dan ook verplichte doorverwijzing van de zaak. Voor twijfelgevallen moet er uiteraard een overlegstructuur worden opgezet.

Mevrouw Broekers-Knol heeft gezegd dat er geen exclusief mandaat voor de afgevaardigde EG-aanklager zou moeten komen. De regering meent dat een exclusief mandaat voor de afgevaardigde EG-aanklagers in de lidstaten de beste waarborg biedt voor een efficiënt en effectief opereren van de EG-aanklager. Deze kan zich dan volledig op die taak concentreren en er ontstaat geen concurrentie met andere nationale zaken. Dat is ook de opvatting van het College van procureurs-generaal in Nederland. Ik heb geen aanleiding om tot een ander oordeel te komen.

Er wordt veel gesproken over minimum- en maximumstraffen. In de Tweede Kamer worden de begrippen "minimale maximumstraffen" en "minimumstraffen" nog weleens door de war gehaald, maar dat is in de Eerste Kamer niet meer het geval. Ook mevrouw De Wolff heeft immers sinds kort door dat er een verschil bestaat tussen "minimale maximumstraffen" en "minimumstraffen". Een stelsel met voorgeschreven minimumstraffen belemmert de onafhankelijke strafrechter om in een concrete strafzaak maatwerk te leveren dat is toegesneden op de ernst en de aard van het delict, de omstandigheden waaronder het is begaan en de persoon van de dader. Met name het CDA praat vaak over de discussie die wij zouden moeten hebben over de

eventuele invoering van minimumstraffen. Wij hebben indertijd vijf belangrijke principes weergegeven die wij in het Europees strafrecht in ieder geval zouden willen handhaven. Ik heb daar ook altijd het volgende over gezegd: als je in onderhandeling treedt, zul je uiteraard op een gegeven moment ook bepaalde principes moeten opgeven, om de dooeenvoudige reden dat je anders niet tot een akkoord komt. Het lijkt mij dan ook niet verstandig om reeds op voorhand in Nederland bepaalde principes ter discussie te stellen, want dan weet je zeker dat je dat in Europees verband kwijt bent. Aangezien ons huidige stelsel dat geen minimumstraffen kent, in Nederland toch algemeen aanvaard wordt, is het naar mijn mening niet verstandig om daarover in dit stadium een discussie aan te gaan.

□

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. Hoewel ik pas kort in deze Kamer zit, was het mij al opgevallen dat op het ministerie van Justitie de positieve invalshoek tegenwoordig veel vaker wordt toegepast dan vroeger het geval was. Daarom heb ik de conceptreactie van de regering ook met zoveel welwillendheid gelezen en was ik toch enigszins teleurgesteld toen ik het gevoel kreeg dat die politieke invalshoek had ontbroken. Ik begrijp uit de reactie van de minister in dit debat, dat dat in belangrijke mate is ingegeven door een taxatie van hetgeen bereikt zou kunnen worden in Europees verband. Ik voorzie met hem dat er nog heel veel beren op de weg zullen verschijnen als het gaat om het op een goede manier van de grond krijgen van een harmonisatie van Europees strafrecht. Mijn probleem met de conceptreactie van de regering is echter juist dat de inzet die daaruit blijkt, zo minimalistisch aan doet. Ik heb met mijn betoog vooral de regering willen aanmoedigen om een veel sterkere inzet te plegen en daarbij ook hier en daar het voortouw te nemen. Ik denk dat daar goede gronden voor aan te voeren zijn. De argumenten daarvoor heb ik al gegeven.

Ik wil de minister het volgende voorhouden. Hij heeft gezegd dat een nationale rechter heel goed in staat is om de vraag te beantwoor-

