

Vergaderjaar 2013–2014

**33 709**

## **EU voorstel: Verordening oprichting Europees openbaar ministerie COM (2013) 534<sup>1</sup>**

**F**

### **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 17 januari 2014

De vaste commissies voor Immigratie en Asiel / JBZ-raad (I&A/JBZ) en Veiligheid en Justitie (V&J) hebben het voorstel voor een verordening tot instelling van het Europees Openbaar Ministerie meermaals besproken.<sup>2</sup> In de plenaire vergadering van 15 oktober jl. is door een meerderheid van de Kamer een beargumenteerd subsidiariteitsbezwaar bij dit voorstel gemaakt.

De Europese Commissie heeft – gelet op het feit dat de drempel van 14 kamers van parlementen werd gehaald – het voorstel heroverwogen. Op 27 november 2013 ontving de Kamer een reactie van de Europese Commissie, waarin deze een weerwoord heeft gegeven op alle subsidiariteitsbezwaren en meedeelt vast te houden aan het oorspronkelijk ingediende voorstel. Nu de onderhandelingen over dit voorstel voortgezet zullen worden, hebben de beide commissies de Minister van Veiligheid en Justitie op 17 december 2013 een brief gestuurd met enkele vragen.

De Minister heeft op 17 januari 2014 gereageerd.

De commissies brengen bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier voor dit verslag,  
Van Dooren

<sup>1</sup> Zie dossier E130041 op [www.europapoort.nl](http://www.europapoort.nl)

<sup>2</sup> Voorstel voor een verordening van de Raad tot instelling van het Europees Openbaar Ministerie, COM (2013) 534, d.d.17 juli 2013. Zie voor de behandeling in de Eerste Kamer Edossier met nummer E130041 op [www.europapoort.nl](http://www.europapoort.nl).

## BRIEF AAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Den Haag, 17 december 2013

De vaste commissies voor Immigratie en Asiel / JBZ-raad (I&A/JBZ) en Veiligheid en Justitie (V&J) hebben het voorstel voor een verordening tot instelling van het Europees Openbaar Ministerie meermaals besproken.<sup>3</sup> In de plenaire vergadering van 15 oktober jl. is door een meerderheid van de Kamer een beargumenteerd subsidiariteitsbezwaar bij dit voorstel gemaakt.

De Europese Commissie heeft – gelet op het feit dat de drempel van 14 kamers van parlementen werd gehaald – het voorstel heroverwogen. Op 27 november 2013 ontving de Kamer een reactie van de Europese Commissie, waarin deze een weerwoord heeft gegeven op alle subsidiariteitsbezwaren en meedeelt vast te houden aan het oorspronkelijk ingediende voorstel. Nu de onderhandelingen over dit voorstel voortgezet zullen worden, wensen de vaste commissies voor I&A/JBZ en V&J ten spoedigste van de regering te vernemen hoe zij zich gaat opstellen, gegeven de door deze Kamer geuite subsidiariteitsbezwaren. Opgemerkt zij dat ook de Tweede Kamer subsidiariteitsbezwaren kenbaar heeft gemaakt bij de Europese Commissie.

De leden van de vaste commissies voor I&A/JBZ en V&J verzoeken u **bij voorrang** in te gaan op bovenstaande vraag.

Verder leven bij de leden van deze commissies de volgende inhoudelijke vragen ten aanzien van de ontwerpverordening, die u eventueel ook in een iets later stadium kunt beantwoorden.

De leden van de vaste commissies voor I&A/JBZ en V&J hebben met belangstelling kennis genomen van het voorstel voor een verordening tot instelling van het Europees Openbaar Ministerie. Zij hebben tevens kennis genomen van de opvattingen van de Nederlandse regering, zoals verwoord in het BNC-fiche van 6 september 2013. De leden zijn van mening dat de bestrijding van fraude, corruptie en andere ernstige strafbare feiten met betrekking tot financiële middelen die onderdeel zijn van de Europese begroting extra dient te worden bevorderd. Zij achten het voorkomen en bestrijden van fraude met EU-middelen van groot belang teneinde tot een zo effectief mogelijke besteding van deze publieke middelen te komen. Voorts is in artikel 325 VWEU overeengekomen verplicht op te treden tegen fraude en onwettige handelingen waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschonden. De leden hebben bij dit voorstel en het BNC-fiche een aantal vragen aan de regering over onder meer de wenselijkheid en de institutionele vormgeving van een Europees vervolgingsorgaan.

### *Ontwerprichtlijn EU-fraude*

De leden van de vaste commissies voor I&A/JBZ en V&J delen het standpunt van de regering dat totstandkoming van de richtlijn EU-fraude en de implementatie daarvan een belangrijke prealabele voorwaarde is voor het functioneren van het Europees Openbaar Ministerie. Zij vragen de regering wat de stand van zaken is met betrekking tot de totstandkoming van deze EU-richtlijn.

<sup>3</sup> Voorstel voor een verordening van de Raad tot instelling van het Europees Openbaar Ministerie, COM (2013) 534, d.d.17 juli 2013. Zie voor de behandeling in de Eerste Kamer Edossier met nummer E130041 op [www.europapoort.nl](http://www.europapoort.nl).

