

OPENBAAR MINISTERIE

College van procureurs-generaal

Postbus 20305, 2500 EH Den Haag

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Postbus 20301

2500 EH DEN HAAG

Datum 5 juni 2019

Onderdeel

Ons kenmerk

Uw kenmerk

Onderwerp Advies Invoeringswet Europees Openbaar Ministerie

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden.

Bij brief van 10 april 2019 heeft u namens de minister van Justitie en Veiligheid het College van procureurs-generaal gevraagd te adviseren over het conceptwetsvoorstel tot 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).

Geconstateerd is dat fraude, corruptie en daarmee samenhangende strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden een groot probleem vormen. De uit te voeren, hierboven genoemde Verordening (hierna: de Verordening) heeft tot doel de financiële belangen van de Unie beter te beschermen tegen deze strafbare feiten door een nauwere samenwerking tussen de deelnemende lidstaten te bewerkstelligen. Op grond van artikel 86 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie wordt daartoe bij de Verordening een Europees openbaar ministerie (EOM) ingesteld. Het EOM heeft tot taak het opsporen, vervolgen en voor de rechter brengen van daders van de in Richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees Parlement en de Raad¹ genoemde strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden² en daarmee onlosmakelijk verbonden strafbare feiten.

¹ Richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2017 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt (PB L 198 van 28.7.2017, blz. 29).

² In de Engelstalige stukken rondom het EOM worden deze strafbare feiten doorgaans aangeduid als 'pif-crimes', waarbij het letterwoord 'pif' staat voor (de Franse woorden) 'protection des intérêts financiers'. Deze delicten worden omschreven in de eerste volzin van artikel 22 lid 1

De regering heeft besloten dat Nederland zal toetreden tot het EOM. De doorslaggevende overweging voor toetreding tot het EOM is geweest dat EU-fraude doorgaans grensoverschrijdend van aard is en veelal ook verband houdt met georganiseerde criminaliteit. Een intensieve samenwerking tussen lidstaten bij de bestrijding van EU-fraude is noodzakelijk. De regering verwacht dat deelname aan het EOM zal bijdragen aan de effectiviteit van strafrechtelijk onderzoek naar EU-fraude in Nederland en de vervolging daarvan.

Algemeen

Het College heeft bij een eerdere gelegenheid zijn standpunt over de komst van het EOM kenbaar gemaakt. Bij brief van 7 november 2016 heeft het College zich op het standpunt gesteld dat participatie in het EOM vanuit pragmatische overwegingen de voorkeur verdient. Daarbij is allereerst vastgesteld dat een aantal zorgpunten, onzekerheden en negatieve consequenties omtrent het EOM niet zijn weggenomen, maar daarbij is ook in aanmerking genomen dat het voordeel van participatie kan zijn dat Nederland invloed kan uitoefenen en kan meesturen bij de feitelijke ontwikkeling en de te stellen ambities van het EOM. Daardoor kan een harmonieuze samenwerking met de methoden van nationale fraudeaanpak worden bevorderd en kan tevens de afbakening naar zaken van de zware georganiseerde criminaliteit worden bewaakt.³

Deze voorzichtige aanvaarding van het EOM betekent echter niet dat het College de ogen sluit voor het feit dat de komst van het EOM een zeer belangrijke principiële wijziging betekent in de Nederlandse strafrechtspleging. Tot op heden komt aan het openbaar ministerie een centrale plaats toe in de Nederlandse strafvordering. Die plaats ontleent het openbaar ministerie aan drie belangrijke pijlers: zijn gezag over de opsporing, zijn vervolgingsmonopolie en het opportuniteitsbeginsel. De democratische controle op het functioneren van het openbaar ministerie is gewaarborgd niet alleen doordat tal van beslissingen van het openbaar ministerie aan de rechter moeten of kunnen worden voorgelegd, maar ook door de bevoegdheid van de minister van Justitie en Veiligheid om algemene en bijzondere aanwijzingen te geven betreffende de uitoefening van de taken en de bevoegdheden van het openbaar ministerie.

De komst van het EOM naar Nederland markeert een belangrijk omslagpunt. Voor het eerst in de geschiedenis zal een niet-Nederlandse vervolgende instantie

Verordening en bij uitbreiding geldt het begrip voor alle strafbare feiten uit dit eerste lid. Wanneer het College in deze brief over pif-delicten spreekt heeft het het oog op alle delicten uit artikel 22 lid 1 Verordening.