den of een zaak terecht door een Europese officier van justitie is vervolgd respectievelijk terecht bij deze nationale rechter is voorgebracht. Ik beaam dat, maar wij moeten hierbij ook de toepassing van het gelijkheidsbeginsel in ogenschouw nemen in Europees verband. Het gevaar dreigt dat er veertien nationale systemen ontstaan – de heer Jurgens had het zelfs over zeventien systemen – waarbinnen dergelijke jurisdictievragen worden beoordeeld. Dit kan ertoe leiden dat een Nederlander die zijn hoofdverblijf heeft in Italië maar in Nederland wordt aangehouden, voor de Italiaanse rechter moet verschijnen. Bij eenzelfde vergriep – het gaat over grensoverschrijdende EG-fraude waarbij vaak meer verdachten zijn betrokken – moet een Nederlander met hoofdverblijf alhier voor de Nederlandse rechter verschijnen. Hij wordt dan aan de hand van Nederlandse criteria beoordeeld, terwijl een Nederlandse verdachte in Italië voor eenzelfde vergriep aan de hand van Italiaanse criteria wordt beoordeeld. Daar zit mijn probleem, zowel als het gaat om de bevoegdheden van de Europese officier van justitie als wat betreft de vraag of deze rechter het juiste forum is waar de zaken moeten worden voorgebracht. Dat is niet op te lossen door enkele criteria te formuleren, want die criteria geven weer aanleiding tot jurisprudentie en vervolgens tot uitspraken van de hoogste Italiaanse en Nederlandse rechters. Waar wordt vervolgens een en ander samengebracht? Het ligt dan toch voor de hand om te overwegen een preliminaire kamer in te stellen die al in eerste instantie van de behandeling een uitspraak kan doen, niet alleen op initiatief van de rechter maar ook op initiatief van de verdachte? Dat heeft te maken met de toepassing in het strafprocesrecht van het fundamentele gelijkheidsbeginsel. Wil de minister niet bezien of het vraagpunt van de toepassing van dit beginsel niet moet worden meegenomen in de Nederlandse reactie op het Groenboek? Het lijkt mij dat de Commissie moet worden voorgelaten dat dit een belangrijk goed is dat in de rechtsstaten van de EU toepassing verdient.

Ik ben het eens met de minister dat voorzichtigheid moet worden betracht bij de aanwijzingsbevoegdheid van een Europese Commissaris met betrekking tot de

## Van de Beeten

Europese officier van justitie. Als ik het goed begrijp, ziet hij in het legaliteitsbeginsel een zekere bescherming tegen problemen die daaruit kunnen voortvloeien. Ik heb de indruk – ook al kunnen sommige gebeurtenissen van de afgelopen jaren het beeld van het tegendeel oproepen – dat het Nederlandse systeem redelijk goed functioneert. Dat systeem zouden wij de andere lidstaten kunnen voorhouden als een mogelijke oplossing. Met name de wettelijk verplichte melding aan het parlement van het geven van aanwijzingen door de minister van Justitie is natuurlijk een belangrijke beveiliging die ook hier een rol zou kunnen spelen. Als de minister dit voorlopig niet wil inbrengen, omdat hij dat te veel van het goede vindt in de huidige onderhandelings sfeer, kan ik dat begrijpen. Dat geldt ook voor het punt van de minimumstraffen. Hij zou voorlopig maar moeten blijven roepen dat hij geen minimumstraffen wil, maar wij moeten ons wel realiseren dat wij dit punt vermoedelijk moeten prijsgeven. De minister moet in ieder geval duidelijk maken wat hij dan wil bereiken als er eenmaal een witboek van de Commissie of een voorstel voor Nice voorligt.

Ik kan de minister volgen als hij zegt dat wij ons op dit moment niet te veel moeten vastleggen op de zaken die geregeld moeten worden in het kader van het Europese strafrecht. Er moet immers nog een omvangrijke procedure worden doorlopen. Toch blijf ik bij mijn conclusie dat de reactie van de Nederlandse regering iets positiever had kunnen zijn. Daarom wil ik de minister aanmoedigen om nog eens te kijken naar mijn voorstel met betrekking tot de preliminaire kamer, een voorstel dat breed gedragen wordt in de senaat.

De heer **Jurgens** (PvdA): Mijnheer de voorzitter. Ik kan mij voor een groot deel vinden in de tweede termijn van de heer Van de Beeten. Ik wil echter één punt nogmaals benadrukken. De minister zegt dat het past bij deze fase om alleen maar vragen te stellen en geen alternatieven aan te dragen. Uit zijn tijd als lid van de Tweede Kamer zal hij zich herinneren dat er leden in beide Kamers zijn die zich in de eerste ronde van het voorlopig verslag

altijd beperken tot het stellen van vragen. Ik behoor echter tot die categorie Kamerleden die vindt dat je al in de eerste fase moet zeggen wat je vindt.

