

EUROPEES PARLEMENT

1999



2004

Zittingsdocument

DEFINITIEVE VERSIE
A5-0317/2000

30 oktober 2000

VERSLAG

over het initiatief van de Republiek Portugal, de Franse Republiek, het Koninkrijk Zweden en het Koninkrijk België met het oog op de aanneming van het besluit van de Raad tot oprichting van een voorlopig justitieel samenwerkingsteam
(10356/2000 – C5-0395/2000 – 2000/0816(CNS))

Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken

Rapporteur: Evelyne Gebhardt

Verklaring van de gebruikte tekens

- * Raadplegingsprocedure
Meerderheid van de uitgebrachte stemmen
- **I Samenwerkingsprocedure (eerste lezing)
Meerderheid van de uitgebrachte stemmen
- **II Samenwerkingsprocedure (tweede lezing)
Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van het gemeenschappelijk standpunt
Meerderheid van de leden van het Parlement voor de verwerping of amendering van het gemeenschappelijk standpunt
- *** Instemming
Meerderheid van de leden van het Parlement, behalve in de in de artikelen 105, 107, 161 en 300 van het EG-Verdrag en in artikel 7 van het EU-Verdrag bedoelde gevallen
- ***I Medebeslissingsprocedure (eerste lezing)
Meerderheid van de uitgebrachte stemmen
- ***II Medebeslissingsprocedure (tweede lezing)
Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van het gemeenschappelijk standpunt
Meerderheid van de leden van het Parlement voor de verwerping of amendering van het gemeenschappelijk standpunt
- ***III Medebeslissingsprocedure (derde lezing)
Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van de gemeenschappelijke ontwerp tekst

(De aangeduide procedure is gebaseerd op de door de Commissie voorgestelde rechtsgrondslag.)

INHOUD

	Blz.
PROCEDUREVERLOOP.....	4
WETGEVINGSVOORSTEL.....	5
ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE.....	11
TOELICHTING	12
ADVIES VAN DE COMMISSIE JURIDISCHE ZAKEN EN INTERNE MARKT.....	18

PROCEDUREVERLOOP

Bij schrijven van 27 juli 2000 verzocht de Raad, overeenkomstig artikel 39, lid 1 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, het Parlement om advies inzake het initiatief van de Republiek Portugal, de Franse Republiek, het Koninkrijk Zweden en het Koninkrijk België met het oog op de aanneming van het besluit van de Raad tot oprichting van een voorlopig justitieel samenwerkingsteam (10356/2000 – 2000/0816(CNS)).

Op 4 september 2000 gaf de Voorzitter van het Parlement kennis van de verwijzing van dit initiatief naar de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken als commissie ten principale (C5-0395/2000).

De Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken benoemde op haar vergadering van 29 augustus 2000 Evelyne Gebhardt tot rapporteur.

Bij schrijven van 16 oktober 2000 raadpleegde de commissie, overeenkomstig artikel 63, lid 2 van het Reglement, de Commissie juridische zaken en interne markt over de rechtsgrondslag van dit initiatief.

De commissie behandelde het initiatief van de Republiek Portugal, de Franse Republiek, het Koninkrijk Zweden en het Koninkrijk België en het ontwerpverslag op haar vergaderingen van 4 september 2000, 19 september 2000, 11 oktober 2000 en 23 oktober 2000.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met 32 stemmen voor en 5 tegen bij 0 onthoudingen haar goedkeuring aan de ontwerpwetgevingsresolutie.

Bij de stemming waren aanwezig: Graham R. Watson, voorzitter; Robert J.E. Evans, ondervoorzitter; Bernd Posselt, ondervoorzitter; Evelyne Gebhardt, rapporteur; Jan Andersson (verving Adeline Hazan), Roberta Angelilli, Alima Boumediene-Thiery, Rocco Buttiglione, Marco Cappato, Michael Cashman, Charlotte Cederschiöld, Carlos Coelho, Thierry Cornillet, Gérard M.J. Deprez, Giorgos Dimitrakopoulos (verving Enrico Ferri), Francesco Fiori (verving Marcello Dell'Utri overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Pernille Frahm, Bertel Haarder (verving Jan-Kees Wiebenga), Jorge Salvador Hernández Mollar, Anna Karamanou, Margot Keßler, Ewa Klamt, Alain Krivine (verving Fodé Sylla), Baroness Sarah Ludford, Minerva Melpomeni Malliori (verving Sérgio Sousa Pinto), Lucio Manisco (verving Giuseppe Di Lello Finuoli), Hartmut Nassauer, William Francis Newton Dunn (verving Timothy Kirkhope), Arie M. Oostlander (verving Daniel J. Hannan), Elena Ornella Paciotti, Hubert Pirker, Martin Schulz, Patsy Sörensen, Joke Swiebel, Anna Terrón i Cusí, Maurizio Turco (verving Frank Vanhecke) en Gianni Vattimo

Het advies van de Commissie juridische zaken en interne markt is bij dit verslag gevoegd.

