

5 juli 2001

Bij brief van 20 februari 2001, kenmerk Min-01-17, verzocht u ter voorbereiding op een nog te plannen algemeen overleg over strafrechtelijke samenwerking in Europa om een geactualiseerd standpunt van de Nederlandse regering inzake de Europese strafrechtelijke samenwerking. Daartoe werd een aantal concrete vragen aan mij voorgelegd. Bijgaand treft u de beantwoording van deze vragen aan.

1. Inleiding

Het is onmiskenbaar dat het Verdrag van Amsterdam een grote stap is op weg naar een Europese aanpak gericht op de bestrijding van de georganiseerde misdaad. In dit verdrag is de grondslag gelegd voor een hechtere justitiële en politieke samenwerking. Als vervolg daarop is tijdens de Europese Raad van Tampere, die in oktober 1999 plaatsvond, besloten nader invulling te geven aan de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, zoals neergelegd in artikel 29 van het Verdrag van Amsterdam. Het Verdrag van Nice legt de basis voor een nog nauwere samenwerking ten behoeve van het sneller ontwikkelen van deze beoogde ruimte.

De relevante strafrechtelijk getinte conclusies van de bijeenkomst van staats- en regeringsleiders in Tampere zien zowel op de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit als op de bescherming van het persoonlijk belang van burgers onder andere in hun rol als slachtoffer. Door de uitvoering van deze besluiten zal de strafrechtelijke samenwerking sneller moeten worden en zullen nieuwe vormen van samenwerking kunnen worden beproefd. De Europese Raad zag een groot voordeel in de versterking van deze samenwerkingsmogelijkheden op weg naar een daadwerkelijke Europese rechtsruimte en verlangde daartoe onder andere de volgende maatregelen:

- de onverwijld instelling van gezamenlijke onderzoeksteams;
- de oprichting van Eurojust en een Europese Politieacademie;
- het versterken van Europol;
- het bereiken van overeenstemming over een aantal gemeenschappelijke definities, strafbaarstellingen en straffen op het gebied van financiële criminaliteit, drugshandel, mensenhandel, exploitatie van vrouwen en kinderen, hightech-criminaliteit en milieucriminaliteit;
- het nemen van extra maatregelen ter bestrijding van het witwassen van geld;
- het realiseren van wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen;
- het erkennen van in andere lidstaten rechtmatig verkregen bewijsmateriaal.

Een aantal van deze conclusies is inmiddels uitgewerkt. Voor de instelling van gemeenschappelijke onderzoeksteams is de rechtsbasis neergelegd in de (nog te ratificeren) Overeenkomst betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie. De rol die Europol in het kader van de gemeenschappelijke onderzoeksteams moet hebben, is in positieve zin aangegeven. Voorstellen tot aanvulling van de Europol-overeenkomst hieromtrent zijn thans nog in bespreking. Andere zijn nog in een minder ver stadium van onderhandeling, zoals de oprichting van Eurojust. Ten aanzien van de wederzijdse erkenning is een programma met een aantal onderwerpen door de JBZ-Raad vastgesteld; over de uitwerking wordt op dit moment verder onderhandeld. Over de voortgang van de ontwikkeling op deze terreinen wordt u regelmatig

geïnformeerd onder andere door middel van de geannoteerde JBZ-agenda's.

Nieuwe regelgeving en nieuwe vormen van samenwerking komen vooral voort uit de besluitvorming van de Raad zoals bijvoorbeeld de (ontwerp-)kaderbesluiten betreffende slachtofferzorg, mensensmokkel, milieu-criminaliteit, hightech criminaliteit en het protocol bij de rechtshulp-overeenkomst van de Europese Unie. Naar aanleiding hiervan is nadere gedachtevorming noodzakelijk over de eventuele inzet van andere instrumenten. Tenslotte is onlangs het voorstel voor een kaderbesluit op het terrein van de strijd tegen de drugshandel aangekondigd.