Door het stellen van een vraag kun je natuurlijk al enigszins aangeven wat je eigenlijk vindt. Wees dan echter direct en zeg het meteen! Het is mijn ervaring dat je invloed groter is als je kiest voor de methode om met enige voorzichtigheid en enkele slagen om de arm aan te geven dat je het niet eens met bent met hetgeen de minister stelt, en tegelijkertijd te vragen: maar als u het nou eens zo en zo zou doen? Als je dat doet, heb je namelijk meteen het debat geopend. Hier speelt iets soortgelijks, want zeker in het internationale overleg kan degene die komt met een concreet constructief voorstel, waarin rekening wordt gehouden met de bestaande problemen, een grotere rol spelen.

Ik zei zojuist dat beide Kamers zich al in het verslag moeten uitspreken. Dat geldt ook voor de regering. Het is namelijk gemakkelijker om in tweede instantie terug te komen op een eerder ingenomen standpunt als daar iets tegenover is komen te staan dat de moeite waarde, dan wanneer je je beperkt tot het stellen van vragen. Ik wil de minister daarom vragen om het stuk dat per 1 juni naar Brussel wordt gestuurd, aan te vullen op de punten van de gemengde zaken, de relatie tussen de Europese officier en de nationale officier en de forumkeuze. Bij die aanvulling denk ik aan mogelijkheden om deze problematiek op te lossen. Als je op die punten niet alleen vragen stelt, maar ook een voorlopig standpunt inneemt, kun je meer invloed op het debat uitoefenen. Een mogelijke oplossing zoek ik net als de heer Van de Beeten in het advies van prof. Vervaele. Is de minister bereid om dit advies bij zijn overwegingen te betrekken?

Ik waardeer het dat de minister een permanente opdracht heeft gegeven aan zijn departement om een positieve houding in te nemen. Staat dat in schril contrast tot al zijn voorgangers die de opdracht hadden gegeven aan hun departement om vooral geen donder te doen? Ik waardeer het dat hij het zo uitdrukte. Ik heb de indruk dat hij bereid is om zich daadwerkelijk voor dit dossier sterk te maken. Met de heer Van de Beeten dring ik er wel op aan om die rol ook in de schriftelijke reactie op

het voorstel van de Commissie ten volle te vervullen.

Ten slotte wil ik de minister vragen om ons in de gelegenheid te stellen met hem van gedachten te wisselen over de volgende fase, te weten het nieuwe stuk van, en de raadpleging door, de Commissie. Ik vraag om een toezegging van de minister, want dan kan het worden geregistreerd als zodanig, hetgeen garandeert dat andere en misschien nog wel wijzere leden van deze Kamer later met de regering hierover van gedachten zullen wisselen.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Mijnheer de voorzitter. Ik moet glimlachen over de laatste woorden van de heer Jurgens. Aan het begin van zijn betoog zei hij immers dat hij nooit iets vraagt tijdens een gedachtewisseling als deze en nu vraagt hij om een toezegging! Hoe het ook zij, ik dank de minister voor zijn uitvoerige antwoord. Wat de Europese preliminaire kamer betreft, is het jammer dat de minister niet datgene omarmt wat door alle woordvoerders naar voren wordt gebracht als een goede oplossing voor het bewerkstelligen van rechtseenheid, rechtszekerheid en rechtswaARBorgen voor de verdachte. Ik vraag de minister om dat punt nog eens goed te bekijken.

Ik wil nog een ander punt aan de orde stellen. De minister heeft gezegd dat hij het in dit stadium niet verstandig vindt om de discussie over de minimumstraffen prijs te geven, omdat minimumstraffen de onafhankelijke strafrechter belemmeren. Ik ben het wat dat betreft met de minister eens. Het is verstandig om een en ander in dit stadium, met de onderhandelingen over het Groenboek, niet meteen prijs te geven. Dat was ook niet de strekking van mijn opmerking over minimumstraffen. Mijn opmerking is geweest dat het belangrijk is om bereid te zijn, de discussie daarover aan te gaan. De angst en de weerstand die in Nederland, al dan niet terecht, breed heerst om de discussie over minimumstraffen aan te gaan, willen wij doorbreken, juist door die discussie aan te gaan.