Het verslag werd ingediend op 30 oktober 2000.

De termijn voor de indiening van amendementen wordt bekendgemaakt in de ontwerpagenda voor de vergaderperiode waarin het verslag wordt behandeld.

WETGEVINGSVOORSTEL

Initiatief van de Republiek Portugal, de Franse Republiek, het Koninkrijk Zweden en het Koninkrijk België met het oog op de aanneming van het besluit van de Raad tot oprichting van een voorlopig justitieel samenwerkingsteam (10356/2000 – C5-0395/2000 – 2000/0816(CNS))

Dit initiatief wordt als volgt gewijzigd:

Tekst voorgesteld door de Republiek Portugal,
de Franse Republiek, het Koninkrijk Zweden
en het Koninkrijk België¹

Amendementen van het Parlement

(Amendement 1)
Eerste streepje

gelet op titel VI van het Verdrag
betreffende de Europese Unie, met name
op de artikelen 31 en 34, lid 2, onder c).

gelet op titel VI van het Verdrag
betreffende de Europese Unie, met name
op de artikelen **29**, 31 en 34, lid 2, onder
c).

Motivering:

Gelet op de beoogde bevoegdheden lijkt het zinvol ook artikel 29 EU-Verdrag als rechtsgrondslag te vermelden. Daarin wordt de doelstelling van Eurojust genoemd om "de burgers in een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid een hoog niveau van zekerheid te verschaffen".

(Amendement 2)
Overweging 3

(3) In de conclusies van de Europese Raad van Tampere van 15 en 16 oktober 1999, met name in punt 46, wordt gepleit voor de oprichting van Eurojust, een eenheid bestaande uit officieren van justitie, magistraten of politieofficieren met gelijkwaardige bevoegdheden, om de bestrijding van ernstige vormen van georganiseerde criminaliteit te versterken.

(3) In de conclusies van de Europese Raad van Tampere van 15 en 16 oktober 1999, met name in punt 46, wordt gepleit voor de oprichting, **vóór eind 2001**, van Eurojust, een eenheid bestaande uit officieren van justitie, magistraten of politieofficieren met gelijkwaardige bevoegdheden, om de bestrijding van ernstige vormen van georganiseerde criminaliteit te versterken.

(Amendement 3)
Overweging 4 bis (nieuw)

4 bis. Het voorlopig justitieel

¹ PB C 243 van 24.08.2000, blz. 21.

samenwerkingsteam houdt zich bij de vergaring, de verwerking en het gebruik van persoonsgebonden gegevens aan de beginselen van de overeenkomst van de Raad van Europa van 28 januari 1981 en aanbeveling nr. R 8715 van het ministerscomité van de Raad van Europa van 17 september 1987 en neemt in elk geval de rechtsregels van de individuele lidstaten in acht. Dit geldt voor elk persoonsgebonden gegevensbestand. Bovendien moet in gevallen dat persoonsgebonden gegevens worden uitgewisseld, de efficiëntie van de persoonsbescherming in het kader van de verwerking van persoonsgebonden gegevens in de Unie worden bereikt door coherentie op het gebied van de regels en procedures die terzake op de activiteiten die binnen de verschillende juridische kaders vallen, van toepassing zijn. De uitwerking van fundamentele beginselen voor de bescherming van persoonsgebonden gegevens in het kader van justitiële samenwerking op strafrechtelijk gebied en op het gebied van politie en douane vormen een eerste stap in deze richting,

Motivering

De vereiste van identieke beginselen die ervoor garant staan dat persoonsgegevens ook in het kader van de activiteiten van de derde peiler omzichtig worden behandeld, werd al door het Parlement geformuleerd en de Raad is het er in wezen mee eens.

(Amendement 4)

Overweging 5

(5) Dit voorlopige team moet voor zijn bijeenkomsten een beroep doen op de infrastructuur van de Raad, **met dien verstande dat zijn ervaring positief zal bijdragen aan de opstelling van het juridisch instrument tot oprichting van Eurojust,**

(5) Dit voorlopige team moet voor zijn bijeenkomsten een beroep doen op de infrastructuur van de Raad **en de Commissie, binnen de grenzen van de hun door de Verdragen verleende bevoegdheden,**

Motivering:

Hoe nauwer de justitiële samenwerking in strafzaken wordt, hoe belangrijker de ondersteunende rol van de Europese Commissie.

(Amendement 5)

Overweging 5 bis (nieuw)

(5 bis) Nieuwe organen van de Europese Unie, zoals het nu op te richten voorlopige team, die een nauwe justitiële samenwerking tussen de lidstaten tot stand moeten brengen, moeten voldoen aan de beginselen van strafrechtelijke normen en procedures, met name betreffende de bescherming van de mensenrechten, het recht op verdediging en de bescherming van persoonsgebonden gegevens, die in de wetgeving van de lidstaten zijn opgenomen,

Motivering:

Spreekt voor zich.