De Europese Unie is duidelijk met een ontwikkelingskader van verbetering van de strafrechtelijke samenwerking van start gegaan waarbij vele aspecten over het voetlicht komen. Een van die aspecten is de invoering van een gemeenschappelijke minimale maximumstraf voor een aantal delicten, een ander aspect is het streven naar meer gemeenschappelijkheid in definities, strafbaarstellingen en straffen voor een aantal categorieën misdrijven. Met deze aanpak kan een minimum van gemeenschappelijkheid worden gerealiseerd in de beoordeling van de ernst van het desbetreffende misdrijf (tot uiting komend in een minimale maximumstraf), tezamen met de vaststelling van definities voor de bestanddelen van strafbare feiten. Concreet doel is dat dergelijke operaties bijdragen aan een verbetering van de aanpak van de internationale georganiseerde criminaliteit. Een effect hiervan is dat de strafstelsels van de lidstaten nader tot elkaar worden gebracht door de Europese Unie. Gezien het eigen karakter van de strafrechtelijke systemen in de lidstaten zal dit echter niet voor alle onderwerpen mogelijk of wenselijk zijn (zie hierover verder paragraaf 4). Toch wordt op deze manier een mate van gelijkheid in benadering beoogd die de gedachte van een Europese rechtsruimte, zoals bedoeld in het Verdrag van de Europese Unie, tot leven brengt.

Nederland heeft groot belang bij een goed verlopende internationale strafrechtelijke samenwerking en is dan ook zeer zeker voorstander van een spoedige uitvoering van de relevante bepalingen van het Verdrag van Amsterdam, de conclusies van de Europese Raad van Tampere en de relevante bepaling van het Verdrag van Nice. Het Scorebord dat door de Commissie, op verzoek van de Europese Raad, is opgesteld voor het bewaken van de vorderingen bij de uitvoering van het Verdrag van Amsterdam, het Actieplan van Wenen (december 1998) en de conclusies van Tampere, is daartoe een nuttig instrument.

Samenvattend kan derhalve gesteld worden dat Nederland in positieve zin meewerkt aan de verbetering van de Europese strafrechtelijke samenwerking en voorstander is van verdere intensivering van deze samenwerking. De bijzondere aspecten van het Nederlands strafrechtelijk beleid komen hierna in deze notitie aan de orde.

2. Huidige instrumenten voldoende?

Blijft de regering bij haar standpunt dat de huidige instrumenten met betrekking tot strafrechtelijke samenwerking volstaan of nopen ontwikkelingen tot een wijziging van standpunt?

De regering staat positief tegenover de ontwikkelingen ter verbetering van de Europese strafrechtelijke samenwerking die in het kader van de Europese Unie plaatsvinden, wil daar actief aan bijdragen en heeft nooit het standpunt ingenomen dat de huidige instrumenten met betrekking tot strafrechtelijke samenwerking volstaan. In de brief over Eurostrafrecht van juni 1999 (Kamerstukken II, 1998/1999, 26 656, nr. 1) is wel meegedeeld dat

inzicht in de effectiviteit van de bestaande regelgeving bij de beoordeling van nieuwe initiatieven belangrijk is: voordat nieuwe regelgeving wordt gecreëerd, moet eerst worden vastgesteld of de gesignaleerde problemen niet kunnen worden opgelost door een betere toepassing van bestaande instrumenten. Een dergelijk inzicht kan verkregen worden door gegevens te verzamelen vanuit de praktijk over de knelpunten bij de toepassing van regelgeving of in de onderlinge samenwerking. Op die manier kan beter worden beoordeeld of nieuwe initiatieven tot nadere regelgeving werkelijk nodig zijn.