Ik vraag mij af of de rechterlijke vrijheid, gezien de rechterlijke samenwerking om tot harmonisatie van straffoemeting te komen, werkelijk zo optimaal is als wordt



## Broekers-Knol

gezegd. Natuurlijk is die rechterlijke vrijheid er; de rechter kan inderdaad een straf van één dag opleggen als hij dat van belang acht en als dat nodig is gezien de zaak die voor hem ligt. De samenwerking is evenwel dusdanig – dat is overigens een heel goede ontwikkeling – dat wij ons moeten afvragen of wij vanuit dat perspectief niet bereid moeten zijn om de discussie over de minimumstraffen aan te gaan. De uitkomst daarvan kan best zijn dat minimumstraffen in het Nederlandse systeem niet gewenst zijn en dat wij vasthouden aan het grote goed van de onafhankelijke strafrechter die de vrijheid heeft om de straf tot één dag te beperken. Desalniettemin lijkt het mijn fractie een goede gedachte om de discussie vanuit dit perspectief te durven aangaan. Zoals ik reeds zei, adviseren wij de minister niet om een en ander in de onderhandelingen meteen overboord te zetten. De minister moet vooral het standpunt handhaven dat wij in Nederland kennen. Wellicht beweegt dit andere landen nog tot de gedachte dat het goed is om geen minimumstraf te hebben. Dat zou ook kunnen. Hoe het ook zij, mijn fractie pleit ervoor om de discussie aan te gaan en daarvoor niet terug te deinzen, gezien de huidige ontwikkelingen.

□

Minister **Korthals**: Voorzitter. De heer Van de Beeten was gelukkig met het feit dat ik van mening was dat er een positieve inzet was. Het punt is dat Justitie uit verstandige mensen bestaat, die overal de keerzijde van zien. Van nature brengt dat met zich mee dat Justitie altijd bekijkt of het wel zo verstandig is om hard van stapel te lopen. In het verleden is het daarom weleens voorgekomen dat Justitie te veel de neiging had om eerst te zeggen dat het allemaal niet kon en vervolgens over de streep moest worden getrokken. Nu zijn wij bepaald heel anders. Op het ogenblik bejegt Justitie ieder voorstel, hoe onzinnig ook, zeer positief. Pas als er echt te veel haken en ogen aan blijken te zitten, besluiten wij om het niet te doen.

De introductie van de Europese aanklager is geen aanleiding om meteen het strafrecht te harmoniseren. Het gaat om een te klein onderdeel. De rechtspraak blijft immers nationaal. Wij hebben er nu

toch ook geen probleem mee dat een moord in Nederland anders wordt behandeld en bestraft dan in bijvoorbeeld Griekenland of Frankrijk? Ik wil mij overigens wel inzetten voor het verbeteren van de toetsingsmogelijkheden van de nationale rechter. Daarbij zal ik opnieuw naar de preliminaire kamer kijken. Dat geldt ook voor de opmerkingen van de heer Jurgens in dit verband.

De heer **Van de Beeten** (CDA): De minister merkte op dat een moord in Nederland volgens Nederlandse normen wordt beoordeeld door de Nederlandse rechter en een moord in bijvoorbeeld Italië volgens de Italiaanse normen door een Italiaanse rechter. Dat is volkomen juist, maar wij hebben het nu over EG-fraude. Dat maakt het mogelijk, ons te beperken tot dat terrein, zoals mevrouw Broekers niet heeft nagelaten om te beklemtonen. Om die reden is het juist om met name te kijken naar de toepassing van het gelijkheidsbeginsel. De minister heeft zelf recent nog enkele wetsvoorstellen ingediend met betrekking tot het Internationaal Strafhof. In verband met de competentie van dit hof werd aangevoerd dat het niet uitmaakt of een misdrijf tegen de rechtspleging van het Strafhof plaatsvindt in Italië, de Verenigde Staten, Zuid-Afrika, Malawi of Nederland. Het Strafhof bepaalt uiteindelijk zelf of het de zaak aan zich trekt en daarmee de in het statuut vastgelegde normen toepast, met buitensluiting van de normen die in die landen zelf gelden. Wij hebben dit principe daar dus gehanteerd ten aanzien van het zeer beperkte gebied van de misdrijven tegen de rechtspleging van het Strafhof zelf. Ik wil die vergelijking doortrekken naar de EG-fraude. Als het kan bij het Internationaal Strafhof, moet het daarbij ook kunnen. Het gelijkheidsbeginsel weegt daar nog zwaarder dan bij commune delicten als moord.