(Amendement 6)

Overweging 5 ter (nieuw)

(5 bis) De met de werking van het voorlopige team opgedane ervaring zal als basis dienen voor de opstelling van het besluit tot oprichting van Eurojust.

(Amendement 7)

Overweging 5 quater (nieuw)

(5 ter) De lidstaten kunnen alleen politiefunctionarissen met gelijkwaardige bevoegdheden detacheren als de politie in hun rechtsbestel de taken van de officier van justitie vervult.

Motivering:

Het gaat bij het team om justitiële en niet om politieke samenwerking. Daarom mogen bij het werk alleen politiemensen betrokken worden uit lidstaten die geen officieren van justitie kennen en waar hun functies door de politie worden vervuld.

(Amendement 8)
Overweging 5 quinquies (nieuw)

(5 quater) Het voorlopige team heeft o.a. tot doel mee te werken aan de totstandbrenging van Eurojust.

Motivering:

De rapporteur gaat akkoord met het voorstel om Eurojust in twee etappes in te voeren, mits o.a. bij de oprichting van Eurojust actief gebruik wordt gemaakt van de ervaringen van het voorlopige team met de justitiële samenwerking.

(Amendement 9)
Overweging 5 sexies (nieuw)

(5 quinquies) Het voorlopige team kan onderzoeken hoe een doeltreffende samenwerking met Europol, het Europees justitieel netwerk en eventueel andere instanties kan worden opgezet, vooral om dubbel werk en bevoegdheidsconflicten te voorkomen.

Motivering:

Spreekt voor zich.

(Amendement 10)
Artikel 1, lid 1

1. Elke lidstaat detacheert bij zijn Permanente vertegenwoordiging bij de Europese Unie een officier van justitie, een magistraat of een politiefunctionaris met gelijkwaardige bevoegdheden, ***die de verbindingsfuncties kan*** vervullen ter uitvoering van de doelstellingen en taken bedoeld in lid 2. De vijftien aldus aangewezen leden komen te Brussel bijeen in een formatie genaamd "Voorlopig justitieel samenwerkingsteam" en doen daarbij een beroep op de infrastructuur van de Raad.

1. Elke lidstaat detacheert ***conform de in de nieuwe overweging 5 bis vastgestelde criteria*** bij zijn Permanente vertegenwoordiging bij de Europese Unie een officier van justitie, een magistraat of een politiefunctionaris met gelijkwaardige bevoegdheden, ***deze laatste alleen als het rechtsbestel van de lidstaat niet in de functie van officier van justitie voorziet en diens taken toewijst aan de politie, om de functies te*** vervullen ter uitvoering van de doelstellingen en taken bedoeld in lid 2. De vijftien aldus aangewezen leden komen te Brussel bijeen ***op het secretariaat-generaal van de Raad of bij de Europese Commissie***, in een formatie genaamd "Voorlopig justitieel samenwerkingsteam", en doen

daarbij een beroep op de infrastructuur van de Raad **en de Commissie, binnen de grenzen van de haar door de Verdragen verleende bevoegdheden.**

Motivering

Zoals voor overweging 5 ter (nieuw) lijkt het nuttig te herhalen dat politiefunctionarissen alleen kunnen worden gedetacheerd als in hun land niet in de functie van officier van justitie is voorzien en diens taken zijn toegewezen aan de politiefunctionarissen zelf.

(Amendement 11)

Artikel 1, lid 2

2. In nauwe samenwerking met het secretariaat-generaal van de Raad en het Europees justitieel netwerk:

a) **dragen** die personen, **binnen het kader** van de nationale wetgeving van elke lidstaat, **bij aan** de goede coördinatie tussen de voor opsporings- en vervolgingsacties bevoegde nationale instanties, voor zover twee of meer lidstaten daarbij betrokken zijn en de zaak een **gecoördineerde actie** vereist,

b) vergemakkelijken die personen de justitiële samenwerking in strafzaken tussen de bevoegde instanties van de lidstaten,

c) staan die personen de lidstaten en de Raad, **voorzover nodig**, bij met het oog op het overleg over en de aanneming door de Raad van het besluit betreffende de oprichting van de eenheid Eurojust.

2. In nauwe samenwerking met het secretariaat-generaal van de Raad en het Europees justitieel netwerk:

a) **versterken** die personen, **onder eerbiediging** van de nationale wetgeving van elke lidstaat, de goede coördinatie **en de nauwe samenwerking** tussen de voor opsporings- en vervolgingsacties bevoegde nationale instanties, voor zover twee of meer lidstaten daarbij betrokken zijn en de zaak een **gemeenschappelijk optreden** vereist,

b) vergemakkelijken die personen de justitiële samenwerking in strafzaken tussen de bevoegde instanties van de lidstaten,

c) staan die personen de lidstaten en de Raad bij met het oog op het overleg over en de aanneming door de Raad van het besluit betreffende de oprichting van de eenheid Eurojust.