Het instrument van de «peer-evaluation» zoals dat nu wordt toegepast in de EU en waarbij gekeken wordt in elke lidstaat hoe bijvoorbeeld uitvoering wordt gegeven aan buitenlandse rechtshulpverzoeken, is hierbij nuttig gebleken. Uit de resultaten van deze «peer-evaluation», waarvan de eerste inmiddels vrijwel is afgerond, kan immers blijken dat nadere internationale regelgeving nodig wordt geacht ten behoeve van een betere samenwerking of dat bijvoorbeeld juist een verbetering van de uitvoering van bestaande regelgeving gewenst is. Deze peer-evaluation zal daarom ook bijdragen aan de verdere invulling van het subsidiariteitscriterium.

De op dit moment in onderhandeling zijnde kaderbesluiten, waarin voorschriften zijn opgenomen voor de omschrijving van strafbare feiten en minimumvoorschriften voor de daarbij behorende sancties tonen aan dat de strafrechtelijke ontwikkelingen binnen de Europese Unie in relatief snel tempo voortschrijden. De Nederlandse regering is van mening dat deze ontwikkelingen nodig zijn. De Europese Unie en de lidstaten hebben belang bij een effectieve bestrijding van internationale en georganiseerde criminaliteit. Voorkomen moet worden dat door grensoverschrijding strafrechtelijk optreden op eenvoudige wijze wordt gehinderd of bemoeilijkt. Daarom is het realiseren van een ware Europese rechtsruimte van belang, waarin nationale grenzen geen hinderpalen zijn voor de opsporing en vervolging en ook geen automatische bondgenoten van de criminaliteit. Nederland neemt in de onderhandelingen over deze kaderbesluiten een actieve en positieve houding aan, waarbij de criteria, die zijn neergelegd in paragraaf 5 van de brief van 28 juni 1999, mede richtinggevend zijn. Deze criteria waren – kort gezegd – het opportuniteitsbeginsel, de handhaving van EVRM-waarborgen, toezicht en controle op opsporingsactiviteiten door justitiële autoriteiten, het behoud van de vrijheid van de rechter in de straftoemeting, een terughoudende opstelling ten aanzien van minimumstraffen (N.B.: niet te verwarren met de in paragraaf 1 genoemde «minimale maximumstraffen»), het subsidiariteitsbeginsel en de verhouding tot andere internationale instrumenten. Van belang is voorts het besef dat strafrecht het ultimum remedium is. Andere, met name bestuursrechtelijke instrumenten zoals regulerende heffingen en bestuursdwang, moeten mogelijk blijven.

Deze criteria zijn richtinggevend voor het Nederlandse standpunt bij het ontplooiën van eigen initiatieven en het beoordelen van initiatieven van anderen. Bij dit laatste moet worden bedacht dat de Nederlandse opvattingen moeten concurreren met de opvattingen van de overige 14 lidstaten en de Europese Commissie en dat vooral voor de twee laatste criteria, het subsidiariteitsbeginsel en de verhouding tot andere internationale instrumenten, regelmatig moeilijk steun te verkrijgen is. De algemene ervaring is dat niet altijd alleen de kracht van het argument telt maar ook de verhouding tot andere standpunten en – meer nog – de politieke wil ten gunste van een gemeenschappelijk resultaat. Dat vereist flexibiliteit vanuit een sterke beleidsovertuiging.

3. Toename samenwerking en respecteren nationale strafprocesregels

Op welke wijze is te garanderen dat intensivering van strafrechtelijke samenwerking niet zal leiden tot het overtreden van nationale strafprocesregels?