Minister **Korthals**: Tegen die redenering valt weinig in te brengen, maar ik wil toch een poging doen. De bestraffing vindt plaats op basis van Nederlandse strafrechtartikelen. Als in het kader van EG-fraude valsheid in geschrifte is gepleegd, zou daaruit op basis van de redenering van de heer Van de Beeten een bepaalde straf volgen die in Italië hetzelfde is. Indien hetzelfde

delict wordt gepleegd in de Nederlandse context, zou er dan echter een andere straf volgen. In dat geval is er geen gelijkheid binnen Nederland. De heer Van de Beeten pleit nu in feite voor een totale harmonisering van het gehele strafrecht; in zijn inleiding heeft hij dat eigenlijk ook al gedaan. In dit stadium is dat echter nog te vroeg; daarover moet op de langere termijn worden nagedacht.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Bij gemengde zaken wil ik die afbakening zo strikt mogelijk maken. De nationale rechter moet zoveel mogelijk bevoegd zijn. Ik heb er ook voor gepleit, die duidelijkheid te verschaffen door bij de EG-fraude te komen tot Europese delictsomschrijvingen. Dat kunnen zeer specifieke delictsomschrijvingen zijn, waardoor zich veel minder snel het gevaar voordoet dat niet kan worden beoordeeld of het gaat om het commune delict valsheid in geschrifte naar Nederlands recht of om EG-fraude. Er is dan een veel helderder onderscheid; het probleem dat de minister signaleert doet zich dan in de praktijk niet voor.

Minister **Korthals**: Daar ben ik het mee eens. Er komt een zekere harmonisatie, ook van de categorieën van straffen. Op een gegeven moment zal die ontwikkeling zich ook voordoen op die gebieden die betrekking hebben op EG-fraude. Er zullen gelijksoortige delictsomschrijvingen komen, waardoor er een gelijke behandeling komt bij deze onderwerpen.

Mevrouw Broekers heeft gesproken over de minimumstraffen. Zij vindt het verstandig als wij deze niet invoeren, maar zij wil tegelijkertijd daarover wel de discussie aangaan zodat de twijfel die erover bestaat aan de orde wordt gesteld. Zij geeft ook aan dat zou kunnen blijken dat het ontbreken van minimumstraffen in Nederland zo goed is, dat alle andere Europese landen dit overnemen. Een rechter kan natuurlijk niet zomaar straffen zoals hij wil. Hij is gebonden aan het requireerbeleid van het openbaar ministerie. Dit is weer een onderdeel van de richtlijnen die wij hebben opgesteld en die het beleid vertegenwoordigen dat regering en Kamer onderling vaststellen, overigens in samenspraak met het openbaar ministerie. Op die manier

## Korthals

heeft men er controle over. Bovendien, als een rechter een bepaald delict maar zeer laag wil straffen terwijl het algemeen gevoelen is dat dit niet in overeenstemming is met datgene wat is gevorderd, kan het OM in hoger beroep gaan. Ik denk dat wij deze kwestie nader aan de orde dienen te stellen tijdens de volgende kabinetsperiode. Als de heer Jurgens zijn zin krijgt, ben ik er dan nog als minister van Justitie...

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Voorzitter. De minister wekt de indruk alsof ik meteen, morgen, de discussie zou willen starten over het al dan niet hebben van minimumstraffen, maar wat mij betreft zou een en ander niet per se qua tijd gelijk moeten lopen. Het enige wat ik heb gezegd is dat, gelet op het door mij geschetste perspectief, die discussie op termijn kan worden aangegaan. Het is een zaak die bij verschillende gelegenheden terugkomt. Wij hebben het over minimale maximumstraf gehad en ook in dat kader is er gesproken over minimumstraffen. Mij gaat het erom dat men bereid is om een keer, vanuit het perspectief dat ik heb geschetst, die discussie aan te gaan.

Minister **Korthals**: Ik had het ook zo begrepen. Laten wij in de nabije toekomst bekijken of het inderdaad nuttig is om het zo te doen.

Voorzitter. De heer Jurgens blijft het jammer vinden dat wij te weinig alternatieven aanreiken, maar dat doen wij wél. Wij voegen ze toe aan bepaalde voorstellen en zeggen er dan bij dat wij ze niet helemaal uitwerken omdat dat in het gegeven stadium niet hoeft. Niettemin, richting geven doen wij zeker wel. Wij zullen nagaan of wij nog wat duidelijker en preciezer alternatieven kunnen aanreiken. Dat past bij de positieve houding die ik zojuist heb geschetst. In elk geval kan ik toezeggen dat het nieuwe stuk dat er komt, uiteraard beide Kamers zal worden toegezonden. Vervolgens is het aan de Kamer om de minister al dan niet uit te nodigen voor een bespreking. Gelet op het belang van de zaak – daar zijn wij het wel over eens – lijkt het mij nuttig dat dat gebeurt. Ik zou in overweging willen geven, die bespreking op enigerlei wijze te combineren met de Tweede Kamer. Ik begeef mij nu wel erg in de procedures en ik denk dat ik

voorzichtig moet zijn, maar anders doe ik alles steeds twee keer en dat gaat op een gegeven moment een probleem vormen. Ik vind het overigens een goede zaak dat ik dit Groenboek in de Eerste Kamer kan bespreken omdat dat vanwege de verkiezingen nu niet in de Tweede Kamer kan. Dat zie ik als een rechtvaardiging.

