



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 06.07.2004
COM(2004)457 definitief

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

**Over de juridische omzetting van het Besluit van de Raad van 28 februari 2002
betreffende de oprichting van Eurojust teneinde de strijd tegen ernstige vormen van
criminaliteit te versterken**

{SEC(2004)884}

1. INLEIDING

Overeenkomstig artikel 31, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, zoals gewijzigd bij het Verdrag van Nice, dient de Raad de samenwerking via Eurojust te bevorderen, met name door Eurojust in staat te stellen bij te dragen tot een goede coördinatie tussen de met vervolging belaste nationale autoriteiten van de lidstaten. Eurojust is een essentieel onderdeel van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid (artikel 29 VEU).

Eurojust is als orgaan van de Europese Unie opgericht bij besluit van de Raad van 28 februari 2002¹ (hierna: "Eurojustbesluit") om de coördinatie inzake strafonderzoek en vervolging in de lidstaten te stimuleren en te verbeteren, de samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten te verbeteren en deze autoriteiten te ondersteunen.

Anders dan een kaderbesluit in de zin van artikel 34, lid 2, onder b), van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) wordt met het Eurojustbesluit niet beoogd de nationale wetgeving onderling aan te passen. Voor sommige lidstaten kan een wijziging van de nationale wetgeving evenwel noodzakelijk zijn om deze in overeenstemming te brengen met dit besluit. Volgens artikel 42 van het Eurojustbesluit dient dit "onverwijld en in ieder geval uiterlijk op 6 september 2003" te gebeuren.

Zowel de Europese Raad als de Raad hebben herhaaldelijk gewezen op het belang van Eurojust voor de bestrijding van terrorisme. Een voorbeeld is het besluit van de Raad van 19 december 2002 dat voorziet in de aanwijzing van nationale correspondenten van Eurojust inzake terrorisme².

Na de terroristische aanslagen van 11 maart 2004 in Spanje heeft de Europese Raad van 25 maart 2004 in zijn verklaring betreffende de bestrijding van terrorisme opnieuw de cruciale rol van Eurojust benadrukt. Hij spoorde de lidstaten aan alle maatregelen te nemen die nog nodig zijn om tegen juni 2004 volledige uitvoering te geven aan het Eurojustbesluit en riep hen op "de bestaande EU-instanties, met name Europol en Eurojust, zo goed en zo doelmatig mogelijk te benutten om samenwerking in de strijd tegen het terrorisme te bevorderen" en hiervoor "zoveel mogelijk een beroep [te doen] op Eurojust"³. Eurojust heeft niet enkel een specifieke taak op het gebied van terrorismebestrijding, maar biedt ook belangrijke ondersteuning bij de toepassing van vele algemene EU-instrumenten inzake justitiële samenwerking, zoals met name blijkt uit artikel 16 van het Kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel⁴.

¹ PB L 63 van 6.3.2002, blz. 1.

² PB L 16 van 22.1.2003, blz. 68.

³ Document van de Raad, 7906/04 JBZ 100 enz., blz. 4 e.v., 16.

⁴ PB L 190 van 18.7.2002, blz. 1.

Uit de artikelen 41 en 42 van het Eurojustbesluit vloeit voort dat er geen algemene regel is die voor alle lidstaten bepaalt welke bepalingen in nationale wetgeving moeten worden omgezet en op welke wijze en in welke mate dit moet gebeuren. De lidstaten moeten zelf hun nationale wetgeving controleren op mogelijke toepassingsproblemen en de nodige maatregelen nemen. Sommige lidstaten zullen specifieke wetgeving inzake Eurojust dienen aan te nemen. Voor andere daarentegen kan de aanpassing van een aantal bepalingen in hun wetgeving inzake justitiële samenwerking en/of gegevensbescherming volstaan of zijn geen wetgevende maatregelen nodig.

Bij de vaststelling van het Eurojustbesluit ging de Raad ervan uit dat de voor een correcte uitvoering benodigde maatregelen in beginsel onverwijld dienden te worden genomen. Dit blijkt uit de bovenvermelde context en met name uit de conclusies van de Raad betreffende de gebeurtenissen van 11 september 2001, waarin werd gesteld dat Eurojust "begin 2002 operationeel [zou] zijn".

Deze interpretatie vloeit ook voort uit de formulering van de artikelen 42 en 41, lid 2, van het besluit: artikel 41, lid 2, gaf de lidstaten bij wijze van uitzondering de mogelijkheid de toepassing van een aantal bepalingen uiterlijk tot 6 september 2003 op te schorten door het afleggen van een verklaring betreffende de onverenigbaarheid van de nationale wetgeving met het Eurojustbesluit. Bij gebrek aan een dergelijke verklaring diende het Eurojustbesluit vanaf zijn inwerkingtreding, d.w.z. 6 maart 2002, volledig te worden toegepast. Bijgevolg handelt een lidstaat die geen verklaring in de zin van artikel 41, lid 2, van het besluit heeft afgelegd maar niettemin onverenigbare nationale wetsbepalingen handhaaft, sinds 6 maart 2002 in strijd met het besluit en met het VEU.

