

Vergaderjaar 2016–2017

33 709

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

Z

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 19 januari 2017

Op 6 december jl. vond in de Eerste Kamer een debat over het Europees Openbaar Ministerie (EOM) plaats. Tijdens dat debat heeft de Minister van Veiligheid en Justitie toegezegd vragen die in de tweede termijn van het debat door verschillende fracties zijn gesteld schriftelijk te beantwoorden. De commissies voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad² en voor Veiligheid en Justitie³ hebben op 22 december 2016 een brief gestuurd aan de Minister waarin de commissies de Minister verzoeken de vragen uiterlijk 3 februari 2017 te beantwoorden.

De Minister heeft op 18 januari 2017 gereageerd.

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

De griffier voor dit verslag,
Van Dooren

¹ Zie dossier E130041 op www.europapoort.nl.

² **Samenstelling Immigratie en Asiel / JBZ-Raad:**

Engels (D66), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Ten Hoeve (OSF), Schaap (VVD), Strik (GL) (*vice-voorzitter*), Knip (VVD), Beuving (PvdA), Popken (PVV), Schouwenaar (VVD), Schrijver (PvdA), Gerkens (SP), Bikker (CU), Bredenoord (D66), Van Dijk (SGP), Knapen (CDA), Markuszower (PVV) (*voorzitter*), Nooren (PvdA), Oomen-Ruijten (CDA), Rombouts (CDA), Van Rooijen (50PLUS), Stienen (D66), Teunissen (PvdD), Van Weerdenburg (PVV), Wezel (SP).

³ **Samenstelling Veiligheid en Justitie:**

Kox (SP), Engels (D66), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA) (*vice-voorzitter*), Duthler (VVD) (*voorzitter*), Ten Hoeve (OSF), Koffeman (PvdD), Strik (GL), Backer (D66), Knip (VVD), Barth (PvdA), Beuving (PvdA), Hoekstra (CDA), Popken (PVV), Schouwenaar (VVD), Schrijver (PvdA), Bikker (CU), Bredenoord (D66), Van Dijk (SGP), Markuszower (PVV), Van Rij (CDA), Rombouts (CDA), Van Weerdenburg (PVV), Wezel (SP), Van de Ven (VVD).

BRIEF VAN DE VOORZITTERS VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR IMMIGRATIE EN ASIEL / JBZ-RAAD EN VOOR VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Minister van Veiligheid en Justitie

Den Haag, 22 december 2016

Op 6 december jl. vond in deze Kamer een debat met u plaats over het Europees Openbaar Ministerie (EOM). Tijdens dit debat heeft u de volgende toezegging gedaan:

De Minister van Veiligheid en Justitie (V&J) zegt de Kamer, naar aanleiding van vragen en opmerkingen van diverse leden, toe de Kamer per brief te informeren over het definitieve eindresultaat van de onderhandelingen inzake het Europees Openbaar Ministerie (EOM) teneinde de Kamer in staat te stellen haar eindoordeel kenbaar te maken. De regering zal vervolgens het eindoordeel van beide Kamers der Staten-Generaal betrekken bij haar definitieve standpuntbepaling over het al dan niet deelnemen van Nederland aan een EOM. In de brief zal de Minister tevens de vragen die in de tweede termijn door verschillende fracties zijn gesteld beantwoorden.⁴

De vaste commissies voor Immigratie & Asiel / JBZ-Raad (I&A/JBZ) en voor Veiligheid en Justitie (V&J) constateren dat er doorgaans weinig tijd zit tussen afronding van de concepttekst op ambtelijk niveau en formele besluitvorming in de Raad. Gelet op het feit dat de Eerste Kamer grote waarde hecht aan een zorgvuldige afweging in dit dossier verzoeken de commissies u dan ook om de vragen die in de tweede termijn zijn gesteld spoedig, doch uiterlijk 3 februari 2017 te beantwoorden.

De voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad,
G. Markuszower

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

⁴ Zie toezegging T02382 op www.eerstekamer.nl.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 januari 2017

U heeft mij in uw brief van 22 december jl. onder kenmerk 157956.13u verzocht de vragen die zijn gesteld tijdens de tweede termijn van het debat over het Europees OM (EOM) op 6 december jl. zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk 3 februari 2017 te beantwoorden. Graag geef ik door middel van deze brief gevolg aan uw verzoek.