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter. Dit revolutionaire geluid met betrekking tot de staatsinrichting hoor ik met genoegen. Er zijn inderdaad veel zaken, vooral op het Europese vlak, die veel beter door beide Kamers gezamenlijk zouden kunnen worden besproken. Ik begrijp nu dat er, deo volente, enige kans bestaat dat deze minister na morgen aan de overzijde weer een plek kan innemen...

Minister **Korthals**: Dat lijkt mij vrij zeker...

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik hoop dan in hem een bondgenoot te vinden wanneer wij aan deze kant van het Binnenhof een voorstel doen overeenkomstig datgene wat hij zojuist heeft gesteld.

Minister **Korthals**: Het was een speelse gedachte die ik nog nader moet overdenken... Hoe dan ook, ik heb nu aangegeven hoe ik er nu over denk.

Voorzitter. Waar het legaliteitsbeginsel bestaat, is er minder reden voor politieke controle. Immers, dan is er in meer gevallen de situatie waarin tegenover de rechter verantwoording wordt afgelegd. De reden waarom ik vind dat parlement en regering zich mogen bemoeien met het beleid van het OM, is juist dat het opportuniteitsbeginsel bestaat. Het is niet alleen aan het OM om uit te maken waaraan voorrang wordt gegeven bij vervolging en opsporing van strafrechtelijke zaken. Wanneer niet alles wordt opgespoord en vervolgd, wordt dat een politiek punt. Ik heb gezegd dat het interessant is dat wij misschien het legaliteitsbeginsel in Nederland gaan introduceren voor dat kleine stuk EG-fraude en dat dit op een gegeven moment weleens een uitstraling zou kunnen krijgen naar andere gebieden. Ik ben daarmee echter voorzichtig; het is een losse gedachte.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik stel voor, de ontwerp-kabinetsreactie en de Raadsconclusies voor kennisgeving aan te nemen.

Daartoe wordt besloten.

---

Aan de orde is de behandeling van:  
- **het voorstel van wet van het lid Van de Camp tot wijziging van de Gemeentewet en de Wet wapens en munitie in verband met de bestrijding van wapengeweld (26865).**

De **voorzitter**: Ik heet de initiatiefnemer en de minister van Justitie van harte welkom, alsmede de heer Van Haersma Buma, die de heer Van de Camp zal bijstaan.

De beraadslaging wordt geopend.

□

Mevrouw **Lodders-Elfferich** (CDA): Voorzitter. Om te vermijden dat ik het vergeet, wil ik beginnen met de heer Van de Camp als indiener van dit wetsvoorstel van harte geluk te wensen met het feit dat hij met de behandeling van dit voorstel zo ver is gevorderd dat hij het aan de Eerste Kamer heeft kunnen voorleggen. Al met al heeft dat toch een aantal jaren geduurd. Alhoewel de indieners van initiatiefwetsvoorstellen vaak door een vurige wens worden beziel en hun voorstel snel behandeld willen hebben, neemt die behandeling meestal lange tijd in beslag. Dat komt doordat de procedures lang zijn. Soms zijn zij ook taai en zijn er extra hobbels te nemen. Het initiatiefwetsvoorstel ligt er nu en vandaag gaan wij erover spreken.

Voorzitter. Om aan te tonen wat het belang van dit wetsvoorstel is, wil ik herinneren aan een opmerking van de heer Van de Beeten bij de behandeling van het vorige agendapunt. In zijn inleiding zei hij: Criminaliteit vormt een bedreiging voor het vertrouwen van de bevolking in de rechtsstaat. Groeiende criminaliteit of criminaliteit die onvoldoende wordt betuigd, tast ook het fundament van het vertrouwen in de rechtsstaat aan, namelijk de geloofwaardigheid van het politieke systeem. In dit verband