³ Brief van het College van procureurs-generaal aan het Ministerie van Veiligheid en Justitie, t.a.v. A. IJzerman, van 7 november 2016.

zelfstandig en onafhankelijk opereren op Nederlands grondgebied. Het EOM is een onafhankelijk orgaan van de Unie. Zijn vertegenwoordigers, zoals de Europese hoofdaanklager, de Europese aanklagers en de gedelegeerd Europese aanklagers handelen in het belang van de gehele Unie en vragen noch aanvaarden in de functie die zij krachtens de Verordening uitoefenen instructies van personen buiten het EOM. De lidstaten van de Europese Unie dienen de onafhankelijkheid van het EOM te respecteren. Het EOM legt uitsluitend verantwoording over zijn optreden af aan het Europees Parlement, aan de Raad en aan de Commissie. Het EOM besluit zelf of het een strafbaar feit al dan niet zal gaan vervolgen. De gedelegeerd Europees aanklager zal het gezag uitoefenen over opsporingsonderzoeken in Nederland, zijn bevoegdheden uitoefenen en verdachten vervolgen in Nederland gelijk een Nederlandse officier van justitie, doch als vertegenwoordiger van een zelfstandig orgaan van de Europese Unie, het EOM. Al deze elementen raken aan de hiervoor genoemde essentiële pijlers waarop het functioneren van het openbaar ministerie in onze rechtsstaat berust.

Het College merkt op dat, gelet op deze belangrijke wijziging in de Nederlandse strafrechtspleging, een opmerkelijk summiere memorie van toelichting is geschreven. De memorie van toelichting bestaat uit een pragmatische verhandeling, waarbij op hoofdlijnen de organisatie en de werkwijze van het EOM wordt beschreven. Een inhoudelijke beschouwing over het EOM in Nederland en de verhouding van het EOM tot de Nederlandse strafrechtspleging ontbreekt en wordt node gemist. Wat betekent de komst van het EOM voor de Nederlandse strafvordering? Als het College zelf deze vraag uiterst beknopt beantwoordt, constateert het dat de komst van het EOM een (voorlopig zeer partiële) inbreuk op het vervolgingsmonopolie voor het Nederlandse openbaar ministerie betekent. De bevoegdheid om een bepaald soort zaken te behandelen wordt immers uit handen genomen van het Nederlandse openbaar ministerie. Dit was gewend om op de bij die zaken behorende vervolgingsbeslissingen het opportuniteitsbeginsel toe te passen, zulks mede gelet op de beperkte opsporings- en zittingscapaciteit. Nu komen die zaken te vallen onder het EOM dat veeleer wordt geregeerd door het legaliteitsprincipe dat veel minder kansen biedt (dan het opportuniteitsbeginsel) om de verplichting tot vervolgen te relativeren. Dit laatste kán betekenen dat in de toekomst in Nederlandse EOM-zaken de opsporings- en zittingscapaciteit steviger wordt belast dan nu het geval is zonder dat daar het opportuniteitsbeginsel als balancerend instrument tegenover staat. Samenvattend wil het College dus zeker niet beweren dat door de komst van het EOM het Nederlandse opportuniteitsbeginsel op lossen schroeven is gezet, maar het zou in de memorie van toelichting wel graag iets meer hebben gelezen over het zojuist beschreven mechanisme. Het College komt hierop nog terug bij de bespreking van de impact van het wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel

De Verordening heeft directe werking. Dat betekent dat de bevoegdheden en de werkwijze van het EOM rechtstreeks voortvloeien uit de Verordening. Terecht stelt de memorie van toelichting dat slechts beperkte aanpassingen in de wetgeving noodzakelijk zijn om opsporing en vervolging door het EOM in Nederland mogelijk te maken. Deze aanpassingen betreffen vooral het scheppen van voldoende randvoorwaarden voor het functioneren van de gedelegeerd Europees aanklager in Nederland. Zo wordt de opsporing van financiële fraude die de belangen van de Unie schaadt opgedragen aan de Bijzondere opsporingsdiensten en worden de vier rechtbanken die bevoegd zijn in zaken van het functioneel parket aangewezen voor zaken die door de gedelegeerd Europees aanklager kunnen worden aangebracht. Omdat de bevoegdheden van de gedelegeerd Europees aanklager voor het grootste deel rechtstreeks voortvloeien uit de Verordening wordt in de Invoeringswet aan het Nederlandse openbaar ministerie een aantal voorschriften gegeven die ertoe strekken dat het Nederlandse openbaar ministerie het EOM faciliteert. Zo wordt het hoofd van het functioneel parket verantwoordelijk voor de ambtelijke ondersteuning en huisvesting van het EOM. Voor alle duidelijkheid wordt voorgeschreven dat alle bevoegdheden die toekomen aan 'de officier van justitie', 'de advocaat-generaal' en aan 'het openbaar ministerie' (waar het gaat om het instellen van cassatie), toekomen aan de gedelegeerd Europees aanklager. Het College kan zich op hoofdlijnen vinden in de gekozen opzet.