Indien in het kader van strafrechtelijke samenwerking optreden in Nederland vereist is, gebeurt dit onder verantwoordelijkheid en regie van de Nederlandse autoriteiten. Deze zien erop toe dat bij dit optreden de nationale strafprocesregels worden toegepast. Het is onvermijdelijk dat bij voortgaande Europese samenwerking ook invloeden van buiten onze landsgrenzen worden aangetrokken. Desalniettemin geldt in Nederland het primaat van de eigen processuele voorschriften. De beslissing van de Europese Raad van Tampere over de erkenning van in een andere lidstaat verkregen bewijsmateriaal biedt hiertoe ook ruimte nu deze erkenning slechts plaats moet vinden indien de normen van de lidstaat die gebruik maakt van dit bewijsmateriaal daartoe ruimte bieden. Mocht in de praktijk blijken dat de Nederlandse strafprocesregels zodanig zijn, dat hierdoor strafrechtelijke samenwerking niet goed mogelijk is, dan moet hiervan een signaalfunctie uitgaan. Alsdan dient beoordeeld te worden of een aanvulling of verandering van de Nederlandse wettelijke regelingen noodzakelijk is. Nederland is immers geen eiland en kan dat ook vanuit strafprocesrechtelijk oogpunt niet zijn, althans niet voor langere tijd. Zonder meer vasthouden aan de Nederlandse beginselen van strafrechtspleging mag immers niet ten koste gaan van een goede internationale samenwerking. Goede misdaadbestrijding is niet mogelijk zonder samenwerking met de autoriteiten van andere landen, maar een eventuele wijziging van de Nederlandse regelgeving vindt alleen plaats na afweging van alle relevante belangen. Deze afweging zal telkens na overleg met en instemming van de Staten-Generaal worden gemaakt.

4. Harmonisatie straf- en strafprocesrecht

Welke noodzaak en kansen ziet de regering voor harmonisatie van het straf- en strafprocesrecht? Is daarin een scheidslijn tussen de grensoverschrijdende delicten (zie de taken van Europol) en nationale delicten te trekken? Op welke wijze zou de regering een mogelijke harmonisatie uitgewerkt willen zien? Welke strafrechtelijke aandachtsgebieden acht de regering in beginsel geschikt om bij wijze van kaderbesluit te regelen?

De regering is van mening dat harmonisatie van het straf- en strafprocesrecht slechts dient plaats te vinden indien dit wezenlijk bijdraagt aan het handhaven en verder ontwikkelen van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid en een krachtiger aanpak van grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit. Harmonisatie moet geen doel op zich zijn. Ook moeten bestaande instrumenten of besluiten goed op hun praktische toepasbaarheid worden getoetst en geëvalueerd. Dit dient dan ook als uitgangspunt bij het bepalen van die aspecten van strafrechtelijke samenwerking die voor harmonisatie in aanmerking moeten komen. De verdere ontwikkeling van beleid en uitvoering op grond van het reeds bestaande instrumentarium verdient daarbij aandacht. Een goede Europese strafrechtelijke samenwerking is immers in hoge mate afhankelijk van een juiste toepassing van de reeds bestaande samenwerkingsinstrumenten. Het is derhalve niet nodig voor het optreden tegen elke misdraging eerst een «euro-oplossing» te vinden. Een belangrijke waarde van de Europese Unie is immers gelegen in de verscheidenheid aan culturen, ook op strafrechtelijk gebied. Voor Nederland gaat het bovenstaande bijvoorbeeld op voor de bijzondere strafrechtelijke aspecten van de drugsproblematiek. De uitdaging is om met behoud van die verschei-