Motivering:

Om een echte meerwaarde bij de justitiële samenwerking te realiseren, moet de samenwerking tussen de bevoegde instanties niet alleen worden gecoördineerd, maar ook versterkt. Bereikt moet worden dat bij opsporingsacties en strafvervolgning gemeenschappelijk wordt opgetreden.

De rapporteur gaat akkoord met het voorstel om Eurojust in twee etappes in te voeren, mits o.a. bij de oprichting van Eurojust actief gebruik wordt gemaakt van de ervaringen van het voorlopige team.

(Amendement 12)

Artikel 1, lid 3 (nieuw)

3. De Commissie wordt overeenkomstig artikel 36, lid 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie volledig bij de werkzaamheden van het voorlopige team betrokken en wordt met name in staat gesteld een bijdrage te leveren op basis van haar ervaring op de terreinen waarvoor zij bevoegd is.

Motivering

De hier voorgestelde regel is coherent met overweging 5, zoals geamendeerd in het ontwerpverslag (amendement 3 van de rapporteur), met artikel 36, lid 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en met de tekst van het laatste ontwerp voor een besluit van de Raad van 28 september 2000, dat erin voorziet dat de Commissie bij de werkzaamheden van het voorlopige team wordt betrokken.

(Amendement 13)
Artikel 2

Dit besluit treedt in werking op de dag waarop het wordt aangenomen.
Dit besluit vervalt op de datum van inwerkingtreding van het instrument houdende oprichting van Eurojust.

Dit besluit treedt in werking op de dag waarop het wordt aangenomen.
Dit besluit vervalt op de datum van inwerkingtreding van het instrument houdende oprichting van Eurojust, ***voorzien voor uiterlijk eind 2001.***

ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE

Wetgevingsresolutie van het Europees Parlement over het initiatief van de Republiek Portugal, de Franse Republiek, het Koninkrijk Zweden en het Koninkrijk België met het oog op de aanneming van het besluit van de Raad tot oprichting van een voorlopig justitieel samenwerkingsteam (10356/2000 – C5-0395/2000 – 2000/0816(CNS))

(Raadplegingsprocedure)

Het Europees Parlement,

- gezien het initiatief van de Republiek Portugal, de Franse Republiek, het Koninkrijk Zweden en het Koninkrijk België met het oog op de aanneming van het besluit van de Raad tot oprichting van een voorlopig justitieel samenwerkingsteam (10356/2000¹ – 2000/0816(CNS)),
 - gelet op artikel 34, lid 2, sub c) van het EU-Verdrag,
 - geraadpleegd door de Raad overeenkomstig artikel 39, lid 1 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (C5-0395/2000),
 - gezien het advies van de Commissie juridische zaken en interne markt inzake de voorgestelde rechtsgrondslag,
 - gelet op de artikelen 106 en 67 van zijn Reglement,
 - gezien het verslag van de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken (A5-0317/2000),
1. hecht zijn goedkeuring aan het aldus gewijzigde initiatief van de Republiek Portugal, de Franse Republiek, het Koninkrijk Zweden en het Koninkrijk België;
 2. verzoekt de Raad, wanneer deze voornemens is af te wijken van de door het Parlement goedgekeurde tekst, het Parlement hiervan op de hoogte te stellen;
 3. wenst opnieuw te worden geraadpleegd ingeval de Raad substantiële wijzigingen zou willen aanbrengen in het initiatief van de Republiek Portugal, de Republiek Frankrijk, het Koninkrijk Zweden en het Koninkrijk België;
 4. verzoekt zijn Voorzitter het standpunt van het Parlement te doen toekomen aan de Raad, aan de Commissie en aan de regeringen van de Republiek Portugal, de Franse Republiek, het Koninkrijk Zweden en het Koninkrijk België.

¹ PB C 243 van 24.08.2000, blz. 21.

TOELICHTING

De oprichting van Eurojust - een rechtsstatelijk gebod

Als pendant van de politie-instantie Europol en het Bureau voor fraudebestrijding OLAF vormt de justitiële samenwerking in strafzaken slechts stukwerk: losse contacten tussen magistraten en officieren van justitie met een verbindingsfunctie en het Europees justitieel netwerk (EJN). Daarnaast heeft de Europese Commissie momenteel plannen voor de oprichting van een Europees Openbaar Ministerie ter bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie.

Het voorstel voor de oprichting van Eurojust moet daarom worden toegejuicht. De Raad gaat daarmee voor het eerst in de richting van institutionalisering van de justitiële samenwerking, iets waarop het Europees Parlement al lang aandringt. Uitbreiding van de justitiële samenwerking in strafzaken tegenover de bevoegdheden van Europol is immers een rechtsstatelijk gebod.

Eurojust moet daarom zo worden opgezet dat het kan worden gezien als een kiemcel voor een toekomstig Europees openbaar ministerie, dat de justitiële kant van de Europese Unie met betrekking tot het strafrecht versterkt.

Institutionalisering alleen is echter niet voldoende. De Raad wordt verzocht samen met het Europees Parlement en de Commissie de nodige rechtsnormen te scheppen, op basis waarvan Eurojust zal kunnen werken. Het Parlement heeft reeds aangegeven hoe dit corpus juris eruit zou kunnen zien.

Met een dergelijk geheel van rechtsnormen zou de Europese Unie in alle duidelijkheid kunnen optreden tegen het verwijt dat zij niet democratisch gestructureerd zou zijn, omdat in de Unie, anders dan wat alle democratische samenlevingen kenmerkt, de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht niet gelijkwaardig en onafhankelijk naast elkaar bestaan.

Het voorlopig justitieel samenwerkingsteam

Het initiatief van Portugal, Frankrijk, Zweden en België met het oog op goedkeuring van een besluit van de Raad tot oprichting van een voorlopig justitieel samenwerkingsteam is ter fine van advies aan het Europees Parlement voorgelegd, evenals een ander initiatief van deze landen inzake de oprichting van Eurojust zelf en een Duitse tekst die in dezelfde richting gaat.

De opdracht van de Raad in Tampere was echter duidelijker dan deze verscheidenheid aan teksten doet vermoeden:

Op de Top in Tampere op 15 en 16 oktober 1999 heeft de Raad op initiatief van de Duitse minister van Justitie het besluit genomen om een eenheid Eurojust op te richten teneinde de samenwerking tussen de lidstaten bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit te versterken. Door de lidstaten gedetacheerde officieren van justitie, magistraten of politiefunctionarissen dienen vanaf 2002 de nationale openbare ministeries te coördineren en strafrechtelijke onderzoeken te ondersteunen wanneer er een verband bestaat met de georganiseerde misdaad. Er werd voorzien in nauwe samenwerking met Europol en het

Europees justitieel netwerk.

De rapporteur gaat akkoord met het voorstel om Eurojust in twee etappes in te voeren, mits de oprichting van het voorlopig justitieel samenwerkingsteam niet nu al bepalend is voor de definitieve oprichting van Eurojust en mits de met het team opgedane ervaringen een belangrijke rol spelen bij de oprichting van Eurojust. De rapporteur gaat ervan uit dat Eurojust zelf slechts een voorloper kan zijn van een echt Europees openbaar ministerie. Met het oog daarop moeten de regeringen bij de voorbereiding van de Verdragswijzigingen de noodzakelijke rechtsgrondslag creëren. Met het oog daarop moet echter ook rekening worden gehouden met het door de Europese Commissie en het Europees Parlement gewenste Europees openbaar ministerie voor de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie.

Voorgeschiedenis

In vergelijking met de politieke samenwerking is de justitiële samenwerking pas laat op gang gekomen, namelijk medio jaren '80 op basis van de Europese Akte. De georganiseerde en grensoverschrijdende criminaliteit nam toe en vereiste een gemeenschappelijk optreden, dat met de Verdragen van Maastricht en Amsterdam (Titel VI) geleidelijk verder is ontwikkeld. Nog steeds is er echter sprake van internationale samenwerking, waarin de Europese Commissie pas sinds 1 mei 1999 initiatieven kan ontplooien, met als gevolg dat een democratische legitimering op Europees niveau ontbreekt.

De lidstaten hebben ondanks de sinds 1992 in het Verdrag geregelde mogelijkheden in eerste instantie overeenkomsten op het gebied van de justitiële samenwerking gesloten, maar daartegen vaak een voorbehoud gemaakt. Door tegenstrijdigheden tussen de overeenkomsten respectievelijk met de overeenkomsten van de Raad van Europa en vooral door het geringe aantal ratificaties konden deze overeenkomsten tot dusverre niet worden toegepast.

Dit terwijl het dringend noodzakelijk zou zijn om vooral de volgende problemen aan te pakken:

- een handeling moet zowel in het om rechtshulp verzoekende land als in het om rechtshulp verzochte land als misdrijf worden aangemerkt;
- verzoeken om rechtshulp nemen veel tijd in beslag;
- de taal en procedures vormen belemmeringen bij de communicatie tussen de onderzoeksinstanties.

Wel heeft de Raad een aantal gemeenschappelijke acties vastgesteld, die vooral op de twee laatstgenoemde probleemgebieden soelaas moeten bieden.

De belangrijkste bestaande instrumenten van de Europese Unie

1) Het gemeenschappelijk optreden van de Raad van 22 april 1996 inzake een kader voor de uitwisseling van verbindingsmagistraten ter verbetering van de justitiële samenwerking tussen de lidstaten van de Europese Unie

Doel hiervan is de justitiële samenwerking sneller en efficiënter te laten verlopen. Daartoe dienen rechters en officieren van justitie met een verbindingsfunctie de informatie-

uitwisseling over de rechtsorde en het gerechtelijke bestel van de lidstaten te waarborgen en de contacten tussen de bevoegde instanties te vereenvoudigen.

2) Het gemeenschappelijk optreden van de Raad van 29 juni 1998 over de goede praktijk op het gebied van de rechtshulp in strafzaken

Door praktische aanpassingen moet vooral de bestrijding van bijzonder ernstige vormen van criminaliteit worden verbeterd. Elke lidstaat deponereert bij de Raad een verklaring inzake de goede procedurele praktijk bij verzoeken om rechtshulp uit een andere lidstaat. Niet alleen hebben de lidstaten zich ertoe verplicht doorlopend na te gaan of hun procedures in overeenstemming zijn met hun verklaring, ook kan het Europees justitieel netwerk aanbevelingen doen voor verbeteringen in goede praktijken.

3) Het gemeenschappelijk optreden van de Raad van 29 juni 1998 tot oprichting van een Europees justitieel netwerk

Bij de bestrijding van ernstige vormen van criminaliteit heeft het Europees justitieel netwerk (EJN) de taak rechtstreekse contacten te leggen tussen de justitiële autoriteiten en de voor de justitiële samenwerking verantwoordelijke instanties. Daarbij worden de contactpunten binnen het netwerk gevormd door de centrale autoriteiten die een algemene of bijzondere verantwoordelijkheid dragen voor de internationale samenwerking in strafzaken. Ook de verbindingsambtenaren kunnen deel uitmaken van het EJN.

Zij hebben tot taak rechtstreekse contacten te verzorgen tussen de plaatselijke justitiële autoriteiten en andere bevoegde autoriteiten van het ene land en die van een andere lidstaat en deze, waar nodig, te coördineren. Zij verstrekken de nodige juridische en praktische gegevens om ervoor te zorgen dat een aanvraag die justitiële samenwerking vereist, soepel kan worden behandeld.

Het EJN komt - wanneer dit nodig is, maar wel regelmatig - op uitnodiging van het voorzitterschap in Brussel of in een lidstaat bijeen. Deze bijeenkomsten zijn bedoeld om de contactpunten te leren kennen en ervaringen uit te wisselen. Het secretariaat van de Raad stelt verder alle contactpunten in staat te allen tijde onbelemmerd te beschikken over informatie inzake

- hun partners binnen het netwerk,
- de justitiële autoriteiten, ook op lokaal niveau,
- de rechtssystemen en -procedures in de lidstaten,
- de relevante instrumenten, inclusief verklaringen en voorbeholden.

Het EJN kan op een telecommunicatiesysteem worden aangesloten.

In het besluit is bepaald dat de Raad drie jaar na de oprichting de positie en rol van het EJN tegenover Europol onderzoekt.

Helaas is het Europees Parlement nooit op de hoogte gesteld van de ontwikkeling of de werking van de drie acties, hetgeen een correcte beoordeling van de huidige situatie ernstig bemoeilijkt.

In elk geval moet Eurojust zodanig worden opgezet dat er een merkbare meerwaarde wordt

bereikt ten opzichte van de bestaande instrumenten. Hoe deze meerwaarde er uit zou kunnen zien, heeft het Europees Parlement in twee initiatiefverslagen uiteengezet.

Initiatiefverslag van het Europees Parlement over de justitiële samenwerking in de Europese Unie van 13 maart 1998

In het verslag-Bontempi wordt het fundamentele belang van de justitiële samenwerking in strafzaken onderstreept, vooral als uitdrukking van een gemeenschappelijke rechtscultuur. In het verslag wordt het standpunt van het Europees Parlement verwoord dat een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht niet denkbaar is zonder een gemeenschappelijke Europese rechtsruimte, die gekenmerkt is door eerbiediging van de constitutionele normen van de lidstaten en van de mensenrechten.

Het verslag bevat kritiek op de "politiek van conventies"; als alternatief wordt voorgesteld om aan de hand van de instrumenten ter bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie naar nieuwe oplossingen te zoeken om het strafrecht te harmoniseren, althans op het gebied van de georganiseerde criminaliteit.

Het Europees Parlement was zich in een zeer vroeg stadium bewust van de problematiek van de rechtsstatelijkheid in verband met de overheveling van bevoegdheden naar Europol. Helaas heeft de Raad nooit iets gedaan met de voorstellen voor mogelijke tegenmaatregelen.

Het Europees Parlement is echter nog verder gegaan en heeft voorstellen geformuleerd voor een harmonisatie van strafrechtelijke procedures.

Initiatiefverslag over strafrechtsprocedures in het kader van de Europese Unie (corpus juris) van 13 april 1999

In het initiatiefverslag-Wiebenga werd gewezen op de toenemende criminaliteit en het onvermogen van de Raad om de juridische procedures in de Europese Unie te harmoniseren.

In dit verslag werd aangedrongen op een voor verdere ontwikkeling vatbaar Europees strafrechtstelsel alsmede op het met voorrang harmoniseren van de volgende, in artikel 29, tweede zin van het EU-Verdrag vermelde delicten:

- misdrijven tegen kinderen
- mensenhandel
- drugshandel
- terrorisme
- corruptie en fraude
- witwassen van geld.

Daarnaast zouden ook milieudelicten en Internet-criminaliteit moeten worden geïntegreerd in het Europese strafrechtstelsel

Een programma voor de nodige kaderwetgeving alsmede de totstandbrenging van een onafhankelijk Europees openbaar ministerie stonden in het verslag centraal.

Het Europees openbaar ministerie zou worden belast met het centrale beheer van gerechtelijke gegevens over actuele grensoverschrijdende onderzoeken, voorzover het gaat om delicten die

voorkomen in het Europese strafrechtstelsel (zie hierboven). Dubbel werk voorkomen en samenwerking en coördinatie bij onderzoek verbeteren: dat waren de doelstellingen.

In een latere fase zou het Europees openbaar ministerie dan de opdracht krijgen om via gedetacheerde officieren van justitie onderzoeken te openen en in geval van delicten uit het Europees strafrechtstelsel het openbaar ministerie te vertegenwoordigen bij de nationaal verantwoordelijke instanties.

Het Europees Parlement pleitte er tevens voor om aan deze Europese strafvervolgingsinstantie de juridische controle op Europol toe te kennen, teneinde het rechtsstatelijke tekort op dit gebied weg te nemen.

Een Europese officier van justitie voor de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie

Het Europees Parlement was het er dus lang voor de Raad over eens dat de gemeenschappelijke Europese rechtsruimte alleen echt vorm zou krijgen door middel van gemeenschappelijke normen en procedures. Beide liggen echter nog in een ver verschiet, omdat de noodzaak van dergelijke maatregelen binnen de Raad slechts in geringe mate lijkt te worden ingezien.

Naar aanleiding van de discussie over corruptie en fraude is althans een Europees openbaar ministerie voor de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie, waarop het Parlement eveneens sterk heeft aangedrongen, binnen het bereik van het mogelijke gekomen. De Europese Commissie heeft aangekondigd een desbetreffend voorstel tot wijziging van het Verdrag eind dit jaar in Nice aan de Raad te zullen voorleggen.

De politieke wil om bij de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie vorderingen te maken, is na een reeks schandalen nu bij Raad en Commissie blijkbaar voorhanden. Over de bevoegdheden van Eurojust is de discussie nog gaande.

Men dient wel te bedenken dat Eurojust en een Europese officier van justitie voor de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie op den duur niet naast elkaar kunnen blijven bestaan. Van meet af aan moeten de plannen zo worden uitgewerkt dat beiden op zekere dag kunnen opgaan in een Europees openbaar ministerie.

Rechtsgrondslag

De Raad stelt de artikelen 31 en 34, lid 2, sub c) VEU voor als rechtsgrondslag voor de oprichting van het voorlopige justitiële samenwerkingsteam.

Gezien de beoogde bevoegdheden lijkt het zinvol om ook artikel 29 VEU als rechtsgrondslag te vermelden. Daarin wordt de doelstelling van Eurojust verwoord om "de burgers in een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid een hoog niveau van zekerheid te verschaffen".

Verder staat in dit artikel dat bepaalde vormen van al dan niet georganiseerde criminaliteit kunnen worden bestreden door middel van een nauwere samenwerking tussen politiediensten

en justitiële autoriteiten, waarbij ook Europol kan worden ingeschakeld.

Bevoegdheden van het voorlopige justitiële samenwerkingsteam

Eurojust moet volgens het besluit van Tampere tenminste zorgen voor een betere coördinering van de strafvervolgning en strafrechtelijk onderzoek ondersteunen wanneer er een verband bestaat met de georganiseerde criminaliteit. Ook al gaan de officieren van justitie daarbij uit van de rechtsorde van hun land van herkomst, toch moeten zij kunnen beschikken over duidelijke voorschriften inzake de gegevensbescherming. Dit geldt uiteraard ook voor het voorlopige team.

Even belangrijk is het om duidelijk te maken dat het bij het team gaat om justitiële samenwerking en niet om samenwerking tussen politiediensten. Daarom moeten bij het werk alleen politiefunctionarissen worden betrokken uit lidstaten die geen officieren van justitie kennen en waar hun taken dus door de politie worden vervuld.

De taakstelling van het voorlopige team vereist bovendien een nauwe, duidelijk geregelde samenwerking met Europol en het EJV om bevoegdheidsconflicten en dubbel werk te voorkomen.

Bovendien moet gewaarborgd worden dat het voorlopige team ook werkelijk ervaringen kan opdoen op de werkterreinen van Eurojust. Hoe zou het anders de Europese Raad, het Europees Parlement en de Europese Commissie met raad en daad kunnen bijstaan bij de oprichting van Eurojust?

ADVIES VAN DE COMMISSIE JURIDISCHE ZAKEN EN INTERNE MARKT
(Artikel 63, lid 2 van het Reglement)

aan de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken

inzake het initiatief van de Republiek Portugal, de Franse Republiek, het Koninkrijk Zweden en het Koninkrijk België met het oog op de aanneming van het besluit van de Raad tot oprichting van een voorlopig justitieel samenwerkingsteam (10356/2000 – C5-0395/2000 – 2000/0816(CNS)) (verslag - Gebhardt)

Brief van de commissievoorzitter aan Graham R. Watson, voorzitter van de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken

Brussel, 18 oktober 2000

Geachte heer Watson,

Op haar vergadering van 17 oktober 2000 behandelde de Commissie juridische zaken en interne markt bovengenoemd onderwerp.

Op deze vergadering hechtte zij haar goedkeuring aan de volgende conclusies:

Artikel 1

1. Elke lidstaat detacheert bij zijn permanente vertegenwoordiging bij de Europese Unie een officier van justitie, een magistraat of een politiefunctionaris met gelijkwaardige bevoegdheden, die de verbindingsfuncties kan vervullen ter uitvoering van de doelstellingen en taken bedoeld in lid 2. De 15 aldus aangewezen leden komen te Brussel bijeen in een formatie genaamd "Voorlopig justitieel samenwerkingsteam" en doen daarbij een beroep op de infrastructuur van de Raad.

2. In nauwe samenwerking met het secretariaat-generaal van de Raad en het Europees Justitieel Netwerk:

- a) dragen die personen, binnen het kader van de nationale wetgeving van elke lidstaat, bij aan de goede coördinatie tussen de voor opsporings- en vervolgingsacties bevoegde nationale instanties, voorzover twee of meer lidstaten daarbij betrokken zijn en de zaak een gecoördineerde actie vereist,
- b) vergemakkelijken die personen de justitiële samenwerking in strafzaken tussen de bevoegde instanties van de lidstaten,
- c) staan die personen de lidstaten en de Raad, voorzover nodig, bij met het oog op het overleg over en de aanneming door de Raad van het besluit betreffende de oprichting van de eenheid Eurojust.

Artikel 2

Dit besluit treedt in werking op de dag waarop het wordt aangenomen.

Dit besluit vervalt op de datum van inwerkingtreding van het instrument houdende oprichting van Eurojust.

Gedaan te ...

Het initiatief noemt de artikelen 31 en 34, lid 2, onder c) van het Verdrag betreffende de Europese Unie als rechtsgrondslag. In een in uw commissie ingediend amendement wordt voorgesteld om artikel 29 van het EU-Verdrag aan de bovengenoemde artikelen toe te voegen.

Hierbij zij aangetekend dat artikel 29 op zich geen rechtsgrondslag vormt. Dit artikel bevat alleen een verwijzing, onder meer naar artikel 31, onder a) tot en met d).

De Commissie juridische zaken en interne markt was daarom unaniem van mening dat de rechtsgrondslag die in het initiatief wordt aangegeven gegrond en redelijk is en dat artikel 29 van het EU-Verdrag niet als extra rechtsgrondslag moet worden toegevoegd.¹

Om te vermijden dat in de toekomst opnieuw verzoeken in deze zin worden ingediend heeft de Commissie juridische zaken tevens als beginselkwestie besloten dat artikel 29 van het EU-Verdrag nooit als rechtsgrondslag beschouwd mag worden.

Hoogachtend,

(w.g.) Ana PALACIO VALLELERSUNDI

¹ Beysen, fungerend voorzitter; Rothley, eerste ondervoorzitter; Wallis, rapporteur voor advies; Luis Berenguer Fuster, Maria Berger, Feleknas Uca, Heidi Anneli Hautala, Donald Neil MacCormick, Ioannis Koukiadis, Astrid Thors, Elena Ornella Paciotti, Bert Doorn, Marie-Françoise Garaud, Stefano Zappalà, Manuel Medina Ortega, Klaus-Heiner Lehne, Janelly Fourtou, Christos Zacharakis, Hans-Peter Mayer, Kurt Lechner, Philip Charles Bradbourn en José Pacheco Pereira.