Het lid Duthler heeft namens de VVD-fractie gevraagd wat nu precies de bevoegdheid van het EOM is ten aanzien van de lidstaten die niet meedoen aan een versterkte samenwerking. Kenmerkend voor nauwere samenwerking is dat de daaraan niet-deelnemende lidstaten buiten die samenwerking staan. In het kader van het EOM betekent dit concreet dat het EOM geen bevoegdheden heeft in niet-deelnemende lidstaten. Teneinde hierover geen enkele twijfel te laten bestaan, is op voorspraak van onder meer ons land inmiddels in overweging 102aa van de ontwerp-verordening opgenomen dat niet-deelnemende lidstaten daaraan niet gebonden zijn. In niet-deelnemende lidstaten heeft het EOM dus geen rol bij vervolging en berechting van EU-fraude. Aangezien het EOM in de daaraan deelnemende lidstaten bevoegd wordt voor bepaalde EU-fraude zaken en daarbij in de plaats kan treden van de daarvoor thans bevoegde nationale instanties, zullen de niet-deelnemende lidstaten in de praktijk echter wel met het EOM te maken kunnen krijgen. Dat zal het geval zijn in het kader van het wederzijds verlenen van rechtshulp met het oog op strafrechtelijke onderzoeken die een grensoverschrijdend karakter hebben. Bij wijze van voorbeeld van een dergelijke situatie noem ik een carrousel-fraude met BTW die in Duitsland, Frankrijk en een niet-deelnemende lidstaat speelt. In die context zal er een samenwerkingsrelatie ontstaan tussen het EOM in Frankrijk en Duitsland en het nationale OM van de betrokken niet-deelnemende lidstaat.

De wijze waarop de relatie tussen niet-deelnemende lidstaten en het EOM juridisch zal worden vormgegeven is nog onderwerp van gesprek. Nederland en een aantal andere lidstaten willen dat er een apart instrument komt om deze relatie te regelen in aanvulling op de verordening. De meeste lidstaten en de Commissie vinden dat de niet-deelnemende lidstaten het EOM bij toepassing van bestaande instrumenten voor samenwerking zonder meer moeten erkennen als de opvolger van de met EU-fraude belaste nationale autoriteiten in de wel deelnemende lidstaten. Ze beroepen zich daarbij op een verdragsartikel (artikel 4, derde lid, VEU), dat het beginsel van loyale samenwerking inhoudt. Het valt niet uit te sluiten dat het Hof van Justitie zich op termijn over deze kwestie zal moeten uitspreken. Nederland wil ook als het niet meedoet aan het EOM zeker samenwerken met het EOM en daarbij ook bestaande instrumenten voor wederzijdse erkenning als het Europees aanhoudingsbevel of Europees opsporingsbevel hanteren, maar bij voorkeur niet in de vorm van een door de aan het EOM deelnemende lidstaten eenzijdig opgelegde verplichting.

Het lid Duthler heeft verder geïnformeerd of de VVD-fractie het voorstel goed begrijpt in die zin dat er geen verdere overdracht van bevoegdheden plaatsvindt, anders dan dat het Europees Openbaar Ministerie een aansporingsbevoegdheid krijgt en geen exclusieve bevoegdheid. Het EOM wordt inderdaad, anders dan het oorspronkelijke Commissievoorstel inhield, niet exclusief bevoegd voor de strafrechtelijke aanpak van EU-fraude en bovendien gelden er bepaalde beperkingen voor de

EU-fraudezaken die het EOM zal kunnen behandelen, zoals een ondergrens. Het EOM deelt zijn bevoegdheid met de lidstaten. Het EOM heeft tegelijkertijd wel een voorrangrecht, doordat het kan besluiten een EU-fraude zaak die binnen de gedeelde bevoegdheid valt aan zich te trekken teneinde die zaak te onderzoeken en vervolgen. Het nationale OM moet melding maken van een nationale zaak waarin het EOM bevoegd is, zodat het EOM kan besluiten zijn voorrangrecht al dan niet uit te oefenen. Als het EOM de zaak aan zich trekt, moet het nationale OM de zaak overdragen. Doet het EOM dat niet, dan blijft het nationale OM bevoegd. Dit stelsel gaat dus verder dan het aansporingsrecht waarop de vraag doelt.