### *Bevoegdheid Europees Openbaar Ministerie*

De leden van de beide commissies zijn het met de regering eens dat het Europees Openbaar Ministerie vooral complementair aan de nationale openbare ministeries dient te fungeren. Ook zij hechten aan het uitgangspunt dat het onderzoek naar en de vervolging en berechting van strafbare feiten met EU-middelen allereerst tot de bevoegdheid van de lidstaten behoort. Tegelijkertijd stellen zij vast dat niet alle lidstaten daartoe in gelijke mate in staat zijn en om die reden ook niet even doeltreffend te werk kunnen gaan. Dit vertaalt zich ook in een ongelijkwaardig niveau van rechtsbescherming. Deelt de regering deze inschatting over de verschillende niveaus van capaciteit en rechtsbescherming in de diverse lidstaten? De leden stellen vast dat de Nederlandse regering vooral wil inzetten op een Europees Openbaar Ministerie gericht op coördinatie van onderzoek naar en vervolging en berechting in strafzaken die in meer dan een lidstaat spelen. Zij vragen de regering aan te geven hoe zij in dergelijke gevallen de verhouding tussen nationale openbare ministeries en Europees Openbaar Ministerie ziet. Kan het Europees Openbaar Ministerie in deze situaties nationale openbare ministeries aansturen of is sprake van het omgekeerde? Bij welke instantie zal de eindverantwoordelijkheid komen te liggen? De leden vragen de regering hierop te reageren.

### *Bevoegdheidsverdeling en politieke verantwoordelijkheid*

De leden van de beide commissies wensen van de regering te vernemen waarom niet kan worden volstaan met minder zware ingrepen in de bevoegdheidsverdeling tussen nationale en Unie-organen om succesvolle opsporing en vervolging van deze strafbare feiten te bewerkstelligen. In de tweede plaats wensen de leden van de regering te vernemen waar de politieke verantwoordelijkheid ligt voor het functioneren van het Europees Openbaar Ministerie. Zij merken op dat het daarbij niet alleen gaat om het effectief en efficiënt functioneren van de organisatie, maar ook de prioriteitstelling en de keuzes die gemaakt worden ten aanzien van het inzetten van middelen en opsporingsmethoden.

De leden zijn van mening dat er groot gewicht moet worden toegekend aan de onafhankelijkheid van dit justitiële orgaan, maar dit mag volgens hen niet betekenen dat het opsporingsbeleid geen onderwerp kan zijn van politieke verantwoordelijkheid én verantwoordingsmechanismen. Is hier sprake van een bijzondere verantwoordelijkheid en bevoegdheid van de Commissie en in het bijzonder, is de Europese Commissaris belast met justitiële aangelegenheden?

### *Verhouding Europese openbare aanklager en nationale instanties*

Vervolgens willen de leden van de beide commissies door de regering nader geïnformeerd worden over de verhouding van de Europese openbare aanklager en de nationale instanties die belast zijn met de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Het betreft hier niet alleen de nationale vervolgingsautoriteit, het Openbaar Ministerie, maar ook de politie en andere met de opsporing van bijzondere (fiscaal, economisch) delicten belaste diensten. Is de gedelegeerde Europese openbare aanklager bevoegd om rechtstreeks, dus zonder tussenkomst van het nationaal Openbaar Ministerie, instructies te geven aan nationale opsporingsdiensten? Hoe verhoudt zich in dit verband de nationale prioriteitstelling ter zake van opsporing van strafbare feiten met de prioriteiten die de Europese openbare aanklager stelt? Wie beslist indien er sprake is van een spanning tussen deze prioriteiten en welke verant-

woordelijkheid komt hierbij toe aan de nationale politieke autoriteiten, in casu de Minister van Veiligheid en Justitie?

*Verhouding één rechtsgebied en nationale strafonderzoeksprocedures*

De leden van de commissies willen graag van de regering een nadere toelichting op de vraag hoe dient te worden omgegaan met de bewijswaardering. Volgens welke regels geschiedt dat en hoe zal worden omgegaan met onrechtmatig verkregen bewijs-verwerpen in de procedure?

Deze leden vragen zich voorts af hoe de nationale strafonderzoeksprocedures zich verhouden tot de aanname van de Europese Commissie dat sprake zal zijn van één rechtsgebied. Is het niet zo dat per lidstaat verschillen bestaan in de bevoegdheden van nationale opsporingsinstaties en dus van algemene en bijzondere opsporingsmethoden? Is het niet eveneens zo dat de bevoegdheidsverdeling tussen nationale politieke diensten en gerechtelijke autoriteiten per lidstaat ernstig van elkaar verschillen? De leden krijgen van de regering graag een nadere toelichting hoe zij zich in de praktijk de opsporing van strafbare feiten met betrekking tot de Europese begroting moeten voorstellen.

