**Verslag deelname van de rapporteur Europees Openbaar Ministerie (EOM) aan een interparlementaire conferentie te Parijs (17 september 2014)**

Vastgesteld te xx xx 2014

Op woensdag 17 september 2014 nam de rapporteur Europees Openbaar Ministerie van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie , het lid **Van der Steur** (VVD), deel aan een interparlementaire conferentie, georganiseerd door de commissie voor Europese Zaken, in samenwerking met de commissie voor wetgeving, van de Assemblée Nationale van Frankrijk. Deze conferentie stond in het teken van het voorstel van de Europese Commissie voor een verordening tot instelling van het Europees Openbaar Ministerie (hierna: EOM) (COM(2013) 534) en de voorstellen van de Europese Commissie ter bescherming van persoonsgegevens (COM(2012) 10 en COM(2012) 11).

Het doel van de conferentie was te komen tot twee gezamenlijke verklaringen over de inhoud en de status van deze Europese voorstellen. Dit in het kader van de samenwerking en overleg tussen nationale parlementen van de lidstaten van de Europese Unie naar aanleiding van de totstandkoming van gedetailleerde, uitgebreide EU-regelgeving die (substantiële) impact kan hebben op individuele/groepenlidstaten en op burgers.

Het programma van de conferentie bestond uit twee delen, te weten:

1. Een ochtendsessie inzake het voorstel van de Europese Commissie voor een verordening tot instelling van het Europees Openbaar Ministerie (hierna: EOM) (COM(2013) 534);
2. Een middagsessie inzake de voorstellen van de Europese Commissie ter bescherming van persoonsgegevens (COM(2012) 10 en COM(2012) 11).

In het bijgaande verslag wordt een impressie gegeven van de interparlementaire conferentie. Daarbij wordt naast de bijdrage van de rapporteur ook specifiek ingegaan op de bijdragen van de aanwezige parlementariërs van andere lidstaten, de bijdrage van de voorzitter van de commissie Burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken (LIBE) van het Europees Parlement en de uitkomst van de conferentie.

De inhoudelijke voorbereiding van de interparlementaire conferentie werd evenals de begeleiding tijdens de conferentie verzorgd door de heer van Dijk, adjunct-griffier. De Eerste Kamer was tijdens de bijeenkomst ambtelijk vertegenwoordigd.

De rapporteur,

Van der Steur

De adjunct-griffier,

Van Dijk

1. **Context**

Over het EOM-voorstel zijn in oktober 2013 door veertien parlementen uit elf lidstaten, waaronder het Nederlandse parlement, bezwaren geuit. Het resultaat van deze subsidiariteitcontrole onder nationale parlementen activeerde de zogenaamde gelekaartprocedure, waarmee de Europese Commissie verplicht werd het voorstel in heroverweging te nemen. De Europese Commissie gaf in november 2013 te kennen dat zij het voorstel ongewijzigd zal handhaven. De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie heeft in januari 2014 het lid Van der Steur (VVD) als rapporteur EOM benoemd. In april 2014 stemde de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie in met een position paper, opgesteld door de rapporteur, met daarin een compromisvoorstel inzake het EOM. De Assemblée Nationale behoort niet tot aan de gele kaart deelnemende de veertien (kamers van) parlementen, in tegenstelling tot de Franse Senate.

Over de onderhandelingen inzake de voorstellen ter bescherming van persoonsgegevens wordt de Tweede Kamer, conform de gemaakte informatieafspraken, periodiek geïnformeerd door de staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie. De commissie voor Veiligheid en Justitie heeft op 24 april 2014 een algemeen overleg gevoerd met de staatssecretaris over onder andere bescherming van persoonsgegevens. De staatssecretaris gaf onder meer aan dat de onderhandelingen sinds oktober vorig jaar vertraging hebben opgelopen (wellicht pas uitsluitsel na 2015).