Tot slot heeft het lid Duthler gevraagd hoe groot ik de kans acht dat de mogelijkheid van een waterbedeffect daadwerkelijk gaat optreden. Ik kan de kans op het optreden van een waterbedeffect bij niet-deelname van Nederland niet in een concreet percentage uitdrukken. Ik heb hiermee tijdens het debat slechts willen aangeven dat ik rekening houd met de mogelijkheid dat criminelen die zich schuldig maken of willen maken aan EU-fraude Nederland, mede gezien zijn ligging, hoog ontwikkelde infrastructuur en mate van digitalisering, in dat geval zouden kunnen beschouwen als een land waar ze niets, althans niet direct te duchten hebben van het EOM of zelfs als een land met een geringere pakkans. Wij zullen daar alert op moeten zijn.

Het lid Strik heeft namens de fractie van Groen Links gevraagd of er zal worden gemonitord op de mate waarin er sprake zal zijn van forum shoppen door het EOM, of er een evaluatie zal plaatsvinden en hoe de uitkomst daarvan wordt teruggekoppeld. Blijkens de context van de onderhavige vraag lijkt deze te zijn gebaseerd op de impliciete veronderstelling dat het EOM in de praktijk zijn keuzes zal laten leiden door de mate waarin procedurele waarborgen kunnen worden omzeild dan wel waar de procedure het vlotst zal verlopen. Ik ben mij ervan bewust dat met name in academische kringen over dit risico wordt gesproken. Echter, ik zie, met name kijkend naar de regels in artikel 22 van de ontwerpverordening voor de plaats van vervolging, geen concrete aanknopingspunten voor deze zorg. Een strafrechtelijk onderzoek zal in de regel plaatsvinden in de lidstaat of lidstaten waar de feiten zijn gepleegd volgens de aldaar geldende regels van bewijsgaring en met inachtneming van het overige daar geldende recht. Het tussentijds of na afloop van dat onderzoek verplaatsen van de strafvervolging naar een andere lidstaat is alleen al daarom geen eenvoudige zaak, juist ook omdat dit bewijsproblemen kan gaan opleveren in plaats van die bewijsproblemen te vereenvoudigen. Verder is het ook geen vaststaand feit dat er grote verschillen zijn in rechtsbescherming tussen de lidstaten. Het strafprocesrecht is in lidstaten verschillend ingericht en dat geldt ook voor het moment waarop rechtsmiddelen kunnen worden aangewend, maar dat verschil wil niet zeggen dat dus het niveau van rechtsbescherming fundamenteel verschilt. Er is wel een algemene evaluatieverplichting voorzien in de ontwerpverordening. Deze algemene evaluatie in artikel 74 heeft betrekking op de uitvoering en gevolgen van de verordening, alsmede op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het EOM en zijn werkmethoden. De Europese Commissie zal de uitkomsten van de evaluatie, vergezeld van haar conclusies, doen toekomen aan het Europees Parlement, de Raad en de nationale parlementen.

Het lid Strik heeft ook gevraagd om een reactie op haar indruk dat het Europees Parlement de instemming met het EOM koppelt aan een aantal andere dossiers, zoals de Eurojustverordening en de PIF-richtlijn. Het Europees Parlement heeft op grond van artikel 86, VWEU een goedkeuringrecht met betrekking tot het EOM. De co-decisieprocedure is derhalve