In dit verband willen deze leden ook graag een toelichting op het gestelde in de Mededeling van de Commissie dat zaken die vallen onder de bevoegdheid van de Europese openbare aanklager deel zullen blijven uitmaken van het nationale rechtsstelsel en dat ter zake sprake is van «twee petten».

*Consequenties voor nationale wetgeving en decentrale regelgeving.*

De leden van de vaste commissies voor I&A/JPZ en V&J hebben kennis genomen van het voorlopig oordeel van de regering dat de verordening aanleiding kan geven tot het maken van een aparte wet, die op onderdelen zal afwijken van de Wet op de rechterlijke organisatie en het Wetboek van strafvordering. Kan de regering de contouren van een dergelijk wetsvoorstel schetsen?

*Samenhangende delicten*

De leden van de beide commissies merken op dat het in de praktijk zeer moeilijk is om scherp af te bakenen welke strafbare feiten de financiële belangen van de Unie schaden en welke niet. Doordat verwijtbare gedragingen, met name in complexe zaken, doorgaans een samenstel van wetsovertredingen zijn (commune en economische delicten, soms wel soms niet direct in verband te brengen met financiële belangen van de EU) doemen afstemmingsproblemen en ingewikkelde prioriteringskwesties tussen Europees en nationaal Openbaar Ministerie op. Graag willen deze leden geïnformeerd worden hoe de regering dat ziet.

De leden van de commissies voor Immigratie en Asiel / JPZ-raad en Veiligheid en Justitie zien de antwoorden op de inhoudelijke vragen – bij voorkeur binnen zes weken – met belangstelling tegemoet.

Voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel / JPZ-Raad,  
G. ter Horst

Voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,  
A.W. Duthler

## BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 januari 2014

In uw brief van 17 december 2013, kenmerk 154116U, stelden de vaste commissies voor Immigratie en Asiel / JBZ-raad en Veiligheid en Justitie mij een aantal vragen met betrekking tot het voorstel voor een verordening tot instelling van het Europees Openbaar Ministerie (EOM).

U verzocht mij met voorrang de vraag te beantwoorden, hoe de regering zich gaat opstellen ten aanzien van het weerwoord dat de Europese Commissie heeft gegeven op de door uw Kamer geuite subsidiariteitsbezwaren.

Op 27 november 2013 publiceerde de Europese Commissie een Mededeling over de heroverweging van het voorstel voor een verordening van de Raad tot instelling van het Europees Openbaar Ministerie wat betreft het subsidiariteitsbeginsel, overeenkomstig protocol nr. 2 (COM (2013) 851), naar aanleiding van de subsidiariteitstoets die nationale parlementen hadden uitgevoerd en ter kennis gebracht van de Commissie. De Commissie komt daarin tot de conclusie dat het voorliggende voorstel geen strijd oplevert met artikel 5, lid 3, EU-Verdrag en handhaaft het voorstel. Verder heeft de Commissie aangegeven zich nog met de parlementen individueel te verstaan en de geuite kritiekpunten bij de verdere werkzaamheden te betrekken. De Mededeling is behandeld tijdens de werklunch van de JBZ-Raad op 6 december 2013. De Tweede Kamer heeft daarover van mij verslag ontvangen per brief van 12 december 2013 (Kamerstukken II 2013/14, 32 317, nr. 202). Dit verslag<sup>4</sup> voeg ik als bijlage bij deze brief. Ook de Minister van Buitenlandse zaken heeft tijdens de Raad Algemene Zaken van 17 december 2013 de Nederlandse teleurstelling uitgesproken over het niet serieus nemen van de bezwaren door de Commissie (Kamerstukken II 2014/14, 21 501-02, nr. 1313). Ik beschouw daarmee de Mededeling als afdoende behandeld en de eerste vraag uit uw brief van 17 december 2013 als beantwoord onder verwijzing naar het bijgevoegde verslag.

Wat betreft de stand van zaken met betrekking tot de totstandkoming van de richtlijn betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt, bericht ik u dat de richtlijn in behandeling is bij het Europees Parlement nadat de Raad hierover op 6 juni 2013 een algemene oriëntatie heeft bereikt. Na de behandeling in het EP kan de triloog een aanvang nemen.

De overige vragen, gaan in op onderdelen van het Commissievoorstel en de kanttekeningen die de regering – getuige het BNC-fiche – daarbij heeft geplaatst. Tevens wordt op specifieke punten gevraagd naar de wijze waarop de regering daaraan invulling zou willen geven. Ik heb in de Tweede Kamer aangegeven dat ik inzake het EOM geen standpunt wil innemen, anders dan dat de regering conform de wens van een meerderheid van de Tweede Kamer niet zal instemmen met het voorliggende voorstel. Daarbij past niet een uiteenzetting over de wijze waarop aspecten van het EOM zouden moeten worden ingevuld. Dit klemmt temeer nu, zoals ik heb aangegeven in het verslag van de lunchbespreking,

---

<sup>4</sup> Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 154116.01.

Commissaris Reding heeft aangekondigd dat de Commissie binnenkort een aanpassing van het voorstel in voorbereiding zal nemen. De regering hecht er aan bij de behandeling betrokken te blijven.

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