1. **Ochtendsessie: Europees voorstel inzake een EOM**

De rapporteur van de vaste commissie voor Europese Zaken van de Assemblée Nationale, mevrouw Marietta **Karamanli**, verzorgde een inhoudelijke introductie. Mevr. **Karamanli** sprak zich positief uit over het EOM-voorstel, maar noemde daarbij eveneens de noodzaak om een aantal aandachts- en verbeterpunten nader te bekijken. Ze noemde onder andere de structuur van een toekomstig EOM (de Assemblée is voorstander van een collegemodel), de rol van de Europees aanklagers, (bepalingen over) de gedeelde competentie van een EOM en een nationaal Openbaar Ministerie (hierna: OM) en de toelaatbaarheid van bewijs.

Middels een vooraf opgenomen videoboodschap sprak de nieuwe voorzitter van de commissie Burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken van het Europees Parlement, dhr. Claude **Moraes**, de aanwezigen toe. Dhr. **Moraes** gaf aan dat het Europees Parlement zich ten volle bewust is van de gele kaart die is getrokken op dit voorstel (zie: context). De LIBE-commissie is dan ook gecommitteerd aan het onderhouden van een nauwe dialoog met de nationale parlementen in alle stadia van het wetgevingsproces.

Verder noemde dhr. **Moraes** de belangrijkste aanbevelingen van het Europees Parlement, te weten:

1. Een EOM moet functioneren in een snelle, gestroomlijnde en efficiënte structuur;
2. Diegenen die de onderzoeken leiden moeten een vergaande kennis hebben van het rechtssysteem van de bij het onderzoek betrokken lidstaten. Hiertoe moet het organisatiemodel van een EOM op zijn minst één vertegenwoordiger van iedere lidstaat bevatten;
3. Het besluitvormingsproces moet ontwikkeld worden door een EOM met de hulp van de nationaal gedelegeerde Europese aanklagers die kennis hebben over specifieke zaken;
4. De criteria die worden opgesteld over welk hof jurisdictie heeft moeten non-discretionair zijn. Het bepalen van bevoegdheid, in overeenstemming met deze criteria, moet onderworpen zijn aan rechterlijke toetsing;
5. De mate van bevoegdheid van een EOM moet specifiek worden gedefinieerd. Het moet duidelijk zijn welk type delicten onder de bevoegdheid van een EOM vallen. Daarom moeten ook de definities over aanvullende bevoegdheden scherp onder de loep genomen worden;
6. De onderzoeksinstrumenten beschikbaar voor een EOM moeten homogeen zijn, helder gedefinieerd en compatibel met alle rechtssystemen van de lidstaten;
7. De toelaatbaarheid van bewijs en de evaluatie ervan vervult een sleutelrol bij het bepalen van schuld. De regel hieromtrent moet helder en uniform zijn op terreinen waar een EOM bevoegd is;
8. Het recht of effectief beroep moet te allen tijden gegarandeerd zijn als het gaat om de activiteiten van een EOM in de Europese Unie. In het belang van rechtelijke toetsing zou een EOM beschouwd moeten worden als een nationale autoriteit. Echter, de keuzes gemaakt door een EOM voorafgaand aan en/of onafhankelijk van een proces moeten onderworpen zijn aan de rechtsmiddelen beschikbaar bij het Europees hof. Alle activiteiten van een EOM moeten de rechten van verdachten beschermen;
9. De strafrechtelijke vervolging moet een balans trekken tussen rechtszekerheid en de bescherming van privégegevens. Een EOM moet volledig afhankelijk zijn van nationale overheden en Europese instellingen.