niet van toepassing. Dat ligt anders bij de PIF-richtlijn en de Eurojustverordening, waarbij het Europees Parlement volwaardig medewetgever is. Ten aanzien van de PIF-richtlijn merk ik het volgende op. Het voorzitterschap kon tijdens de JBZ-Raad op 8 december jl. concluderen dat er onder de lidstaten brede steun is voor het in de triloog op 30 november jl. met het Europees Parlement bereikte voorlopige akkoord over de PIF-richtlijn. Nadat de Raad in december instemde met het bereikte onderhandelingsresultaat, hebben het LIBE en CONT-comité van het Europees Parlement op 12 januari jl. ingestemd met het compromis. Daarmee is er met het Europees Parlement de facto een politiek compromis bereikt over de thans voorliggende tekst voor de PIF-richtlijn. Nadat de tekst van de richtlijn door de juristen-linguïsten is afgerond, zal de richtlijn later dit voorjaar voor een formele stemming als A-punt aan een Raad worden voorgelegd en zal er daarna plenair over worden gestemd door het Europees Parlement, waarna de richtlijn is vastgesteld. Het Europees Parlement heeft tot op heden echter nog geen standpunt ingenomen over de Eurojustverordening, waarover de JBZ-Raad op 12–13 maart 2015 een algemene benadering bereikte met uitzondering van de bepalingen die betrekking hebben op de relatie tussen Eurojust en het EOM. Voor zover ik heb kunnen nagaan, is de rapporteur voor dit dossier in het Europees Parlement pas voornemens een standpunt over de Eurojustverordening in te nemen als de onderhandelingen over het EOM zijn afgerond.

In welke mate de genoemde ontwikkelingen van invloed zijn op de uiteindelijke opvatting van het Europees Parlement ten aanzien van de ontwerpverordening inzake het EOM, laat zich op dit moment moeilijk voorspellen. Hoewel het EOM zeer waarschijnlijk tot stand zal komen op basis van de procedure voor versterkte samenwerking bedoeld in artikel 86, eerste lid, VWEU, heeft het Europees Parlement ook in die procedure, evenals in de huidige wetgevende procedure, een instemmingsrecht. Ik wijs er in dit verband op dat een grote meerderheid van het Europees Parlement de afgelopen jaren consequent politiek voorstander is gebleken van de oprichting van het EOM, getuige ook een drietal resoluties ter zake, waarvan de meest recente dateert van 5 oktober 2016.⁵ De verschillende voorzitterschappen die zich de afgelopen jaren met het dossier hebben bezig gehouden, hebben in mijn ervaring overigens wel getracht zoveel mogelijk rekening te houden met de opvattingen die het Europees Parlement tijdens de onderhandelingen heeft ingenomen, maar of dat ook voldoende zal blijken voor het Europees Parlement om in te stemmen met de finale tekst, kan ik niet goed inschatten.

Het lid Ten Hoeve van de OSF-fractie, heeft geïnformeerd of bepaalde justitieel zwakke staten in Zuid- en Oost-Europa in meerderheid voor het oorspronkelijke voorstel waren en of de sterke staten, die zichzelf eigenlijk best kunnen redden, ervoor gezorgd hebben dat het voorstel minder ver gaat. De voorlopige uitkomst van de onderhandelingen over de ontwerpverordening, die inmiddels al ruim 3 jaar lopen, is het resultaat van een veelheid aan factoren en is ook ingegeven door uiteenlopende nationale belangen, die veelal per deelaspect van de ontwerpverordening ook weer per lidstaat verschilden en daarom in de regel tot nauw luisterende compromisteksten hebben geleid. Duidelijk is wel dat het oorspronkelijke voorstel van de Europese Commissie d.d. 17 juli 2013 voor veel lidstaten, ook die lidstaten onder hen die de idee van het EOM van meet af aan politiek steunden, op onderdelen te ver ging. Het meest pregnante voorbeeld van een breed gesteunde wens onder de lidstaten tot wijziging van de tekst ten opzichte van het oorspronkelijke voorstel betreft de invoering van het zgn. Collegemodel onder het Griekse voorzitterschap in 2014, maar in meerdere of mindere mate geldt hetzelfde voor onder-

⁵ Europees Parlement, 2014–2019, P8_TA(2016) 0376.

werpen als de oorspronkelijk voorgestelde exclusieve bevoegdheid van het EOM voor EU-fraude en de andere verschillen tussen het oorspronkelijke voorstel en het voorlopige onderhandelingsresultaat die ik onder punt 6 van mijn brief aan u d.d. 25 november jl.⁶ heb beschreven.

Ik zal u via de geannoteerde agenda voor de informele JBZ-Raad op 26–27 januari a.s. berichten over de wijze waarop het Maltese Voorzitterschap voornemens is dit dossier verder te behandelen.

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

⁶ EK, 2016–2017, 33 709, W.