denheid tussen de lidstaten vooruitgang te boeken bij het verbeteren en intensiveren van de strafrechtelijke samenwerking. Dat kan betekenen dat er voldoende overeenstemming moet ontstaan over de kern van laakbare gedragingen waartegen in alle lidstaten strafrechtelijk moet kunnen worden opgetreden. Anderzijds hoeft het voor een optimale samenwerking niet noodzakelijk te zijn dat alle bijzondere bestanddelen letterlijk gelijklopend zijn, als dat in de praktijk geen belemmering bij de samenwerking oplevert. Wel is het nodig voor de grotere vergrijpen die juist grensoverschrijdend kunnen optreden, een gemeenschappelijkheid in de waardering van de ernst van de delicten te hanteren, die tot uitdrukking kan worden gebracht in de strafmaat. Op die manier groeit de gedachte van een meer Europese strafrechtelijke aanpak voor specifieke delicten. De begrippen «grensoverschrijdende delicten» en «nationale delicten» die in de vraag worden gebezigd, zijn moeilijk hanteerbaar bij het opstellen van nieuwe regelgeving. Het onderscheid «grensoverschrijdend» of «nationaal» zal in de praktijk veeleer een rol spelen bij de aanpak zelf (opsporing en vervolging) van deze delicten. Dat neemt niet weg dat, als dit de strafrechtelijke samenwerking ten goede komt, overwogen moet worden of maatregelen tot opstelling van minimumvoorschriften met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten en met betrekking tot straffen moeten worden genomen zoals voorzien in artikel 29 in samenhang met artikel 31, onder e van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

Delicten met een grensoverschrijdend karakter behoeven – zoals gezegd – bijzondere aandacht binnen de EU omdat ter bestrijding van deze delicten een adequate samenwerking noodzakelijk is. Van deze delicten is een aantal opgenomen in de hiervoor aangehaalde conclusies van Tampere. Het ligt evenwel niet voor de hand om bij delicten met een typisch nationaal karakter (bijvoorbeeld het plegen van een moord binnen een lokale gemeenschap) aan Europeanisering van de strafrechtelijke aanpak te denken.

4.2 Standpunt Nederlandse regering t.a.v. gebruik kaderbesluiten

De Nederlandse regering is voorstander van het gebruik van kaderbesluiten voor het regelen van onderwerpen waarbij de strafrechtelijke samenwerking gegarandeerd dient te zijn. Het opnemen van regelingen in kaderbesluiten heeft een aantal voordelen. Uitvoering vereist binnen een welbepaalde periode implementatie in nationale wetgeving. Derhalve zorgen kaderbesluiten voor een gelijktijdige onderlinge aanpassing van de wetgeving in de lidstaten. Bij de totstandkoming vindt democratische toetsing plaats alvorens vaststelling in EU-verband plaatsvindt door middel van onze nationale instemmingsprocedure. Daarnaast vindt op grond van artikel 39 van het Verdrag van de Europese Unie ook raadpleging van Europees Parlement plaats. Het Hof van Justitie is op grond van artikel 35 Verdrag van de Europese Unie bevoegd uitspraak te doen over prejudiciële vragen over de uitleg van kaderbesluiten. Artikel 29 van het verdrag noemt een aantal delicten die in aanmerking komen voor een regeling bij kaderbesluit. Daarbij moet wel bedacht worden dat de Commissie niet de rol heeft die zij in de eerste pijler heeft ten aanzien van de controle op het behoud van samenhang in de regelgeving. De lidstaten zullen deze controle zelf moeten uitoefenen.

5. Enkele actuele ontwikkelingen

5.1 Uitbreiding executieve bevoegdheden Europol

Welke consequenties zou de regering willen verbinden aan de uitbreiding

van Europol met executieve bevoegdheden zowel ten aanzien van het mandaat als ten aanzien van bevoegdheden?

De uitbreiding van de taken van Europol met executieve bevoegdheden in de huidige discussie over wijziging c.q. aanvulling van de Europol-Overeenkomst is op dit moment niet aan de orde. Ook in het kader van de onderhandelingen over de uitvoering van het Verdrag van Amsterdam en de deelname van Europol aan gemeenschappelijke onderzoekteams gaat het wat betreft Europol functionarissen in die teams om een ondersteunende rol. In het voorstel van het Zweedse voorzitterschap dat momenteel in de werkgroep Europol aan de orde is, wordt expliciet gesproken van het ter ondersteuning deel uitmaken van gemeenschappelijke onderzoekteams. Dit sluit het uitoefenen van executieve bevoegdheden uit. Nederland ziet op korte termijn geen executieve bevoegdheden voor Europol weggelegd. In dit licht wordt het thans prematuur geacht om anders dan in zeer algemene zin te denken over de mogelijke consequenties die de uitbreiding met dergelijke bevoegdheden zowel ten aanzien van het mandaat als ten aanzien van de taken van Europol zou hebben. Wanneer op de langere termijn zou worden gesproken over het verlenen van executieve bevoegdheden aan Europol, zou voor Nederland de regeling van een adequate justitiële controle op deze politiedienst in ieder geval een essentieel punt zijn.