*Bijdrage rapporteur*

De rapporteur heeft allereerst medegedeeld dat hij door een grote meerderheid van de Tweede Kamer is benoemd tot rapporteur. Hij heeft er vervolgens op gewezen dat het negeren van de gele kaartprocedure door de Europese Commissie het vertrouwen ondermijnt in het functioneren van de unie. Hij heeft de bezwaren tegen het voorstel (zowel subsidiariteit als proportionaliteit) toegelicht en aandacht gevraagd voor het alternatief dat door de meerderheid van de Tweede Kamer wordt gesteund. Hij heeft tenslotte aangegeven zich niet te kunnen vinden in de opgestelde tekst van de gezamenlijke verklaring. In een tweede termijn heeft de rapporteur nadruk gelegd op het feit dat het onwenselijk is dat er een EOM komt voor een beperkt aantal landen terwijl andere landen (zoals het Verenigd Koninkrijk en Ierland en misschien Nederland) er geen deel van uitmaken. Ook heeft hij aangegeven dat het wenselijk is dat in de gezamenlijke verklaring expliciet wordt opgenomen dat de Tweede Kamer deze tekst niet ondersteunde.

*Posities aanwezige parlementaire delegaties*

Vervolgens kwamen sprekers van overige parlementaire delegaties aan het woord. In hun bijdragen werd aan een aantal onderwerpen door meerdere delegaties gerefereerd. Deze onderwerpen worden kort genoemd in dit verslag.

Allereerst werd door een aantal delegaties (o.a. Duitse Bundestag, Franse Senate) zorgen geuit over de bescherming van de rechten van de vervolgde. Daarnaast noemden enkele delegaties de problemen die gepaard kunnen gaan met de exclusieve bevoegdheid van een EOM (delegatie Hongaarse parlement), en in het verlengde daarvan de mogelijkheid om voor een Europees openbaar aanklager om zelf een onderzoek te leiden (o.a. delegatie Duitse Bundestag, Grieks parlement). Ook uitten delegaties (o.a. delegatie Grieks parlement, Duitse Bundestag, Litouws parlement) hun zorgen over de gedeelde competentie tussen een EOM en een nationaal OM. Daarbij zou voorkomen moeten worden dat een EOM zich bezig gaat houden met kleine, niet-zwaarwegende zaken (delegatie Litouwse parlement).

Enkele delegaties stelde de structuur van een toekomstig EOM aan de orde (o.a. delegatie Franse Senate), waarbij zij zich in een aantal gevallen expliciet uitspraken ter faveure van een collegemodel (o.a. delegatie Hongaars parlement, Kroatisch parlement, Litouws parlement). In het verlengde brachten enkele delegaties punten in ten aanzien van het toezicht op het functioneren van een EOM en/of de verkiezing/aanstelling van de president van een toekomstig EOM (o.a. delegatie Duitse Bundestag, Kroatisch parlement, Litouwse parlement) , alsmede de eisen die gesteld worden aan Europees openbaar aanklagers (o.a. delegatie Kroatisch parlement).

Een aantal delegaties refereerde aan de reactie van de Europese Commissie op de subsidiariteitsbezwaren van een groot aantal parlementen. Bij een substantieel aantal van de delegaties leefde het gevoel dat de Europese Commissie niet serieus is ingegaan op de subsidiariteitsbezwaren (o.a. delegatie Duitse Bundestag, Tweede Kamer, Britse House of Lords). Enkele delegaties (o.a. delegatie Duitse Bundestag, Britse House of Lords) waren daarom voorstander van een herhaalde oproep aan de Europese Commissie om alsnog met een reactie te komen waarbij zij inhoudelijk ingaat op de gemaakte subsidiariteitsbezwaren. Op dit voorstel werd door een groot deel van de aanwezige delegaties instemmend gereageerd; de overige delegaties hadden geen bezwaar tegen een dergelijke oproep.

Ten slotte roemde een groot deel van de aanwezige parlementaire delegaties het Franse initiatief van het organiseren van een interparlementaire conferentie. Dit werd door vele aanwezigen gezien als een voorbeeld van versterkte samenwerking tussen nationale parlementen van de EU-lidstaten in het kader van de totstandkoming van EU wet- en regelgeving.

*Resultaat*

De ochtendbijeenkomst heeft een gemeenschappelijk standpunt opgeleverd, ondertekend door een grote meerderheid van de aanwezige parlementariërs (zie bijlage). De rapporteur heeft het standpunt niet ondersteund. De reden daarvoor was tweeledig. Ten eerste liet het mandaat van de rapporteur het niet toe om, namens de Tweede Kamer, een gemeenschappelijk standpunt te tekenen. Ten tweede strookte het gemeenschappelijke standpunt op veel punten niet met het standpunt van een grote meerderheid van de Tweede Kamer. De rapporteur van de Tweede Kamer heeft daarom, na langdurige onderhandelingen, in de tekst laten opnemen dat hij het standpunt niet kon ondersteunen.

In het gemeenschappelijk standpunt staan echter twee zaken opgenomen die aansluiten bij het standpunt van de meerderheid van de Tweede Kamer. Ten eerste wordt er gesteld dat met de eventuele totstandkoming van een EOM volledig rekenschap gegeven moet worden aan de standpunten en fundamentele principes die de nationale parlementen over het voetlicht hebben gebracht. Dit kan opgevat worden als een verwijzing naar de subsidiariteitsbezwaren die eerder door veertien (kamers van) nationale parlementen zijn geuit (zie: context). Ten tweede wordt er gesteld dat in de onderhandelingen over de eventuele totstandkoming van een EOM de onafhankelijkheid, de efficiëntie en de toegevoegde waarde ervan gegarandeerd moet zijn. Het laatste (de toegevoegde waarde) is geheel in lijn met het meerderheidsstandpunt van de Tweede Kamer inzake het EOM-voorstel.

1. **Middagsessie: Europees pakket inzake bescherming van persoonsgegevens**

De voorzitter van de bijeenkomst, mevrouw Danielle **Auroi**, leidde de sessie over de bescherming van persoonsgegevens op Europees niveau in. Zij benadrukte vooreerst dat de tekst van het gemeenschappelijk standpunt over gegevensbescherming, die in concept was opgesteld vanuit de Assemblée nationale, algemener van aard is in vergelijking met de tekst van het gemeenschappelijk standpunt over het Europees Openbaar Ministerie. De voorzitter gaf aan zich ervan bewust te zijn dat nog niet alle nationale parlementen zich hadden uitgesproken over het Europese voorstel voor een algemene verordening gegevensbescherming en over het Europese voorstel voor een richtlijn gegevensbescherming inzake opsporing en vervolging. De verspreiding van persoonsgegevens op internet is echter een onderwerp dat de EU-burgers diep raakt en het gebrek aan een Europees kader voor gegevensbescherming is een urgent probleem geworden, aldus de voorzitter. Het doel van het gemeenschappelijk standpunt is dan ook dat de ondertekenaars uiting geven aan dit gevoel van urgentie en aan de nieuwe Europese Commissie hun wens overbrengen dat in 2015 Europese regelgeving op het gebied van de bescherming van persoonsgegevens wordt gerealiseerd.

De voorzitter vervolgde met een uiteenzetting van de standpunten van de Franse Assemblée nationale ten aanzien van de Europese voorstellen. Voor de Assemblée is het van groot belang dat het uitgangspunt bij de verordening en de richtlijn moet zijn dat niet mag worden uitgegaan van een minimaal niveau van bescherming van persoonsgegevens. In de discussie over de vorm voor het Europese kader voor regelgeving voor de bescherming van persoonsgegevens bij het gebruik door politiële en justitiële autoriteiten, geeft de Assemblée aan zelf geen voorkeur te hebben voor een verordening of richtlijn. Verder is het in verband met de snelheid van de ontwikkeling van nieuwe technologieën van belang dat de in de teksten genoemde terminologie techniekneutraal is.

Omdat de onderwerpen van de verordening en de richtlijn complementair zijn, is de wens van de Assemblée dat de afronding van het wetgevingsproces voor beide voorstellen gelijktijdig gebeurt. Dit geeft het aanbieden van een Europees gegevensbeschermingspakket eveneens een zware symbolische betekenis.

Mevrouw Marietta **Karamanli**, rapporteur inzake gegevensbescherming voor de commissie voor Europese Zaken, vulde de inleiding aan met een verwijzing naar de reeds in de Assemblée aangenomen verklaringen ten aanzien van de verordening en richtlijn. Zij benadrukte daarbij eveneens dat het principe van een one-stop-shop mechanisme veel discussie heeft opgeleverd omwille van de complexiteit van het systeem voor burgers. Zij gaf aan dat de recente onderhandelingen over dit systeem een goede richting inslaan, maar benadrukte dat de bescherming van de rechten van burgers voorop moet staan. Mevrouw **Karamenli** werd hierin bijgevallen door de heer **Sueur** van de Franse Senaat.

Mevrouw **Karmanli** beklemtoonde eveneens dat de beoogde deadline voor de afronding van het pakket, namelijk 2015, moet worden nagestreefd en dat de Europese Unie zich daarmee in de bescherming van persoonsgegevens als koploper moet manifesteren. Zij noemde de recente Hofuitspraken, over onder andere het recht om vergeten te worden, bewonderenswaardig en beklemtoonde dat het onwenselijk is wanneer nu een juridisch vacuüm zou ontstaan. Grote internetbedrijven zijn inmiddels begonnen met het ontwikkelen van interne richtlijnen naar aanleiding van de Hofuitspraken, maar de bescherming van persoonsgegevens blijft een politiek onderwerp dat middels wetgeving moet worden gehandhaafd, aldus mevrouw **Karmanli**.

De heer Claude **Moraes**, voorzitter van de LIBE-commissie van het Europees Parlement, gaf eveneens middels een videoboodschap uiting aan het belang van een nieuw Europees kader voor de bescherming van persoonsgegevens voor de EU-burgers. Hij betrok daarbij eveneens de activiteiten van nationale Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten en het noodzakelijke toezicht hierop. De heer **Moraes** deed daarbij een oproep aan nationale parlementen om de nationale Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten te controleren. In dit verband kondigde hij een in 2015 beoogde interparlementaire bijeenkomst te Brussel aan over het toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten in de lidstaten.

*Posities aanwezige parlementaire delegaties*

Het debat tussen de aanwezige delegaties verliep nagenoeg eenstemmig. De door de Franse voorzitter genoemde belangrijke uitgangspunten voor de onderhandelingen over de verordening en de richtlijn werden herhaald door de verschillende delegaties. De delegatie uit het Verenigd Koninkrijk gaf aan ten aanzien van de vorm van de bescherming van persoonsgegevens bij het gebruik voor opsporing en vervolging een voorkeur te hebben voor een richtlijn boven een verordening, zodat deze regelgeving kon worden toegespitst op bestaande structuren bij politionele en justitiële autoriteiten.

Verder werd meermaals aandacht gevraagd voor het inzetten op een hoog niveau van bescherming van persoonsgegevens. Geenszins kon de reeds in sommige lidstaten ingevoerde hoge bescherming van persoonsgegevens worden aangetast (aldus met name de Belgische, Luxemburgse en Duitse delegatie). Eveneens werd het belang van het up-to-date maken van Europese regelgeving over persoonsgegevens met techniekneutrale terminologie meermaals herhaald (Britse, Duitse en Kroatische delegatie). Het gevoel van urgentie voor het tot stand brengen van een Europees kader voor gegevensbescherming werd ook door de delegaties gedeeld.

*Resultaat*

De concepttekst van het gemeenschappelijk standpunt is op verzoek van de aanwezige delegaties op een aantal punten aangescherpt en aangevuld, met name wat betreft de boodschap van urgentie voor het tot stand brengen van een Europese kader en de vereiste dat het bestaande niveau van bescherming van persoonsgegevens in lidstaten in geen geval wordt aangetast.

Het gemeenschappelijk standpunt is op persoonlijke titel ondertekend door een grote meerderheid van de aanwezige parlementariërs (zie bijlage). Het gemeenschappelijk standpunt is nadien eveneens op persoonlijke titel ondertekend door mevrouw **Duthler**, lid van de Eerste Kamer. De rapporteur heeft het standpunt niet ondertekend.