



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 7.1.2005  
COM(2005) 858 definitief

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE**

**over de juridische omzetting van het kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 inzake  
gemeenschappelijke onderzoeksteams**

{SEC(2004) 1725}

## 1. INLEIDING

De toename van de grensoverschrijdende criminaliteit en de verspreiding van het terrorisme hebben de lidstaten aangezet tot het vaststellen van een wetgevingsinstrument dat voorziet in geharmoniseerde wetgeving met duidelijke regels voor de instelling en het functioneren van gemeenschappelijke onderzoeksteams. In de praktijk waren er al informele teams werkzaam, maar er bestond geen gemeenschappelijke wetgeving om hun optreden te regelen.

Een eerste stap in die richting was de Overeenkomst betreffende wederzijdse rechtshulp in strafzaken uit 2000<sup>1</sup> (hierna “de overeenkomst van 2000” genoemd), waarin er sprake is van gemeenschappelijke onderzoeksteams (artikel 13) en ook van vele andere instrumenten voor de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit, zoals de uitwisseling van gegevens op eigen initiatief, infiltratie, gecontroleerde aflevering, etc.

Wegens de vertraging bij de ratificatie van de overeenkomst van 2000 heeft de Raad op 13 juni 2002 het kaderbesluit inzake gemeenschappelijke onderzoeksteams<sup>2</sup> (hierna “het kaderbesluit” genoemd) vastgesteld, om zonder uitstel de werking van deze onderzoeksteams te verbeteren.

Het kaderbesluit geldt slechts tot de overeenkomst betreffende wederzijdse rechtshulp in strafzaken in alle lidstaten in werking is getreden (artikel 5).

Overeenkomstig artikel 4 van het kaderbesluit moeten de lidstaten de noodzakelijke maatregelen nemen om uiterlijk op 1 januari 2003 aan dit kaderbesluit te voldoen.

Op 28 november 2002 heeft de Raad een protocol<sup>3</sup> tot wijziging van de Europolovereenkomst aangenomen waardoor Europolambtenaren in staat worden gesteld aan gemeenschappelijke onderzoeksteams deel te nemen.

Op 8 mei 2003 heeft de Raad een aanbeveling aangenomen betreffende een modelovereenkomst ter instelling van een gemeenschappelijk onderzoeksteam<sup>4</sup>.

Na de terroristische aanslagen in Madrid van 11 maart 2004 heeft de Europese Raad in zijn verklaring van 25 maart 2004<sup>5</sup> de lidstaten opgeroepen om alle nodige maatregelen te nemen om het kaderbesluit tegen juni 2004 volledig ten uitvoer te leggen en om ervoor te zorgen dat de vertegenwoordigers van Europol en Eurojust

---

<sup>1</sup> Akte van de Raad van 29 mei 2000 tot vaststelling, overeenkomstig artikel 34 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, van de Overeenkomst betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie, PB C 197 van 12.7.2000, blz. 1.

<sup>2</sup> Kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 inzake gemeenschappelijke onderzoeksteams, PB L 162 van 20.6.2002, blz. 1.

<sup>3</sup> Akte van de Raad van 28 november 2002 tot vaststelling van het Protocol tot wijziging van de Overeenkomst tot oprichting van een Europese Politiedienst (Europolovereenkomst) en het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van Europol, de leden van zijn organen, zijn adjunct-directeuren en zijn personeelsleden, PB C 312 van 16.12.2002, blz. 1.

<sup>4</sup> Aanbeveling van de Raad van 8 mei 2003 betreffende een modelovereenkomst ter instelling van een gemeenschappelijk onderzoeksteam, PB C 121 van 23.5.2003, blz. 1.

<sup>5</sup> Document 7906/04 JAI 100 van de Raad.

zoveel mogelijk bij de werkzaamheden van de gemeenschappelijke onderzoeksteams worden betrokken.

## **2. DOEL VAN DIT VERSLAG EN EVALUATIEMETHODE**

Kaderbesluiten zijn voor de lidstaten bindend wat het te bereiken resultaat betreft, maar laten de nationale instanties vrij in de keuze van de vorm en middelen waarmee zij dat resultaat bereiken. Zij hebben geen rechtstreekse werking.