5.2 Europese Officier van Justitie?

Op welke wijze zou een Europese vervolgende instantie aan rechterlijke en democratische controle onderworpen kunnen worden? Zou de immuniteit van officieren van justitie (moeten) worden opgeheven?

De gedachtenvorming over een eventuele Europese vervolgende instantie voor bepaalde categorieën misdrijven bevindt zich nog in een beginstadium; een inhoudelijke discussie binnen de EU heeft nog niet plaatsgevonden, te meer daar de voorstellen nog erg onuitgewerkt zijn. Dat betekent dat het standpunt van de regering zich op dit moment beperkt tot een aantal voorlopige kanttekeningen.

In september 2000 heeft de Europese Commissie een zogenaamde aanvullende bijdrage gepubliceerd ten behoeve van de Inter-gouvernementele Conferentie (IGC). De Commissie stelde in deze bijdrage de aanstelling van een Europese officier van justitie voor de EU-fraudebestrijding voor. Bij gebrek aan steun voor dit voorstel heeft het voorstel evenwel niet geleid tot een wijziging van het EG-verdrag op dit punt, zodat de vraag naar de democratische en rechterlijke controle op een dergelijke Europese vervolgende instantie strikt genomen nog niet aan de orde is. Dat neemt niet weg dat de regering uw kennelijke veronderstelling deelt dat de vraag naar de wenselijkheid en modaliteiten van een Europese officier van justitie op enig moment weer actueel zal worden. De Commissie heeft inmiddels het voornemen geuit te komen tot de opstelling van een Groenboek over dit onderwerp, dat zou moeten uitmonden in concrete, nadere voorstellen van de kant van de Commissie ten behoeve van de IGC van 2003/2004. Op dit moment is nog niet duidelijk wat deze voorstellen concreet zullen behelzen.

De regering acht de destijds door de Europese Commissie geformuleerde gedachten interessant en beschouwt deze als een zinvolle bijdrage aan een grondige, inhoudelijke discussie over maatregelen die nodig zijn om de Europese fraudebestrijding te intensiveren en te verbeteren. De regering is ook zeker bereid een actieve bijdrage te leveren aan deze discussie. Duidelijk is wel dat de voorstellen vergaande gevolgen kunnen hebben voor de nationale strafrechtelijke politiek en de nationale

organisatie van de opsporing en vervolging. Zo bleek uit het voorstel bijvoorbeeld niet of Nederland ruimte zou houden voor toepassing van het opportuniteitsbeginsel, iets waaraan de regering zeer hecht. Wanneer dit voorstel tijdens een komende IGC wederom aan de orde komt, zullen voor Nederland met name de institutionele inbedding, de democratische en rechterlijke controle, het opportuniteitsbeginsel, de verhouding tot OLAF, Europol en Eurojust en de verhouding tot de nationale strafrechtelijke instanties en stelsels belangrijke aandachtspunten zijn.

De regering merkt overigens op dat de Commissie in haar voorstellen de Europese aanklager voor de EU-fraude wel erg nadrukkelijk presenteert als een panacee voor bestaande problemen op het gebied van samenwerking op politieel en justitieel terrein. De regering is evenwel van mening dat veel, zij het niet alle, van de door de Commissie gesignaleerde problemen bij die samenwerking ook kunnen worden aangepakt door verbeteringen aan te brengen in de bestaande samenwerkingsstructuren. Daarbij moeten vooral ook relevante ontwikkelingen binnen de derde pijler in het oog worden gehouden, zoals die ten aanzien van Europol en Eurojust. Zo wordt in het voorstel voor de oprichting van Eurojust waarover thans onderhandeld wordt in de EU, Eurojust ook een taak toebedeeld met betrekking tot de coördinatie van opsporing en vervolging van EU-fraude en andere handelingen die schade kunnen toebrengen aan de financiële belangen van de EG.