Aanwijzen autoriteit die beslist over bevoegdheid

In het merendeel van de gevallen beslist het EOM zelf of het bevoegd is een strafbaar feit te onderzoeken en te vervolgen. Dat is echter niet in alle gevallen zo.

Ingevolge artikel 22 lid 2 Verordening is het EOM eveneens bevoegd voor strafbare feiten die verband houden met deelneming aan een criminele organisatie,⁴ indien de criminele activiteit van deze organisatie bestaat uit het plegen van strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden. Hetzelfde geldt op grond van artikel 22 lid 3 Verordening voor andere strafbare feiten die onlosmakelijk verbonden zijn met het plegen van de eigenlijke pif-delicten.

In artikel 25 lid 3 Verordening worden twee situaties geschetst waarin het EOM zijn bevoegdheden niet kan uitoefenen. Dit is in de eerste plaats het geval als, naar nationaal recht, de maximumstraf voor het pif-delict zelf gelijk is aan of lager

⁴ Het College leest in de Verordening de woorden 'verband houden met' als: 'bestaan in of verband houden met'.

is dan de maximumstraf voor de in artikel 22 lid 3⁵ Verordening genoemde 'onlosmakelijk verbonden' strafbare feiten. Daarnaast is het EOM niet bevoegd als er reden is om aan te nemen dat de schade aan de financiële belangen van de Unie niet groter is dan een ander slachtoffer heeft geleden of dreigt te lijden. In de vier hiervoor bedoelde gevallen bestaat een beoordelingsmarge. Wanneer nu het EOM en de nationale strafvervolgingsinstanties van mening verschillen over de vraag of deze strafbare gedragingen door het EOM of het nationale openbaar ministerie moet worden vervolgd, komen volgens artikel 25 lid 6 Verordening nationale autoriteiten in beeld "die bevoegd zijn voor de toewijzing van de strafvervolgingsbevoegdheid op nationaal niveau". Deze autoriteiten (later in het artikel wordt gesproken over 'autoriteit' (enkelvoud)) moet dan beslissen wie voor het onderzoek van de zaak bevoegd zal zijn. De lidstaten dienen te vermelden welke nationale autoriteit zal beslissen over de toewijzing van bevoegdheid.

In het licht van laatstgenoemde verplichting die de Verordening aan de lidstaten oplegt, meent het College dat het noodzakelijk is om deze autoriteit wettelijk aan te wijzen. Dit is echter nog niet zo gemakkelijk omdat zeer onduidelijk is wat naar Nederlands recht moet worden verstaan onder de nationale autoriteit die bevoegd is voor de toewijzing van de strafvervolgingsbevoegdheid op nationaal niveau ('attribution of competences concerning prosecution'). Strikt genomen is dat naar Nederlands recht de wetgever, maar die kan het niet zijn, al was het maar omdat het moet gaan om een 'justitiële autoriteit' (preambule, overweging 62). Hierop gelet, alsmede op het feit dat het in artikel 25 lid 6 gaat om een beslissing, te nemen in het geval van een verschil van mening, zou er aan de nationale rechter gedacht kunnen worden, bijvoorbeeld aan een van de vier in het wetsvoorstel genoemde rechtbanken. Dit stuit echter op twee bezwaren. Het eerste is dat de Nederlandse rechter de bedoelde toewijzingsbevoegdheid in het geheel niet heeft. In de tweede plaats moet de autoriteit uit artikel 25 lid 6 Verordening ook de gesprekspartner zijn in het overleg dat gevoerd dient te worden ingevolge artikel 39 lid 3 Verordening (overleg voorafgaand aan een EOM-sepot). Dat is met zekerheid een geval waarin voor een rechter geen rol is weggelegd. In het geval van artikel 39 lid 3 zou nog gedacht kunnen worden aan het College zelf, maar voor artikel 25 lid 6 niet. Daar is het nationale OM (en dus ook het College) immers de partij die het verschil van mening met het EOM heeft. Logischerwijs kunnen de hoedanigheden van partij bij het geschil en beslechter van het geschil niet samenvallen. Het College heeft, kortom, geen panklare oplossing voor dit probleem, maar is graag bereid op dit punt te blijven meedenken.