Aangezien de Commissie in het kader van de derde pijler niet bevoegd is om een inbreukprocedure tegen een lidstaat in te leiden, blijven de inhoud en het doel van dit verslag beperkt tot een feitenonderzoek naar de genomen uitvoeringsmaatregelen.

Bij brief van 5 februari 2003 heeft de Commissie de lidstaten aan hun verplichtingen herinnerd. Op dat ogenblik had slechts één lidstaat (het Verenigd Koninkrijk) al informatie over de tenuitvoerlegging verstrekt. Tegen 31 december 2003 hadden negen lidstaten (Duitsland, Spanje, Italië, Luxemburg, Oostenrijk, Portugal, Finland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk) de Commissie informatie over de tenuitvoerlegging verstrekt. In april 2004 heeft een lidstaat (Frankrijk) informatie over de tenuitvoerlegging verstrekt en heeft een lidstaat (Oostenrijk) de Commissie ingelicht over de nakende inwerkingtreding van wetgeving inzake gemeenschappelijke onderzoeksteams. In mei 2004 heeft de Commissie opnieuw contact opgenomen met de lidstaten die geen informatie hadden verstrekt (België, Denemarken, Griekenland, Ierland en Nederland). Van drie van hen heeft de Commissie een antwoord ontvangen (België, Griekenland en Nederland).

In het licht van de uitbreiding heeft de Commissie op 13 april 2004 contact opgenomen met de toetredende lidstaten om informatie te vragen over de tenuitvoerlegging van het kaderbesluit. Zes van hen hebben geantwoord (Cyprus, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta en Slowakije).

Hoewel het verslag uiterlijk op 1 juli 2004 bij de Raad moest worden ingediend, werd rekening gehouden met extra informatie die vóór 15 augustus 2004 werd verstrekt, zodat de tenuitvoerlegging in zoveel mogelijk lidstaten kon worden beoordeeld.

Slechts drie lidstaten (Denemarken, Letland en Finland) hadden op de in artikel 4 vastgestelde uiterste datum de omzettingswetgeving aangenomen en slechts één (het Verenigd Koninkrijk) – die ook vóór de uiterste datum een deel van de omzettingsmaatregelen heeft aangenomen – deelde de relevante informatie tijdig aan de Commissie mee.

In totaal hebben veertien lidstaten de betrokken wetgeving aan de Commissie meegedeeld (Denemarken, Duitsland, Spanje, Frankrijk, Letland, Litouwen, Hongarije, Malta, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Finland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk). Van vijf lidstaten werd geen informatie ontvangen (Estland, Ierland, Polen, Tsjechië en Slovenië), terwijl vier lidstaten de tekst van een wetsontwerp meedeelden (België, Italië, Cyprus en Slowakije) en twee lidstaten de Commissie ervan in kennis stelden dat een ontwerp werd voorbereid (Griekenland en Luxemburg).

De kwaliteit van de informatie die de Commissie van de lidstaten heeft ontvangen, beïnvloedt onvermijdelijk de waarde en de nauwkeurigheid van dit verslag. De Commissie heeft veel moeilijkheden gehad bij het verzamelen van de relevante informatie. Verder was de nationale wetgeving onvolledig en bevatte ze verwijzingen naar andere bepalingen die niet aan de Commissie werden meegedeeld. Uit de beoordeling van de ontvangen informatie bleek dat, zelfs als wetgeving niet onontbeerlijk was, het niettemin nuttig zou kunnen zijn om in richtsnoeren of circulaire's bepaalde essentiële punten te verduidelijken.

De beoordeling werd ook bemoeilijkt doordat de artikelen 13, 15 en 16 van de overeenkomst van 2000 rechtstreeks werden overgenomen in het kaderbesluit. In deze overeenkomst werd overeenstemming bereikt over bepalingen betreffende gemeenschappelijke onderzoeksteams, als onderdeel van een complex stelsel dat meerdere instrumenten omvat inzake de samenwerking bij de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit. Het kaderbesluit inzake gemeenschappelijke onderzoeksteams neemt niet de volledige overeenkomst van 2000 over en dit zou in de overgangperiode voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze overeenkomst kunnen leiden tot onduidelijkheid over bepaalde aspecten, zoals de bevoegde instantie voor het instellen van de teams of het feit dat bepaalde onderzoeksactiviteiten (zoals infiltratie of gecontroleerde aflevering die door de teams nuttig kunnen worden uitgevoerd) niet onder het kaderbesluit vallen.