Bij een toekomstige discussie over de instelling van een Europees officier van Justitie zal de vraag naar de precieze bevoegdheden – in het bijzonder zijn relatie tot de Europese anti-fraude eenheid OLAF – de rechterlijke controle en het democratisch toezicht daarop een belangrijke rol spelen, zoals uw vraag terecht suggereert. De vorig jaar door de Commissie ingediende voorstellen spraken zich over deze aspecten niet of slechts in zeer algemene termen uit, zodat deze beslist verder moeten worden uitgewerkt als de discussie op enig moment wordt hervat. De vraag naar de mogelijke opheffing van de immuniteit van officieren van justitie is daarom in het licht van het voorgaande op dit moment nog niet goed te beantwoorden. Indien het verstrekken van immuniteit aan officieren van justitie moet worden begrepen als het onttrekken van hun werkzaamheden aan rechterlijke of democratische controle, is dit in ieder geval niet acceptabel voor de Nederlandse regering.

5.3 Eurojust

Wat verwacht de regering van de ontwikkeling van Eurojust en welke bevoegdheden zou zij aan Eurojust willen toekennen?

De regeringsleiders hebben destijds in Tampere de volgende taakopdracht voor Eurojust geformuleerd: Eurojust moet zich richten op verbetering van de coördinatie en de samenwerking van opsporing en vervolging van zware, georganiseerde criminaliteit waarbij twee of meer lidstaten betrokken zijn, rekening houdend met de door Europol verrichte analyses en Eurojust dient de uitvoering van rogatoire commissies en van uitleveringsverzoeken te vergemakkelijken door een nauwe samenwerking met het Europees Justitieel Netwerk.

De oprichting van Eurojust ziet de Nederlandse regering als een belangrijk onderdeel van het bredere streven om de coördinatie en samenwerking op strafrechtelijk terrein binnen de EU te verbeteren. Eurojust krijgt zoals gezegd tot taak zich specifiek te richten op coördinatie en samenwerking bij de opsporing en vervolging van georganiseerde, grensoverschrijdende criminaliteit. In die zin vormt Eurojust een belangrijk nieuw instrument naast de werkzaamheden die al – met toenemend succes – worden

verricht door het Europees Justitieel Netwerk. Ook kan Eurojust de vorming van Gemeenschappelijke Onderzoeks Teams («joint teams») stimuleren, en kan een impuls uitgaan richting Europol, doordat een concreet justitieel vervolg gegeven wordt aan de analyses van Europol. De regering is voorstander van een nauwe samenwerking tussen Eurojust en Europol. Van belang is dat die samenwerking zo veel mogelijk tweezijdig is: Europol moet haar analyses kunnen aanbieden aan Eurojust met het oog op vervolgstappen, maar omgekeerd zou Eurojust ook Europol moeten kunnen verzoeken resultaten van haar analyses ter beschikking te stellen of een nieuwe analyse op een bepaald gebied te verrichten.

Eurojust zou voorts een forum moeten bieden waar magistraten uit de lidstaten praktische knelpunten in de samenwerking kunnen bespreken en waar afspraken worden gemaakt over samenwerking bij of coördinatie van het vervolgen van zware vormen van criminaliteit die meer lidstaten raakt (met inachtneming van ieders eigen verantwoordelijkheid daarbij). Voorzover Eurojust in de loop der tijd stuit op meer structurele knelpunten bij de strafrechtelijke samenwerking (bijvoorbeeld te ver uiteenlopende wettelijke bepalingen of praktijken in de diverse lidstaten), kan Eurojust ook een rol spelen bij het signaleren van dat soort belemmeringen. Dat kan de inhoudelijke discussie op die terreinen voeden en hopelijk verder brengen.