⁵ In de Nederlandse tekst van de Verordening verwijst onderdeel a van artikel 25, derde lid, abusievelijk naar "een in artikel 22, lid 2, bedoeld onlosmakelijk daarmee verbonden strafbaar feit". Met 'lid 2' is daar 'lid 3' bedoeld.

Vereiste aanstelling bij het functioneel parket

In het voorgestelde artikel 144a lid 2 van de Wet op de rechterlijke organisatie wordt voorgeschreven dat de functie van gedelegeerd Europees aanklager wordt vervuld door een officier van justitie die werkzaam is bij het functioneel parket. In de memorie van toelichting wordt niet uitgelegd waarom deze bepaling is opgenomen, er wordt zelfs geen woord aan gewijd. Het College acht het vereiste strijdig met de voorschriften uit de Verordening en meent bovendien dat de bepaling voor de praktijk geen enkele toegevoegde waarde heeft.

In artikel 17 lid 2 Verordening staat dat de gedelegeerd Europees aanklager, vanaf zijn benoeming tot zijn ontslag, een actief lid van het openbaar ministerie dient te zijn. Daarnaast is voorgeschreven dat zijn onafhankelijkheid niet ter discussie staat. Andere eisen, behalve dat de gedelegeerd Europees aanklager uiteraard dient te beschikken over voldoende kwalificaties, worden niet gesteld. Gelet op het takenpakket van het functioneel parket, zal de gedelegeerd Europees aanklager logischerwijs nauw samenwerken met het functioneel parket. Een wettelijke bepaling die formeel voorschrijft dat de gedelegeerd Europees aanklager bij het functioneel parket werkzaam moet zijn, doet daar niets aan af of voegt er niets aan toe en kan onnodig belemmerend werken als de bewuste functionaris, om welke reden dan ook, van parket verandert. Het College adviseert om deze bepaling te schrappen.

Memorie van toelichting

In het algemene deel van het advies heeft het College gepleit voor een principiële beschouwing over de komst van het EOM naar Nederland. In dit deel van het advies wordt ingegaan op de praktische gevolgen van de komst van het EOM naar Nederland. Er zijn een aantal onderwerpen die nadere toelichting vergen.

Het College stelt zich op het standpunt dat, nu is besloten dat Nederland zal toetreden tot het EOM, het voor zowel het EOM als het openbaar ministerie van essentieel belang is dat er goed wordt samengewerkt. Niet naast elkaar, maar met elkaar. Daarvoor biedt de Verordening ook een handvat. Ingevolge overweging 52 van de preambule dienen de lidstaten een systeem op te zetten dat waarborgt dat informatie zo snel mogelijk aan het EOM wordt gemeld. Het is aan de lidstaten om te beslissen of zij een rechtstreeks of een gecentraliseerd systeem wensen op te zetten. En onder nummer 51 wordt overwogen dat de lidstaten over een efficiënt mechanisme dienen te beschikken voor een eerste beoordeling van vermoedens die erop neerkomen dat feiten zijn gepleegd die tot de bevoegdheid van het EOM behoren. Het nationale openbare ministerie moet het EOM van die vermoedens in kennis stellen (meldplicht). Over de invulling van

de samenwerking heeft het College een aantal vragen, die kunnen worden beantwoord in de memorie van toelichting.

Omvang van de meldplicht

Artikel 24 lid 1 Verordening schrijft voor dat naast de instellingen, organen en instanties van de Unie, de krachtens het toepasselijke nationale recht bevoegde autoriteiten van de lidstaten het EOM zonder vertraging de strafbare gedragingen melden ten aanzien waarvan het EOM zijn bevoegdheid zou kunnen uitoefenen. Tijdens de ambtelijke voorbereiding van het wetsvoorstel is door het OM meegedacht over de omvang van de meldplicht die voortvloeit uit artikel 24 lid 1 Verordening. Daarbij is duidelijk geworden dat daarnaar op ten minste twee manieren kan worden gekeken. Enerzijds zou gemeend kunnen worden dat de nationale lidstaat zelf een zekere selectie kan toepassen voordat de melding geschiedt. Anderzijds zou gemeend kunnen worden dat de Verordening geen ruimte biedt voor enige selectie van meldingen op nationaal niveau. Op laatstbedoeld standpunt heeft het openbaar ministerie zich in de ambtelijke voorbereiding steeds gesteld en dit is ook het standpunt dat het College in dit consultatieadvies inneemt. In de memorie van toelichting ontbreekt een nadere toelichting op de omvang van de meldplicht van artikel 24 lid 1 Verordening en dus ook een ingenomen standpunt. Graag zou het College die nadere toelichting alsnog zien. Als ervan zou moeten worden uitgegaan dat niet alle mogelijke strafbare gedragingen ten aanzien waarvan het EOM zijn bevoegdheid kan uitoefenen hoeven te worden gemeld, wat zijn dan de criteria op grond waarvan een selectie zou mogen worden gemaakt? Welke aanwijzingen voor strafbare gedragingen worden wel gemeld en welke meldingen kunnen achterwege blijven? En wie is bevoegd om die selectie te maken?

Bevoegde autoriteiten

Een voorwaarde voor een efficiënte samenwerking is dat de communicatie van en naar het EOM goed wordt ingericht. Het College merkt op dat de Verordening in een aantal artikelen een verbinding legt tussen het EOM en nationale autoriteiten en/of bevoegde autoriteiten. De begrippen bevoegde autoriteiten en nationale autoriteiten worden door elkaar gebruikt. Het College gaat ervan uit dat met beide begrippen hetzelfde wordt bedoeld, te weten de bevoegde nationale autoriteiten. Maar dan is het vervolgens wel de vraag wie in de onderscheiden artikelen als 'bevoegde nationale autoriteit' zijn aan te merken. Aan de hand van specifieke voorbeelden zal in het navolgende nader worden ingegaan op een aantal van de onderscheiden gevallen. Het College adviseert om deze gevallen in de memorie van toelichting nader toe te lichten.

Als het gaat om het melden van strafbare gedragingen merkt het College op dat er op nationaal niveau veel bevoegde autoriteiten zijn die kennis hebben van strafbare feiten. Als die allemaal, onafhankelijk van elkaar, melding moeten gaan maken van strafbare feiten die hun inziens vallen onder de bevoegdheid van het EOM, dan is te voorzien dat dit voor het EOM in Nederland een al te hoge werkdruk oplevert. Te verwachten is niet alleen dat er meldingen binnenkomen waarvan zal blijken dat niet in alle gevallen het EOM bevoegd zal zijn, maar ook dat er een contingent dubbele meldingen zal worden gedaan.

Daarom vraagt het College zich af of de Verordening toestaat dat er een nationale autoriteit wordt aangewezen die bevoegd is zonder onnodige vertraging het EOM te informeren over strafbare gedragingen waarover het EOM zijn bevoegdheid zou kunnen uitoefenen? Is het mogelijk om dit te regelen in goede werkafspraken of is het noodzakelijk om hiervoor een wettelijke grondslag te creëren?

Het omgekeerde doet zich voor bij artikel 24 lid 8 Verordening. Wanneer het EOM kennis krijgt van een strafbaar feit dat buiten zijn bevoegdheid valt, stelt het de bevoegde autoriteiten daarvan zonder onnodige vertraging in kennis en zendt het relevante bewijsmateriaal door. Ook in dit geval is het de vraag wie als bevoegde nationale autoriteit is aan te merken. De situatie vertoont gelijkenissen met het doen van aangifte van een strafbaar feit. Aangifte kan formeel worden gedaan bij iedere opsporingsambtenaar. Is het echter niet verstandig om te zorgen voor een bevoegde autoriteit die fungeert als exclusief loket voor het EOM?

De Verordening schrijft op verschillende plaatsen voor dat het EOM de nationale autoriteiten dient te informeren over voorgenomen activiteiten. Zo stelt artikel 25 lid 5 dat de bevoegde nationale autoriteiten in kennis moeten worden gesteld van elk besluit om zijn bevoegdheid al dan niet uit te oefenen. Ingevolge artikel 26 lid 7 Verordening dient het EOM de nationale autoriteiten te informeren over het besluit om een onderzoek in te stellen. Als het EOM zijn evocatierecht wenst uit te oefenen, dan dient het EOM ex artikel 27 lid 1 Verordening de nationale autoriteiten daarvan op de hoogte te stellen. In artikel 27 lid 7 is een wederkerige informatieplicht opgenomen. Enerzijds dient het EOM de nationale autoriteiten op de hoogte te stellen van het besluit om af te zien van zijn bevoegdheid, anderzijds zijn de nationale autoriteiten verplicht het EOM te informeren over nieuwe feiten die het EOM ertoe zouden kunnen brengen alsnog zijn bevoegdheid uit te oefenen. Het zal duidelijk zijn dat het van belang is dat de informatie op de juiste plaats in het openbaar ministerie wordt gedeeld. Voorkomen moet worden dat activiteiten van het EOM interfereren met activiteiten van het openbaar ministerie. Ook op dit punt is een richtinggevende uitleg in de memorie van toelichting zeer gewenst.

Een laatste variant is de volgende. De gedelegeerd Europees aanklager die een zaak behandelt kan overeenkomstig het nationale recht zelf onderzoekshandelingen

verrichten. Maar artikel 28 lid 1 Verordening schrijft voor dat hij ook de bevoegde autoriteiten daartoe opdracht kan geven. Ook in dit geval is het vraag wie precies de bevoegde autoriteit is aan wie de opdracht kan worden gegeven. Strikt genomen kan de gedelegeerd Europees aanklager rechtstreeks een opsporingsambtenaar de opdracht geven, in het geval deze voor de gewenste onderzoekshandelingen naar het nationale recht bevoegd is. In het opsporingsonderzoek zelf is dit ook een alleszins gewenste situatie. Als het echter gaat om de toedeling van opsporingscapaciteit voorafgaand aan de instelling van een onderzoek door de gedelegeerd Europees aanklager acht het College het gewenst dat er '(nationale) bevoegde autoriteiten' worden aangewezen aan wie die toedeling kan worden toevertrouwd, zodat zicht gehouden blijft worden op de verdeling tussen nationale en Europese uitputting van die capaciteit. Dit laatste betekent niet dat aan die autoriteiten de bevoegdheid toekomt om niet aan een EOM-verzoek te voldoen, maar wel dat die autoriteiten kunnen coördineren op welke wijze het best aan zo'n verzoek kan worden voldaan. Graag ziet het College op dit punt een nadere toelichting in de memorie van toelichting.

Interne toetsing

In artikel 12 lid 4 Verordening staat: "Indien het nationale recht van een lidstaat voorziet in interne toetsing van bepaalde besluiten binnen de structuur van een openbaar ministerie, valt de toetsing van dergelijke door de gedelegeerd Europees aanklager genomen rechtshandelingen onder de toezichthoudende bevoegdheden van de toezichthoudende Europees aanklager overeenkomstig het reglement van orde van het EOM en zonder afbreuk te doen aan de toezicht- en monitoringbevoegdheden van de permanente kamer."

Op dit moment is de officier van justitie verplicht om toestemming van het College van procureurs-generaal te vragen over de inzet van een aantal bepaalde, in de Aanwijzing opsporingsbevoegdheden opgenomen bijzondere opsporingsbevoegdheden en methodieken. In een aantal gevallen beslist het College daarover nadat de Centrale Toetsingscommissie (CTC), een intern adviesorgaan van het openbaar ministerie, het College dienaangaande heeft geadviseerd. In sommige gevallen wordt een beslissing van het College zelfs expliciet door het Nederlandse Wetboek van Strafvordering voorgeschreven (zie artikel 140a Sv in verbinding met artikel 140 Sv). Het College zou het op prijs stellen om in de memorie van toelichting te vernemen hoe deze huidige nationale praktijk van advisering (aan het College) en interne toetsing (door het College) zich verhoudt tot artikel 12 lid 4 van de Verordening (in verbinding met overweging 30 van de preambule). Betekent artikel 12 lid 4 dat een nationale interne toetsing ('internal review') zoals nu in artikel 140a bedoeld kan blijven

bestaan? En dat die toetsing nog weer eens getoetst wordt, maar dan op Europees niveau? Of komt de interne EOM-toetsing integraal voor de nationale toetsing in de plaats? En begrijpt het College het goed dat de gedelegeerd Europees aanklager zich in voorkomende gevallen van een CTC-advies mag voorzien? Een CTC-advies is op de keper beschouwd immers niet zelf een interne toetsing, maar slechts een advies ten behoeve daarvan. Ook als de interne toetsing zou overgaan naar het EOM, zou die advisering dus mogelijk blijven. Een andersluidende optie (toetsing gaat over naar het EOM, dus nationale advisering ten behoeve van die toetsing is niet langer mogelijk) zou door het College ten eerste worden betreurd.

Hoewel het in artikel 12 lid 4 bedoelde reglement van orde nog moet worden opgesteld en het dus nog niet duidelijk is op welke wijze de toetsing van het EOM zal worden vormgegeven, adviseert het College om deze mogelijk ingrijpende bepaling nader toe te lichten in de memorie van toelichting.

Implementatie

Ten behoeve van de implementatie van de EOM-Verordening heeft het College op verzoek van de minister van Justitie en Veiligheid een impactanalyse opgesteld, die separaat is verzonden. In deze impactanalyse worden aan de hand van verschillende scenario's de (financiële) consequenties geschetst van de uitvoering van de Verordening. De analyse benoemt zoveel mogelijk op kwalitatieve en op kwantitatieve wijze de effecten en de te verwachten initiële en structurele kosten ten aanzien van de vereiste veranderingen voor onder meer personeel, processen, ICT en opleiding. In grote lijnen wordt, zoals verzocht, ook aandacht geschonken aan de vraag hoe de interne organisatie eruit komt te zien, waar de functies in de organisatie worden ondergebracht en welk type ondersteuning noodzakelijk is.

Voor zover voor het wetsvoorstel van belang vraagt het College nog uw aandacht voor het volgende. Ingevolge het voorgestelde artikel 144c Wet RO wordt het hoofd van het functioneel parket verantwoordelijk voor de noodzakelijke voorzieningen voor de gedelegeerd Europees aanklager. Het tweede lid van artikel 144c bepaalt dat naast de huisvesting daaronder ook valt de ambtelijke ondersteuning van de gedelegeerd Europees aanklager. Het College kan zich vinden in deze bepaling, omdat daarmee wordt bereikt dat er een nauwe verbinding bestaat tussen het EOM en het functioneel parket. Dat is gelet op de aard van de zaken die beide behandelen even logisch als wenselijk. Tegelijkertijd merkt het College op dat artikel 144c voor het openbaar ministerie een financieel risico kan betekenen. In de memorie van toelichting wordt er voorsnog van uitgegaan dat de aanloopkosten voor 2019 en 2020 naar verwachting € 0,9 mln. respectievelijk € 1,8 mln. zullen bedragen. De structurele kosten van de deelname aan het EOM voor 2021 worden voorsnog op circa € 10

mln. geraamd. Nu is het zo, zoals al in de algemene inleiding aangestipt, dat het EOM opereert onder een (beperkt) legaliteitsprincipe. De daarmee gepaard gaande verplichting tot vervolgen kan betekenen dat de opsporings- en zittingscapaciteit steviger wordt belast dan nu is voorzien. Dat geldt echter ook voor de ondersteuning van het EOM. Het zou kunnen blijken dat de voorziene ambtelijke ondersteuning van het EOM onvoldoende is en er extra capaciteit moet worden vrijgemaakt. Mogelijk gaat de gevraagde ondersteuning meer kosten dan in het budget is voorzien.

Het College meent dat de verantwoordelijkheid van het hoofd van het functioneel parket voor de ambtelijke ondersteuning van het EOM niet verder reikt dan het budget dat voor deze ondersteuning beschikbaar is. Het mag niet zo zijn dat het voorgestelde artikel 144c feitelijk tot gevolg heeft dat de bestaande personele capaciteit van het functioneel parket per saldo geringer wordt doordat beschikbare capaciteit moet worden aangewend voor de ondersteuning van het EOM. Dat zou namelijk de bedrijfsvoering van het functioneel parket ernstig frustreren, met mogelijk gevolgen voor de eigen zaken van het functioneel parket. Het College is van oordeel dat de in artikel 144c omschreven verantwoordelijkheid van het hoofd van het functioneel parket voor de ambtelijke ondersteuning zich niet uitstrekt tot de financiering daarvan en dringt erop aan dat dit ook in de memorie van toelichting duidelijk wordt uitgelegd.

Hoogachtend,