Tegen deze achtergrond moet ermee rekening worden gehouden dat de overeenkomst van 2000 momenteel door acht lidstaten is geratificeerd (Denemarken, Estland, Spanje, Letland, Litouwen, Nederland, Portugal en Finland). Bepaalde lidstaten die de overeenkomst van 2000 hebben geratificeerd, hebben ook specifieke wetgeving aangenomen met het oog op de tenuitvoerlegging van het kaderbesluit (Spanje, Letland, Portugal en Finland), terwijl andere lidstaten het kaderbesluit hebben uitgevoerd via de wet tot ratificatie van de overeenkomst van 2000 (Denemarken en Nederland). Eén lidstaat (Litouwen) deelde slechts de tekst van specifieke nationale wetgeving mee zonder daar de wet tot ratificatie bij te voegen, en één lidstaat (Estland) – die de overeenkomst van 2000 weliswaar heeft geratificeerd – verstrekke geen inlichtingen over de uitvoering.

### **3. CONCLUSIES**

Met het oog op de beoordeling van de tenuitvoerlegging van het kaderbesluit moet erop worden gewezen dat de lidstaten slechts verplicht zijn om nieuwe wetgeving aan te nemen voorzover dit nodig is voor de omzetting van het kaderbesluit. Daarom is er geen verdere wetgeving nodig als het rechtssysteem in zijn geheel al juridisch bindende regels bevat die voor de volledige toepassing van het kaderbesluit zorgen. Voorts hoeft de omzettingswetgeving niet in dezelfde bewoordingen als het kaderbesluit te zijn gesteld, mits het eindresultaat de volledige toepassing van de regels van het kaderbesluit waarborgt en tot een voldoende duidelijke en nauwkeurige juridische toestand leidt.

Algemeen gesproken heeft de uitvoering van het kaderbesluit in de meeste lidstaten de vaststelling van nieuwe wetgeving of althans de aanpassing van zekere interne bepalingen gevergd.

Sommige lidstaten hebben het kaderbesluit omgezet in interne wetgeving met ongeveer dezelfde inhoud als het kaderbesluit (Spanje en Portugal), terwijl andere lidstaten bestaande bepalingen hebben aangepast of nieuwe wetgeving hebben vastgesteld (Denemarken, Frankrijk, Letland, Hongarije, Oostenrijk, Finland en Zweden).

Eén lidstaat (het Verenigd Koninkrijk) heeft verklaard dat slechts een beperkt aantal bepalingen in wetgeving moest worden opgenomen en dat de overige bepalingen zijn omgezet door een circulaire. Aangezien de circulaire niet juridisch bindend is, worden de betrokken bepalingen geacht niet in overeenstemming te zijn met het kaderbesluit.

Drie lidstaten (Duitsland, Litouwen en Malta) waren van mening dat er geen specifieke wetgeving nodig was om het kaderbesluit uit te voeren.

In één lidstaat (Nederland) laat de geldende wetgeving het instellen van gemeenschappelijke onderzoeksteams toe “voorzover een verdrag daarin voorziet”. Aangezien het kaderbesluit geen verdrag is, voldoen de betrokken bepalingen niet aan het kaderbesluit.

In de onderstaande conclusies wordt de uitvoering van iedere afzonderlijke bepaling van het kaderbesluit beoordeeld. Nadere toelichting en een gedetailleerd onderzoek van de nationale wetgeving zijn opgenomen in bijlage 1.

Wat betreft **artikel 1, lid 1**, het meest cruciale onderdeel van het kaderbesluit, volstaat het dat de algemene juridische context het mogelijk maakt gemeenschappelijke onderzoeksteams in te stellen als werkgroepen die voor beperkte periodes en met specifieke doeleinden in een transnationale dimensie functioneren. Nagenoeg iedere lidstaat met een bestaande wetgeving heeft deze bepaling uitgevoerd (Spanje, Frankrijk, Letland, Litouwen, Hongarije, Oostenrijk, Portugal, Finland en Zweden). In verscheidene lidstaten verwijst de geldende wetgeving naar een overeenkomst (Spanje, Letland, Hongarije, Oostenrijk, Portugal, Finland en Zweden), die in sommige gevallen wordt omschreven als de door de Raad aangenomen modelovereenkomst (Oostenrijk) terwijl in andere gevallen het woord overeenkomst betrekking heeft op een algemene overeenkomst tussen de bevoegde autoriteiten (Frankrijk en Litouwen).

In verband met het voorstel voor de samenstelling van het team overeenkomstig **artikel 1, lid 2**, moet worden opgemerkt dat een verwijzing in de bestaande wetgeving naar een overeenkomst of een ander soort regeling tussen de bevoegde autoriteiten impliciet betrekking heeft op de samenstelling van het team – zelfs indien niet naar de door de Raad aangenomen modelovereenkomst wordt verwezen.

In het kader van **artikel 1, lid 3**, betreffende de leiding van het team, het toepasselijke recht en de organisatorische voorzieningen, volstaat het dat iedere lidstaat in regels voorziet voor toepassing binnen de eigen grenzen, zonder te preciseren welke regels in de andere lidstaten gelden. Dit lid werd niettemin slechts door twee lidstaten (Spanje en Oostenrijk) volledig uitgevoerd. Vier lidstaten hebben zich beperkt tot de omzetting van slechts enkele bepalingen zoals algemene regels inzake de "toezichtsbevoegdheid" van de teamleider of het toepasselijke recht (Frankrijk), of bepalingen betreffende de teamleider en het toepasselijke recht zonder enige verwijzing naar de organisatorische voorzieningen (Letland, Hongarije en

Finland). In de door de andere lidstaten (Denemarken, Duitsland, Litouwen, Malta, Nederland, Portugal, Zweden en het Verenigd Koninkrijk) aangenomen wetgeving worden deze kwesties niet behandeld.

Over **artikel 1, lid 4**, (dat het begrip "gedetacheerde leden" omschrijft) moet worden opgemerkt dat als de uitvoeringswetgeving betrekking heeft op naar het team gedetacheerde leden - zelfs als er geen expliciete bepaling is die omschrijft wat een "gedetacheerd lid" is - uit de algemene context blijkt dat het over leden van het gemeenschappelijke onderzoeksteam gaat uit andere lidstaten dan die waar het team optreedt.

Eén van de belangrijkste aspecten van het kaderbesluit handelt over de aan de gedetacheerde leden toegekende bevoegdheden (**artikel 1, leden 5 en 6**). De uitvoeringswetgeving verschilt sterk van lidstaat tot lidstaat. Waar in sommige lidstaten de taken die aan gedetacheerde leden kunnen worden toevertrouwd worden opgesomd en specifiek worden aangegeven (Frankrijk, Malta en Finland), geldt in andere lidstaten een zeer algemene bepaling (Litouwen) of wordt verwezen naar de overeenkomst tot instelling van het team (Spanje), naar andere soorten goedkeuring door de bevoegde autoriteit (Duitsland) of naar het nationale recht (Oostenrijk) en in bepaalde andere lidstaten beslist de teamleider welke taken aan gedetacheerde leden mogen worden toevertrouwd (Letland en Portugal).

**Artikel 1, lid 7**, behandelt het geval waarin het team onderzoekshandelingen noodzakelijk acht in één van de lidstaten die het team hebben ingesteld. Deze bepaling heeft tot doel te vermijden dat gemeenschappelijke onderzoeksteams rogatoire commissies zouden moeten gebruiken. Slechts drie lidstaten (Spanje, Finland en Zweden) hebben aan deze bepaling voldaan. Eén lidstaat (het Verenigd Koninkrijk) heeft onderzoekshandelingen beperkt tot huiszoekingsbevelen en bevelen tot overlegging en in de meeste nationale wetgevingen wordt deze kwestie niet behandeld (Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Litouwen, Hongarije, Malta, Nederland, Oostenrijk en Portugal). Eén lidstaat (Letland) heeft onduidelijke bepalingen vastgesteld die niet aan artikel 1, lid 7 lijken te voldoen.

**Artikel 1, lid 8**, betreffende rechtshulp van een andere lidstaat dan de lidstaten die het team hebben ingesteld of van een derde staat, zijn door twee lidstaten volledig omgezet (Spanje en Portugal) en door één lidstaat (Letland) zijn onduidelijke bepalingen vastgesteld. Volgens de ontvangen informatie beschikken de andere lidstaten niet over wetgeving met betrekking tot artikel 1, lid 8.

Bepalingen in verband met informatieverstrekking (**artikel 1, lid 9**) zijn door drie lidstaten rechtstreeks ten uitvoer gelegd (Letland, Portugal en Zweden). Niettemin kan de wetgeving meestal aldus worden uitgelegd dat het voor gedetacheerde leden mogelijk is het team informatie uit de detacherende lidstaat te verstrekken (Spanje, Hongarije, Oostenrijk en Finland). In de wetgeving van de andere lidstaten konden in dit verband geen bepalingen worden teruggevonden.

Over het gebruik van de verkregen informatie (**artikel 1, lid 10**) moet worden opgemerkt dat drie lidstaten volledig aan deze bepaling voldoen (Spanje, Portugal en Zweden) en dat twee haar gedeeltelijk hebben uitgevoerd (Oostenrijk en Finland). Eén lidstaat heeft bepalingen vastgesteld die niet in overeenstemming zijn met het kaderbesluit (Letland).

Wat betreft **artikel 1, lid 11**, (waarin wordt bepaald dat het kaderbesluit andere bestaande bepalingen of regelingen inzake de instelling of het functioneren van gemeenschappelijke onderzoeksteams onverlet laat) deelde geen enkele lidstaat specifieke wetgeving mee. Niettemin moet, voorzover er in de uitvoeringswetgeving geen strijdige bepalingen voorkomen, aangenomen worden dat iedere lidstaat aan artikel 1, lid 11, voldoet.

De mogelijkheid om andere personen dan vertegenwoordigers van de lidstaten aan de activiteiten van het team te laten deelnemen (**artikel 1, lid 12**) werd slechts door zes lidstaten overgenomen (Spanje, Letland, Hongarije, Oostenrijk, Portugal en Finland). In één lidstaat verwijst de bestaande wetgeving naar de in internationale verdragen voorziene gevallen (Litouwen). De andere lidstaten hebben deze bepaling niet omgezet.

In verband met **artikel 2** (strafrechtelijke aansprakelijkheid) zijn door zes lidstaten uitvoeringsbepalingen vastgesteld (Denemarken, Spanje, Litouwen, Malta, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk); één lidstaat heeft het gedeeltelijk uitgevoerd (Duitsland). De andere lidstaten hebben geen omzettingsmaatregelen vastgesteld.

**Artikel 3** (burgerrechtelijke aansprakelijkheid) is door drie lidstaten volledig (Spanje, Oostenrijk en Portugal) en door vijf lidstaten gedeeltelijk omgezet (Denemarken, Litouwen, Finland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk). De andere lidstaten hebben geen bepalingen vastgesteld.

Er kan dus worden geconcludeerd dat slechts één lidstaat omzettingsmaatregelen heeft vastgesteld die volledig met het kaderbesluit in overeenstemming zijn (Spanje).

Niettemin is het essentieel te benadrukken dat als bestaande wetgeving toelaat om bij een overeenkomst gemeenschappelijke onderzoeksteams in te stellen (zie opmerkingen bij artikel 1, lid 1), dit een toereikende tenuitvoerlegging zou moeten waarborgen.

De Commissie zal in een aanvullend verslag rekening houden met verdere informatie en waar nodig de informatie over nationale wetgeving actualiseren. In afwachting nodigt de Commissie alle lidstaten uit om te zorgen voor de snelle en volledige omzetting van het kaderbesluit inzake gemeenschappelijke onderzoeksteams en om haar alle genomen maatregelen mee te delen.

Twee interne documenten in de vorm van werkdocumenten van de diensten van de Commissie worden als bijlage bij dit verslag gevoegd: in het eerste wordt op basis van de door de Commissie verzamelde informatie voor iedere lidstaat de vastgestelde of nog vast te stellen wetgeving beoordeeld met betrekking tot iedere bepaling van het kaderbesluit; het tweede bevat een tabel met de omzettingswetgeving voor elk artikel van het kaderbesluit.