Eurojust kan in de ogen van de Nederlandse regering in potentie een belangrijke rol gaan vervullen bij het verbeteren van de strafrechtelijke samenwerking binnen de EU. Maar uiteraard geldt ook hier «the proof of the pudding is in the eating». De «voorlopige eenheid Eurojust» is nog te kort geleden met zijn werkzaamheden gestart (1 maart 2001) om op dit moment al conclusies te kunnen trekken. De eerste ervaringen wijzen wel uit dat er bij alle lidstaten een duidelijk enthousiasme bestaat om dit nieuwe initiatief verder vorm te geven, zij het dat er nog wel verschillende invalshoeken bestaan als het gaat om de vraag hoe het definitieve Eurojust er precies uit moet komen te zien.

Welke bevoegdheden Eurojust nodig heeft, hangt mede af van de vraag welke de precieze taken en het werkterrein van Eurojust worden. De onderhandelingen hierover zijn thans nog gaande. Het standpunt van de regering is dat er een helder onderscheid moet zijn tussen bevoegdheden die Eurojust als «instituut» krijgt en bevoegdheden die bij uitsluiting toebehoren aan de nationale autoriteiten van de lidstaten. Uitgangspunt dient in ieder geval te zijn dat Eurojust geen inbreuk kan en mag maken op nationale bevoegdheden of strafvorderlijke procedures. Kerntaak van Eurojust is immers het verbeteren van coördinatie en samenwerking, in het bijzonder met betrekking tot de opsporing en vervolging van grensoverschrijdende, georganiseerde criminaliteit. Die taakomschrijving is ook opgenomen in het Verdrag van Nice, in de vorm van een nieuw tweede lid van artikel 31 VEU.

Het voorgaande betekent dat de feitelijke opsporings- en vervolgingsactiviteiten zullen plaatsvinden in en onder verantwoordelijkheid van de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaten. Eurojust vormt het platform voor het overleg daarover tussen de vervolgende instanties van de lidstaten. Nieuw element is dat daarbij op een meer structurele manier wordt samengewerkt, dat afstemming vooraf plaatsvindt en dat men beter op de hoogte is van elkaars activiteiten, voornemens en mogelijkheden. Dat moet bijdragen aan een efficiëntere opsporing en vervolging. Maar de bevoegdheden blijven gekoppeld aan de nationale wet- en regelgeving van de betrokken lidstaten. Eurojust zal dus niet gaan fungeren als een soort «Europees Openbaar Ministerie» met zelfstandige vervolgings-

bevoegdheden. Eurojust zal verantwoording afleggen aan de Raad en – via de Raad – aan het Europees Parlement. Het is niet de bedoeling dat Eurojust een orgaan wordt dat zelfstandig met het Europees Parlement overlegt over de te volgen koers of over de verrichte werkzaamheden.

6. Slotopmerkingen

Een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, zoals voorzien in het Verdrag van Amsterdam, dient geleidelijk maar wel in een vast tempo verder ontwikkeld te worden. Strafrechtelijke samenwerking binnen de Europese Unie moet daarom gegarandeerd zijn. Het huidige instrumentarium is daartoe op onderdelen ontoereikend en behoeft aanvulling. Deze aanvullingen vinden plaats op grond van de conclusies van de Europese top in Tampere maar ook naar aanleiding van actuele ontwikkelingen binnen enkele lidstaten of binnen de Europese Unie. De Nederlandse regering hecht belang aan deze ontwikkelingen en neemt daaromtrent een positieve houding aan maar waakt daarbij wel over het behoud van een aantal aan de Nederlandse strafrechtspleging eigen elementen.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals