

Vergaderjaar 2019–2020

35 429

Aanpassing van enkele wetten ter uitvoering van de Verordening (EU) 2017/1939 van de Raad van 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie («EOM») (PbEU 2017, L 283) (Invoeringswet EOM)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 24 april 2020

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

INHOUDSOPGAVE

	Blz.
I. Algemeen	2
1. Inleiding	2
1.1. Aanleiding wetsvoorstel	3
1.2. Deelname Nederland aan EOM	3
2. De Verordening EOM	4
2.1. Hoofdpijnen van de verordening	4
2.2. Bevoegdheid EOM	5
2.3. De strafvervolgning door het EOM	6
3. Opsporing en vervolging van EOM-zaken in Nederland	7
4. Inhoud en gevolgen wetsvoorstel	7
4.1. Hoofdpijnen van het voorstel	7
4.2. Gevolgen voor regeldruk en financiële gevolgen	7
5. Advies en consultatie	8
6. Overig	12
II. ARTIKELGEWIJS	12
ARTIKEL VI	12
ARTIKEL VIII	12

I Algemeen

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel van wet houdende aanpassing van enkele wetten ter uitvoering van de Verordening (EU) 2017/1939 van de Raad van 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie («EOM») (PbEU 2017, L 283) (Invoeringswet EOM) (hierna: het wetsvoorstel).

Deze leden delen de inschatting van de regering en het openbaar ministerie (OM) dat participatie in het Europees Openbaar Ministerie (EOM) voor Nederland voordeliger is dan de keuze om niet deel te nemen. Zij hebben nog enkele vragen en opmerkingen bij onderhavig wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden zijn al geruime tijd voorstander van het oprichten van dit EOM, om zo grensoverschrijdende fraude met EU-gelden beter te kunnen bestrijden. Zij hebben over deze invoeringswet nog enkele vragen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zoals bekend zijn deze leden al heel erg lang een groot voorstander van de gezamenlijke Europese aanpak van delicten met een Europees aspect, zoals bijvoorbeeld EU-fraudezaken. Jaarlijks verdwijnt ruim 600 miljoen euro aan EU-subsidies. In bijna de helft van de meer dan 2.500 EU-fraudezaken wordt geen actie ondernomen. In de gevallen waarin wel juridische stappen worden gezet leidt het in minder dan de helft van de zaken tot een veroordeling. Het EOM moet daar snel verandering in brengen. Deze leden zijn verheugd dat het huidige kabinet er uiteindelijk voor gekozen heeft om aan het EOM deel te nemen en hopen van harte dat het EOM erin slaagt om eind 2020 operationeel te zijn. De aan het woord zijnde leden hebben nog enkele vragen naar aanleiding van dit wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie hebben met kritische belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Allereerst roepen zij in herinnering dat zij altijd tegen de invoering van het EOM is geweest, net als een brede Kamermeerderheid overigens. Pas toen in het Regeerakkoord werd afgesproken dat Nederland mee zou gaan doen aan het EOM, was daarmee de discussie «beslecht», maar dus niet op basis van argumenten. Nog steeds zijn deze leden niet overtuigd van het nut en de noodzaak van het EOM. Er zijn veel betere alternatieven om fraude met EU-geld op te sporen en te vervolgen en hierover nauwe samenwerking te zoeken tussen de lidstaten, zoals het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) te versterken, subsidiestromen te verminderen of in te trekken, corruptiebestrijding, etc. Ook hebben de aan het woord zijnde leden steeds gewaarschuwd voor de dreigende salami-techniek, want nu al wordt gesproken over uitbreiding van het mandaat van het EOM. Het is spijtig dat er nu geen weg meer terug lijkt en het wetsvoorstel nu besproken moet worden. Hierover hebben deze leden in dit stadium dan nog een aantal kritische vragen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij zien dat het EOM kan bijdrage aan de aanpak van grensoverschrijdende fraude en een rol kan spelen waar het bijvoorbeeld grensoverschrijdende drugscriminaliteit en mensenhandel betreft.

Tegelijkertijd zal de Nederlandse bevoegdheid tot opsporing met het EOM gaan worden gedeeld, waarbij de democratische controle op de opsporing verandert. Deze leden stellen de regering graag een aantal vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben twijfels bij de gedachte dat het EOM zelfstandig zaken naar zich toe kan halen en bevoegdheden heeft om zulke zaken te behandelen en er aanwijzingen voor te geven. Zij vragen zich met name af hoe de verhouding is tussen de nationale bevoegdheden en de Europese bevoegdheden. Vanuit dat oogpunt hebben zij de nodige vragen bij dit wetsvoorstel.

1.1 Aanleiding wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie stellen dat fraude met EU-middelen effectief moet worden opgespoord en vervolgd. Deze leden zijn van mening dat opsporing, vervolging en berechting primair nationale bevoegdheden zijn en moeten blijven. Voornoemde leden staan nog steeds achter de bezwaren zoals zijn geuit door de rapporteur EOM in zijn position paper van 3 april 2014 (2014D17282), maar constateren dat het EOM ten opzichte van het eerste oorspronkelijke voorstel sterk is gewijzigd. Wat zijn voor de regering de belangrijkste wijzigingen ten opzichte van het oorspronkelijke voorstel?

1.2 Deelname Nederland aan EOM

De leden van de VVD-fractie constateren dat in het Regeerakkoord is opgenomen dat toetreding van Nederland tot het EOM zal plaatsvinden onder de voorwaarde dat dit geen afbreuk doet aan het opportuniteitsbeginsel van het Nederlandse OM. Op welke wijze is gewaarborgd dat het EOM inderdaad geen afbreuk doet aan het opportuniteitsbeginsel van het OM? Graag ontvangen deze leden een toelichting hierop.

De aan het woord zijnde leden benadrukken dat strafrechtelijke samenwerking op verschillende manieren reeds plaatsvindt om fraude met EU-middelen op te sporen en te vervolgen. Op welke wijze is gewaarborgd dat er geen doublures ontstaan tussen taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het EOM en bestaande organisaties zoals het Agentschap van de Europese Unie voor justitiële samenwerking in strafzaken (Eurojust) en OLAF? Op welke wijze is betrokkenheid van Eurojust gewaarborgd bij gesprekken over operationalisering van het EOM?

Voornoemde leden stellen vast dat een aantal EU-landen, zoals Zweden, Hongarije, Polen, Ierland en Denemarken niet meedoet met het EOM. Wat zijn de gevolgen hiervan? Is te verwachten dat meer landen op korte termijn beslissen deel te nemen aan het EOM? Kan de regering toelichten onder welke condities deze landen wel bereid zijn deel te nemen aan het EOM?

De leden van de VVD-fractie lezen in het verslag van de Informele JBZ-raad van 23 en 24 januari 2020 (Kamerstuk 2020 (Kamerstuk 32 317, nr. 594) dat Nederland en andere lidstaten zich hebben uitgesproken tegen uitbreiding van het mandaat van het EOM. Welke lidstaten hebben zich uitgesproken voor een uitbreiding van het mandaat van het EOM? Kan de regering bevestigen dat een eventuele uitbreiding van het mandaat van het EOM niet noodzakelijk en niet wenselijk is en het draagvlak voor het EOM kan ondermijnen?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering meer uitleg te geven over de werking van het opportuniteitsbeginsel, met name in het licht van de eerdere formulering in het Regeerakkoord dat toetreding tot het EOM zou plaatsvinden onder de voorwaarde dat dit geen afbreuk zou doen aan het opportuniteitsbeginsel van het Nederlands OM. Klopt het dat de regering redeneert dat de bevoegdheid van het afdoen van de zaken die vallen onder de bevoegdheid van het EOM niet meer toekomt aan het Nederlandse OM, zodat hierdoor geen discussie over of inbreuk op het opportuniteitsbeginsel hoeft te worden aangebracht? Op welke basis beslist het EOM zelf vervolgens over het al dan niet vervolgen van strafzaken? Geldt daar een (vorm van) opportuniteitsbeginsel of is daar sprake van een Duits legaliteitsbeginsel waarbij de bevoegde instanties in beginsel verplicht zijn om tot vervolging over te gaan? De leden van de CDA-fractie treffen hier in de memorie van toelichting geen uitgesproken standpunt over aan en vragen om verduidelijking.

De aan het woord zijnde leden vragen de regering voorts te verduidelijken hoe de permanente kamer van het EOM de beslissing om wel of niet over te gaan tot strafvervolging in de praktijk zal uitoefenen? Hebben lidstaten hierin nog enige zeggenschap?

Voornoemde leden vragen hoe het EOM omgaat met zaken waarin de strafbare feiten zich in meerdere Europese landen afspelen, in het geval dat het gaat om landen die afwijkende juridische stelsels hebben waar het gaat om het maken van vervolgingskeuzes? Kan de regering deze vraag beantwoorden aan de hand van een zaak die zich afspeelt in Nederland (opportuniteitsbeginsel) en Duitsland (legaliteitsbeginsel, waarbij er een verplichting geldt om in beginsel tot vervolging over te gaan)? Maakt dit uit voor de manier waarop het EOM met een zaak zal omgaan?

De leden van de D66-fractie vragen of Nederland lidstaten die nu niet meedoen aan het EOM, zoals Hongarije en Polen, stimuleert dat wel te doen?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe aan het gestelde uit het Regeerakkoord is voldaan dat toetreding geen afbreuk doet aan het opportuniteitsbeginsel van het Nederlands OM. Voorts vragen zij een nadere uitleg hoe het EOM binnen de huidige kaders kan bijdragen aan de bestrijding van grensoverschrijdende zware georganiseerde criminaliteit zoals mensenhandel en drugscriminaliteit.

2. De Verordening EOM

2.1 Hoofdpijnen van de verordening

De leden van de D66-fractie vragen op welke wijze democratische verantwoording wordt afgelegd ten opzichte van de Raad en het Europees Parlement? Hoe krijgt die verantwoording exact vorm?

De leden van de SP-fractie constateren dat de Nederlandse deelname aan het EOM een breuk met de Nederlandse praktijk en beginselen van strafvervolging in het verleden vormt. Kan de regering nogmaals toelichten waarom zij ervan overtuigd is dat het EOM een toegevoegde waarde heeft en de voorkeur verdient boven andere instrumenten? Deze leden zijn benieuwd hoe de regering het verschil tussen het opportuniteitsbeginsel en het legaliteitsprincipe waardeert. Kan de regering haar visie daarop toelichten? Schat de regering in dat dit tot botsingen tussen het EOM en het OM kan gaan leiden? Zo ja, waarom of zo nee, waarom niet? Welke implicaties heeft het dat Nederlandse (opsporings)ambtenaren gaan handelen in het kader van Uniebelangen?

Hoe is de Nederlandse democratische controle geregeld en gewaarborgd op het handelen van het EOM?

Vornoemde leden sluiten zich bij de analyse van het College van procureurs-generaal aan dat de memorie van toelichting wel erg pragmatisch is ingesteld en dat het ontbreekt aan een beschrijving en rechtvaardiging van de principiële veranderingen die het EOM te weeg brengt. Wat betekent dit alles nu eigenlijk? Graag ontvangen deze leden een uitgebreide reactie op dit punt.

De leden van de SP-fractie hebben inmiddels ook kennisgenomen van het voorstel van de Europese Commissie om de bevoegdheden van het EOM uit te breiden naar terrorismebestrijding. De Kamer heeft zich hier al tegen uitgesproken, op initiatief van de SP (motie Leijten over verzet tegen uitbreiding van het mandaat van het Europees Openbaar Ministerie met terrorismebestrijding, Kamerstuk 21501–20, nr. 1360). Hoe waardeert de regering dat voorstel? Verwacht zij dat we dit voorstel of een alternatief daarop op korte of lange termijn opnieuw kunnen verwachten? Acht de regering het wenselijk te spreken over uitbreiding van de bevoegdheden van het EOM terwijl het EOM nog niet in werking is? Graag ontvangen zij een uitgebreide reactie op dit punt, inclusief de inspanningen die we van de regering mogen verwachten om deze onwenselijke uitbreiding tegen te houden.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de memorie van toelichting feitelijk van aard is. Hoewel zij dit begrijpen vanuit het oogpunt dat het hier een invoeringswet betreft, zouden zij graag een nadere beschouwing ontvangen waarom het gerechtvaardigd is dat voor het eerst een niet-Nederlandse vervolgende instantie zelfstandig en onafhankelijk zal opereren op Nederlands grondgebied. Hoe wordt de noodzaak onderbouwd? Hierbij vragen genoemde leden de regering ook in te gaan op de gevolgen voor de democratische controle op de opsporing. Deze leden hechten aan een bescheiden taakopvatting van het EOM. Deelname aan het EOM op het gebied van fraudebestrijding moet wat hen betreft niet de deur openzetten voor een breder mandaat voor het EOM. Is dit ook de inzet van de regering? Zo ja, hoe komt dit tot uiting? Zo nee, wat is dan de inzet van de regering?

2.2. Bevoegdheid EOM

De leden van de CDA-fractie lezen dat in artikel V van het wetsvoorstel (bepalingen inzake de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten) bepaald is dat de bijzondere opsporingsdiensten (BOD'en) bij uitzondering bevoegd zijn feiten die vallen onder de jurisdictie van het EOM op te sporen. Hoeveel capaciteit wordt nu reeds besteed aan het opsporen van fraudes met Europese subsidies, hoeveel capaciteit wordt concreet voorzien bestemd te worden aan de opsporing van deze zaken en hoe wordt bewaakt dat deze inzet niet ten koste gaat van andere taakvelden van deze BOD'en? Kan de regering garanderen dat voor de opsporing van deze fraudevorm niet de capaciteit van enige andere opsporingsinstantie, waaronder de politie, zal worden ingezet?

De aan het woord zijnde leden vragen de regering te verduidelijken op welke wijze en door welke organen er vanuit het stelsel van de Europese Unie toezicht wordt gehouden op het functioneren van het EOM. Bestaat er zoiets als een aanwijzingsbevoegdheid in de richting van de hoofdaanklager? Bestaat er een procedure die vergelijkbaar is met de Nederlandse procedure ex artikel 12 Wetboek van Strafvordering?

De leden van de D66-fractie lezen dat de gedelegeerd Europese aanklagers functionarissen zullen zijn die lid blijven van het OM, maar werkzaamheden verrichten voor het EOM en niet vanuit of als deel van de

taak van het OM. Zij vallen aldus ook niet onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie en Veiligheid. Betekent dit dat de Minister van Justitie en Veiligheid zijn bijzondere aanwijzingsbevoegdheid op grond van artikel 127 Wet op de rechterlijke organisatie dan ook niet kan inzetten? Heeft de Europese hoofdaanklager dan wel een andere instantie een aanwijzingsbevoegdheid ten opzichte van de gedelegeerde Europese aanklager? Is die bijzonder of algemeen?

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat nationale instanties zonder onnodige vertraging de mogelijk voor het EOM relevante delicten moeten aanmelden. Ook kan het EOM lopende nationale strafzaken naar zich toe trekken als het EOM vindt dat een strafzaak tot zijn bevoegdheid hoort (het zogenoemde evocatierecht). In de praktijk blijkt EU-fraude vooral in Polen en Hongarije plaats te vinden, maar uitgerekend deze twee EU-lidstaten weigeren het EOM te erkennen. Deze leden veronderstellen dat de genoemde EU-lidstaten eufemistisch gezegd niet of nauwelijks in de opsporing en vervolging zullen samenwerken met het EOM. Kan de regering aangeven hoe het EOM in de praktijk zal omspringen met dit soort situaties? Hoe wordt voorkomen dat juist in deze notoire gevallen straffeloosheid dreigt? Kan de Europees aanklager, met alle voor de hand liggende beperkingen als een EU-lidstaat niet aan het EOM deelneemt, toch direct of indirect bijdragen aan opsporing en strafvervolging (in een andere EU-lidstaat)?

De leden van de SGP-fractie lezen in de memorie van toelichting dat het EOM zaken waarin al onderzoek loopt binnen het OM naar zich toe kan trekken. Zij vragen wat de betekenis hiervan is voor dit Nederlandse onderzoek. Kan het voorkomen dat de fraude ten aanzien van Europese instellingen volledig verweven is met nationale fraude? Hoe wordt in dat geval ervoor gezorgd dat ook de nationale belangen voluit meegewogen en beoordeeld worden? In hoeverre kan het OM zelf nog onderzoek doen naar die zaken?

Ook kan het voorkomen dat het EOM zou besluiten om aan een bepaalde zaak geen (verdere) aandacht te geven. Betekent dit ook automatisch dat het Nederlandse OM ook geen bevoegdheid meer heeft om zelfstandig onderzoek te doen?

2.3 De strafvervolging door het EOM

De leden van de D66-fractie lezen dat de Verordening EOM objectieve criteria bevat om te bepalen in welke lidstaat de behandeling van een zaak door een gedelegeerd Europese aanklager plaatsvindt en voor welke nationale rechter de zaak vervolgens aanhangig moet worden gemaakt: de forumkeuze. De hoofdregel is dat het de lidstaat betreft waar zich het zwaartepunt van de strafbare activiteit bevindt.

Deze leden lezen in het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State dat de aanpak van het EOM bij grensoverschrijdende zaken gevolgen kan hebben voor de bescherming van de rechten van een verdachte. Kan de regering hierop ingaan en de gevolgen voor de rechten van een verdachte schetsen?

De leden van de GroenLinks-fractie hebben begrip voor de regeling dat in grensoverschrijdende strafzaken elke gedelegeerde Europese aanklager bij zijn eigen nationale autoriteit rechterlijke toestemming vraagt voor de inzet van onderzoeksbevoegdheden. Deze leden vinden het in dit licht bezien geruststellend dat als de Nederlandse gedelegeerde Europese aanklager een onderzoeksmaatregel wil inzetten in een deelnemende EU-lidstaat waarvoor naar het nationale recht van die staat geen rechterlijke toestemming nodig is, maar naar Nederlands recht wel toestemming is vereist, de Nederlandse gedelegeerde Europese aanklager de Neder-

landse rechter-commissaris om toestemming zal vragen. Voornoemde leden vragen hoe dit voor de overige aan het EOM deelnemende EU-lidstaten is geregeld. Het roept ook de vraag op of, en zo ja, in hoeverre verdachten zich kunnen beklagen over opsporings- en (niet-)vervolgingsbeslissingen.

3. Opsporing en vervolging van EOM-zaken in Nederland

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) in Nederland als opsporingsinstanties ter ondersteuning van het EOM zullen optreden. Kan nader worden toegelicht welke verplichtingen dit met zich meebrengt voor deze instanties? Hoe wordt geborgd dat dit de wettelijke taken van deze instanties op het gebied van opsporing niet in de weg zal zitten, zeker ook gezien de problemen op het gebied van uitvoering die beide organisaties kennen? Voorts vragen zij een nadere toelichting hoe de werkwijze en afstemming van bijzondere opsporingsdiensten en de reguliere politie momenteel verloopt, en hoe dit er in EOM-zaken uit gaat zien.

4. Inhoud en gevolgen wetsvoorstel

4.1 Hoofdpijnen van het voorstel

De leden van de SP-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de bevoegdheden van de bijzondere opsporingsdiensten zullen worden uitgebreid om deelname aan het EOM mogelijk te maken. Kan de regering voorbeelden geven van die nieuwe bevoegdheden en toelichten waarom zij daar geen bezwaren tegen heeft?

De leden van de SGP-fractie lezen dat het EOM aanwijzingen kan geven aan de gedelegeerd Europese aanklager. Ook moet er voldoende ambtelijke ondersteuning zijn. Zij vragen wat hiervan de concrete betekenis voor het nationale OM is? Kan dit ook betekenen dat er indirect opdracht gegeven wordt aan nationale aanklagers om zich ook met de Europese fraude bezig te gaan houden ten koste van andere zaken? Wie heeft er in dat geval concreet zeggenschap ten aanzien van de personen die het werk moeten doen?

4.2 Gevolgen voor regeldruk en financiële gevolgen

De leden van de VVD-fractie zien dat de gevolgen voor de regeldruk en de financiële gevolgen zo goed mogelijk in kaart zijn gebracht, maar dat ook een en ander af hangt van de interne regels van het EOM. Zodra die zijn vastgesteld, zal er meer duidelijkheid ontstaan over de wijze waarop het EOM in de praktijk zal gaan functioneren. Kan de regering toelichten welke interne regels hier worden bedoeld? Wanneer worden deze vastgesteld? Op welke wijze zijn het OM, de FIOD en de rechtspraak betrokken bij de vaststelling van deze regels? Kan de Kamer worden geïnformeerd indien interne regels van het EOM andere gevolgen heeft voor de regeldruk en financiële gevolgen dan op dit moment worden voorzien?

De leden van de CDA-fractie lezen dat de financiële gevolgen van de deelname door Nederland aan het EOM zo goed mogelijk in kaart gebracht is door een impactanalyse. Deze leden begrijpen dat zowel de incidentele kosten alsook de structurele kosten binnen de begroting van de betrokken departementen wordt opgevangen. Voornoemde leden vragen of dat dan ten koste zal gaan van andere uitgaven op deze begrotingen? Hoe is de regering voornemens deze kosten op te vangen

als blijkt dat de kosten toch veel hoger uitvallen dan aanvankelijk voorzien?

De leden van de D66-fractie merken op dat door de oprichting van het EOM en de Nederlandse deelname er een nieuwe situatie zal ontstaan. Zij hebben hier nog enkele vragen over. De regering schrijft dat nog niet op alle punten duidelijk is hoe een en ander in de praktijk zal verlopen. Waar wordt dan precies op gedoeld, waar liggen de onduidelijkheden? Wanneer verwacht de regering daar wel duidelijkheid over?

Ook lazen deze leden in het verslag van de JBZ-raad van 23 en 24 januari 2020 (Kamerstuk 32 317, nr. 594) dat de hoofdaanklager aangaf dat het budget voor de hoeveelheid werk, ook op de langere termijn, niet toereikend zal zijn. Kan de regering hierop reageren? Hoe wordt voorzien in een toereikend budget? Wordt dit door Nederland meegenomen als aandachtspunt bij de onderhandelingen voor de meerjarenbegroting (MFK)? Hoeveel is op dit moment begroot in de laatste zogeheten «negotiation box»? Is dat volgens de Nederlandse regering voldoende? Wat is hier de inzet van Nederland? Deze leden zijn van mening dat voldoende financiering van groot belang is voor een goed functionerend EOM dat onder andere fraude met EU-subsidies aan kan pakken. Voorts vragen voornoemde leden of het klopt dat de kosten van het kantoor en de ambtelijke ondersteuning van de gedelegeerd Europese aanklagers gedragen dienen te worden door de lidstaten? Klopt het dat de bezoldiging van deze gedelegeerd Europese aanklagers wordt gedragen door het EOM? Kan de regering toelichten en uitsplitsen waar de verwachte structurele kosten voor zowel OM en FIOD uit bestaan? De leden van de D66-fractie lezen dat op dit moment onduidelijk is of sprake zal zijn van extra huisvestingskosten, naast de huisvestingskosten die besloten zitten in de berekening van de extra benodigde capaciteit. Kan de regering toelichten welke huisvestingskosten hiermee bedoeld worden? Is inmiddels ruimte gevonden voor het huisvesten van de extra medewerkers?

De leden van de SP-fractie constateren dat het OM heeft aangegeven dat het EOM een financieel risico vormt voor het OM. Dit vloeit voort uit de rol van de hoofdofficier om in voldoende ambtelijke ondersteuning voor het EOM te voorzien. Het OM geeft aan dat het budget mogelijk ontoereikend kan zijn en dat dit ten koste zou kunnen gaan van de eigen personele capaciteit. Deelt de regering de mening dat dit volstrekt onaanvaardbaar zou zijn, in het bijzonder omdat het OM afgelopen jaren al voor een behoorlijke financiële uitdaging stond? Kan de regering toelichten hoe zij de financiële gevolgen voor het OM inschat? Welke acties gaat de regering ondernemen als er inderdaad meer geld nodig is voor het EOM? Het OM wordt verantwoordelijk voor de huisvesting en de ambtelijke ondersteuning van de gedelegeerde Europese aanklager. Het OM vraagt echter expliciet aan de regering kenbaar te maken dat het OM niet financieel verantwoordelijk is voor het EOM. Kan de regering dit toezeggen?

De leden van de SGP-fractie vragen hoe het geschatte aantal van twintig zaken zich verhoudt tot het verwachte extra aantal zaken van vijftien waarvan in de berekening wordt uitgegaan. Betekent dit dat er nu in de praktijk helemaal geen vervolging plaatsvindt in die vijftien zaken?

5. Advies en consultatie

De leden van de VVD-fractie lezen dat het College van procureurs-generaal in zijn advies vroeg wie in geval van discussie over de reikwijdte van de bevoegdheid van het EOM het laatste woord heeft; het EOM of de nationale autoriteiten. De regering bevestigt dat de nationale autoriteiten

het laatste woord hebben. Voornoemde leden delen deze analyse. Acht de regering het wenselijk dit ook wettelijk vast te leggen, zodat wettelijk is gewaarborgd dat het Nederlandse OM het laatste woord heeft? Zo nee, waarom niet?

In de impactanalyse van het OM staat dat het EOM in theorie een beroep op nationale opsporings- en vervolgingscapaciteit kan doen ten aanzien van alle gemelde gedragingen die mogelijk strafbare feiten vormen die onder de bevoegdheid van het EOM zouden kunnen vallen. De aan het woord zijnde leden vragen welke waarborgen zijn getroffen om dit te voorkomen.

In reactie op een uitspraak van het Europees Hof van Justitie van 27 mei 2019 (ECLI:EU:C:2019:456 en ECLI:EU:C:2019:457) stelt de regering dat bij nader inzien onderhavig wetsvoorstel moest worden aangevuld met een wijziging van de Overleveringswet, omdat in die wet thans enkel wordt uitgegaan van verzoeken namens de lidstaten van de EU en niet namens het EOM. Voornoemde leden betwijfelen of de voorgestelde wijziging strikt noodzakelijk is voor invoering van het EOM. In artikel 33, tweede lid, van de Verordening (EU) 2017/1939 van de Raad van 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie («EOM») (PbEU 2017, L 283) (hierna: Verordening EOM) staat: Indien een persoon die niet aanwezig is in de lidstaat van de behandelende gedelegeerd Europese aanklager, moet worden aangehouden of overgeleverd, vaardigt de gedelegeerd Europese aanklager een Europees aanhoudingsbevel uit of verzoekt hij de bevoegde autoriteit van die lidstaat daarom overeenkomstig Kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad.

Nu in voormelde uitspraak van het Hof van Justitie de interpretatie van het begrip «rechterlijke autoriteit» in het Kaderbesluit 2002/584/JBZ centraal staat en niet de Verordening EOM, vragen de aan het woord zijnde leden of deze wijziging van de Overleveringswet strikt noodzakelijk is. Voornoemde leden vragen de regering hier nader op in te gaan. Zij vragen ook of deze uitspraak van het Hof van Justitie verband houdt met de keuze van Nederland om (vooral) geen deel te nemen aan het EOM. De leden van de VVD-fractie menen dat bij een wijziging van de Overleveringswet ook discussie kan ontstaan tussen het Nederlandse OM en het EOM of een Europees aanhoudingsbevel moet worden uitgevaardigd. Kan de regering bevestigen dat de Nederlandse autoriteiten het laatste woord hebben bij de beoordeling van het verzoek van een gedelegeerd Europees aanklager om een Europees aanhoudingsbevel wel of niet uit te vaardigen?

Dit klemmt volgens voornoemde leden te meer, nu in overweging 75 van de preambule bij de Verordening EOM het volgende is opgenomen: De bepalingen van deze verordening inzake voorlopige hechtenis en grensoverschrijdende overlevering mogen geen afbreuk doen aan de specifieke procedures in lidstaten waar rechterlijke toestemming voor de aanvankelijke aanhouding van een verdachte of beklagde niet nodig is. Hoe verhoudt deze overweging zich tot voorliggende wijziging van de Overleveringswet?

De leden van de CDA-fractie vragen hoe het opportuniteitsbeginsel zich tot de (kennelijke) bevoegdheid van het Nederlandse OM verhoudt uiteindelijk te kunnen beslissen wie voor het onderzoek bevoegd zal zijn als het EOM en de nationale strafvervolgingsinstantie van mening verschillen over de vraag of de strafbare gedraging onder artikel 22, tweede lid of derde lid, of artikel 25, derde lid, van de Verordening EOM valt. Deze leden vragen of er in deze afweging ook niet een aspect van opportuniteit zit? Geeft de keuze het laatste woord neer te leggen bij het Nederlandse OM deze instantie ook niet de mogelijkheid onderzoeken

«weg te geven» als het algemeen Nederlands belang onvoldoende aanwezig lijkt?

Voorts vragen voornoemde leden hoe het evocatierecht van het EOM zich verhoudt tot het laatste woord dat nationale autoriteiten hebben bij de vraag of een onderzoek onder de jurisdictie van het EOM valt.

De aan het woord zijnde leden vragen hoe de regering verwacht dat voorkomen gaat worden dat in Europese landen die bekend zijn om de zwakke staat of ontwikkeling van hun rechtsstaat, de nationale autoriteit telkens aan het langste eind trekt om te voorkomen dat het EOM zich met een zaak bemoeit? Deelt u deze zorg, zeker nu uit ervaring blijkt dat dit ook de landen zijn waar relatief veel EU-subsidies heen vloeien?

De leden van de D66-fractie zijn ervan op de hoogte dat recent de Overleveringswet is aangepast, waarbij de bevoegdheid tot het uitvaardigen van een Europees aanhoudingsbevel (EAB) naar Nederlands recht nu toekomt aan de rechter-commissaris. Onder de Verordening EOM is bepaald dat indien een persoon die niet aanwezig is in de lidstaat van de behandelende gedelegeerde Europese aanklager, deze persoon moet worden aangehouden of overgeleverd. De gedelegeerde Europese aanklager kan een EAB uitvaardigen of de bevoegde autoriteit van die lidstaat kan daarom verzoeken overeenkomstig Kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad. In Nederland is de bevoegde autoriteit inmiddels de rechter-commissaris. Klopt het dat de Nederlands gedelegeerd Europese aanklager geen eigenstandige bevoegdheid heeft tot het uitvaardigen van een EAB, maar dezelfde procedure voert als de officier van justitie en aldus bij een rechter-commissaris hierom moet verzoeken? De aan het woord zijnde leden verzoeken op dit punt om verduidelijking.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het advies van het College van procureurs-generaal bij dit wetsvoorstel. Het College van procureurs-generaal vraagt wie de nationale autoriteit is die beslist wie voor het onderzoek van de zaak bevoegd zal zijn als het EOM en de nationale strafvervolgingsinstanties van mening verschillen over de vraag of de strafbare gedraging onder de Verordening EOM valt. Uit de Verordening EOM blijkt dat de nationale autoriteiten het laatste woord hebben. Het OM, en in het bijzonder het functioneel parket, is de meest aangewezen instantie de afbakening van de bevoegdheden tussen het EOM en het nationale OM te bewaken, aldus de regering. Het OM geeft aan dat dit in het licht van de Verordening EOM (artikel 25, zesde lid) niet logisch is. Daarin staat: «Indien het EOM en de nationale strafvervolgingsinstanties van mening verschillen over de vraag of de strafbare gedraging onder artikel 22, tweede lid, artikel 22, derde lid, of artikel 25, derde lid, valt, beslissen de nationale autoriteiten die bevoegd zijn voor de toewijzing van de strafvervolgingsbevoegdheid op nationaal niveau, wie voor het onderzoek van de zaak bevoegd zal zijn.» Is het functioneel parket de «nationale autoriteit die bevoegd is voor de toewijzing van de strafvervolgingsbevoegdheid op nationaal niveau»? Wat betekent het voor de dynamiek tussen EOM en het functioneel parket als het functioneel parket partij is bij het geschil maar ook de «beslechter» van een eventueel geschil? Zou het niet meer voor de hand liggen deze taak elders te beleggen? Kan de regering hierop ingaan?

Ook lezen deze leden dat het College van procureurs-generaal van mening is dat een nadere toelichting op de omvang van de meldplicht van artikel 24, eerste lid, Verordening EOM ontbreekt. Artikel 24, eerste lid, van de Verordening EOM bepaalt, onder andere, dat de krachtens het toepasselijke nationale recht bevoegde autoriteiten van de lidstaten aan het EOM, zonder onnodige vertraging, elke strafbare gedraging melden

ten aanzien waarvan het EOM zijn bevoegdheid zou kunnen uitoefenen. In de memorie van toelichting staat beschreven dat voor de Nederlandse situatie dit uitgangspunt inhoudt dat een veelheid aan instanties, variërend van toezichthouders, bijzondere opsporingsdiensten, de politie en het OM onder deze meldplicht vallen.

In de memorie van toelichting wordt op deze meldplicht kort ingegaan en daarbij verwezen naar paragraaf 4.2 over financiële gevolgen, maar daaruit is vooralsnog niet op te maken hoe de meldplicht praktisch wordt ingevuld. Het OM stelt een aangewezen nationale autoriteit voor, die deze meldingen beoordeelt, doorgeleidt, en dubbelingen eruit haalt. Is de regering van plan dit voorstel over te nemen? Zo nee, hoe zal de meldplicht dan worden vormgegeven? Zo ja, is hier een wettelijke grondslag voor nodig?

Deze meldplicht is tevens van belang vanwege de mogelijke uitoefening van het advocatierecht, geregeld in artikel 27 van de Verordening EOM. De Raad voor de rechtspraak (Rvdr) stipte dit punt in zijn advies aan. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat het EOM de instantie informeert die melding heeft gedaan over zijn besluit geen bevoegdheid uit te oefenen (artikel 24, zevende lid, van de Verordening EOM) en stelt verder steeds de bevoegde nationale autoriteiten in kennis van elk besluit om zijn bevoegdheid al dan niet uit te oefenen (artikelen 25, vijfde lid, en 27, eerste lid, van de Verordening EOM). Nu nog onduidelijk lijkt hoe de meldplicht wordt uitgeoefend, heeft dat ook gevolgen voor de communicatie omtrent het advocatierecht. Graag ontvangen deze leden hierop een toelichting.

Ook vragen de aan het woord zijnde leden, net zoals het OM, graag een verdere verduidelijking aangaande artikel 12, vierde lid, van de Verordening EOM, dat ziet op interne toetsing binnen het OM. Het artikel luidt: «Indien het nationale recht van een lidstaat voorziet in interne toetsing van bepaalde besluiten binnen de structuur van een nationaal openbaar ministerie, valt de toetsing van dergelijke door de gedelegeerd Europese aanklager genomen rechtshandelingen onder de toezichthoudende bevoegdheden van de toezichthoudende Europese aanklager overeenkomstig het reglement van orde van het EOM en zonder afbreuk te doen aan de toezicht- en monitoringbevoegdheden van de permanente kamer.» Een voorbeeld is dat een officier van justitie verplicht is toestemming van het College van procureurs-generaal te vragen over de inzet van een aantal bepaalde bijzondere opsporingsbevoegdheden. Kan de regering verduidelijken hoe de huidige nationale praktijk van interne toetsing zich verhoudt tot artikel 12, vierde lid, van de Verordening EOM? Blijft deze praktijk bestaan voor de gedelegeerd Europees aanklager? Of gaat dit over naar het EOM? Deze leden verzoeken om een toelichting.

De leden van de SP-fractie lezen in het advies van het OM dat er onduidelijkheid is over de toewijzing van de strafvervolgingsbevoegdheid op nationaal niveau. In dat advies wordt ook beschreven wat voor een ingewikkelde keuze het is. Kan de regering toelichten waarom ervoor is gekozen dit bij het OM te beleggen? Hoe verhoudt dit zich tot artikel 25, zesde lid, van de Verordening EOM?

Tevens lasen deze leden over de onduidelijkheid over de omvang van de meldplicht. In de memorie van toelichting wordt beschreven dat dit pas concrete vormen kan aannemen zodra het EOM gaat functioneren. Kan de regering toezeggen dat strak te monitoren en de ketenpartners, in het bijzonder het OM, daarvan goed op de hoogte te houden?

In navolging van de inbreng van de Rvdr, vragen voornoemde leden hoe is gewaarborgd dat direct bij de nationale autoriteiten bekend raakt wanneer het EOM onderzoek gaat doen dit? Hoe wordt voorkomen dat er dubbel werk wordt verricht?

Naar aanleiding van de opmerkingen van het College van procureurs-generaal vragen de leden van de SGP-fractie op welke manier ook op basis van de Verordening EOM volledig duidelijk is of sprake is van een zaak waarin het EOM bevoegd is. Heeft het EOM op geen enkele manier een bevoegdheid maatregelen te treffen of vervolging in te stellen wanneer het Nederlandse OM van mening is dat het een nationale zaak betreft?

6. Overig

De leden van de VVD-fractie constateren dat een grondwettelijke en grondrechtelijke analyse van het wetsvoorstel niet zijn opgenomen in de memorie van toelichting. Kan de regering ingaan op de grondwettelijke en grondrechtelijke consequenties van het EOM? Hoe verhouden de voorgestelde toevoegingen op de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren zich tot het grondwettelijk stelsel van artikel 116 en 117 van de Grondwet?

II. ARTIKELGEWIJS

ARTIKEL VI

De leden van de VVD-fractie lezen dat in uitzonderlijke gevallen de toezichthoudende Europese aanklager de zaak van een gedelegeerd Europese aanklager mag overnemen. Kan de regering toelichten welke criteria worden gebruikt om vast te stellen dat sprake is van een uitzonderlijk geval? Kan de regering bevestigen dat bij discussie over de reikwijdte van het begrip «uitzonderlijk geval» ook het Nederlandse OM het laatste woord heeft?

De leden van de D66-fractie merken op dat volgens de Verordening EOM kandidaten voor gedelegeerd Europese aanklagers en Europese aanklagers worden aangedragen door de lidstaten. De regering heeft dit als volgt vormgegeven. In artikel 144e van de Wet op de rechterlijke organisatie is bepaald dat de Minister van Justitie en Veiligheid dit namens Nederland doet en dat hij het College van procureurs-generaal hierover hoort. Kan de regering toelichten waarom voor deze procedure is gekozen? Hoe zal de selectieprocedure plaatsvinden? Heeft het College van procureurs-generaal hierin de leiding? Graag ontvangen deze leden hierop een toelichting.

ARTIKEL VIII

De leden van de VVD-fractie vragen of de planning op Europees niveau er nog steeds op is gericht dat het EOM eind dit jaar al operationeel zal zijn. Zo ja, is de regering van mening dat deze planning nog haalbaar en verstandig is, niet in het minst wegens de bestrijding van COVID-19? Wat zijn de gevolgen van het feit dat Nederland minder voorbereidings- en implementatietijd dan andere lidstaten heeft bij het EOM? Voornoemde leden vragen voorts naar de status van implementatie van de Verordening EOM in andere lidstaten die zich hebben aangesloten bij het EOM. Hebben alle lidstaten die zich hebben aangesloten bij het EOM inmiddels alle voorbereidingen getroffen zodat het EOM nog dit jaar kan worden geoperationaliseerd? Zijn er lidstaten die wegens de COVID-19 crisis aandringen op uitstel? Is de regering bereid in gesprek te gaan met het College van procureurs-generaal over de wenselijkheid vast te houden aan 20 november 2020?

De leden van de D66-fractie vragen naar de planning voor het operationaliseren van het EOM. In de memorie wordt november 2020 genoemd. Kan de regering toelichten of dat nog een haalbaar moment is? Zo nee, waar liggen de obstakels? Zijn de twee Nederlandse gedelegeerde aanklagers inmiddels aangesteld? Heeft het EOM al een Reglement van Orde opgesteld? Stelt het Reglement van Orde in afgeleide zin eisen aan werkzaamheden van het Nederlands OM? Is er al een case management systeem (CMS)?

De voorzitter van de commissie,
Van Meenen

De adjunct-griffier van de commissie,
Schoor