De verklaringen in de zin van artikel 41, lid 2, van het Eurojustbesluit vormen derhalve een belangrijke aanwijzing over de noodzaak om de nationale wetgeving aan te passen, hoewel uit het feit dat een lidstaat geen dergelijke verklaring heeft afgelegd, niet kan worden afgeleid dat geen wetgevende maatregelen moeten worden genomen. Niet alle lidstaten die hun nationale wetgeving in overeenstemming met het Eurojustbesluit moeten brengen, hebben echter een dergelijke verklaring afgelegd.

2. DOEL VAN HET VERSLAG EN EVALUATIEMETHODE

Hoewel de Commissie niet tot verslaglegging over de omzetting van het besluit verplicht is, heeft zij besloten toch een verslag op te stellen omdat een behoorlijk aantal lidstaten hun nationale wetgeving dienen aan te passen en omdat Eurojust een zeer belangrijke rol speelt bij de strafrechtspleging binnen de EU en de justitiële samenwerking met derde landen.

In juni 2003 heeft de Commissie de lidstaten om mededeling van de relevante gegevens verzocht. In december 2003 zijn aanmaningen verstuurd. De meeste lidstaten, doch jammer genoeg niet alle, hebben op de aanmaningen geantwoord. De evaluatie is hoofdzakelijk gebaseerd op deze antwoorden en op de verklaringen in de zin van artikel 41, lid 2. De Commissie heeft daarenboven rekening gehouden met de informele informatie die vergaard is door het Italiaanse ministerie van Justitie, dat in het kader van een door het EU-kaderprogramma betreffende politieke en justitiële samenwerking in strafzaken (AGIS) gefinancierd project⁵ een vragenlijst aan de lidstaten heeft gestuurd.

De Commissie gaat er bijgevolg van uit dat er alleen wetgevende maatregelen nodig zijn wanneer de bevoegde autoriteiten van de lidstaten dit hebben verklaard, tenzij er duidelijke aanwijzingen dienaangaande zijn. Nationale wetgeving (primair en/of afgeleid) kan echter ook wenselijk zijn in het belang van de transparantie en de rechtszekerheid, aangezien Eurojust enkel goed kan werken met duidelijke en ondubbelzinnige voorschriften.

Volgens de beschikbare informatie hebben drie lidstaten (AT, DE, FR) na het verstrijken van de omzettingstermijn van artikel 42 van het besluit⁶ wetgeving inzake Eurojust goedgekeurd. In het verslag wordt rekening gehouden met alle antwoorden van de lidstaten of met andere informatie die de Commissie op 31 maart 2004 ontvangen had. In het verslag wordt de situatie in de nieuwe lidstaten evenwel niet onderzocht.

3. CONCLUSIES

De stand van de uitvoering van het Eurojustbesluit is verre van bevredigend. Bij het verstrijken van de termijn (september 2003) had slechts één lidstaat (PT) alle wetgevende maatregelen goedgekeurd die nodig waren om aan het Eurojustbesluit te voldoen. Hoewel tegen april 2004 nog drie lidstaten de nodige wetgeving hadden goedgekeurd (AT, DE, FR), hebben vijf lidstaten niet de uitvoerende bepalingen aangenomen die volgens hun nationale wetgeving nodig zijn (BE, EL, ES, IT, LU). Minstens een van hen had op het ogenblik van het opstellen van dit verslag (maart/april 2004) zelfs geen wetsvoorstel ingediend bij het nationale parlement. Aangezien Finland slechts een deel van het besluit heeft uitgevoerd, dienen in totaal nog zes lidstaten hun nationale wetgeving in overeenstemming te brengen met het besluit. Gelet op de centrale rol en het grote belang van Eurojust bij de bestrijding van terrorisme alsmede bij de samenwerking in strafzaken in het algemeen, en op de verschillende verklaringen van de Europese Raad en de Raad is dit teleurstellend.

⁵ Project nr. 189/2003 ("Bevoegdheden van de nationale leden van Eurojust") van het AGIS-programma, dat is vastgesteld bij besluit van de Raad van 22.7.2002, PB L 203 van 1.8.2002, blz. 5.

⁶ Einde maart 2004 heeft Duitsland aan de Commissie meegedeeld dat het verzoeningscomité van de twee parlementaire vergaderingen een politiek akkoord had bereikt over de nationale wet (zie persbericht nr. 52/2004 van de Bundesrat van 31.3.2004). Hoewel de Duitse wet op dat moment nog niet formeel was goedgekeurd, kon de inhoud ervan bijgevolg in dit verslag in aanmerking worden genomen.

De overige lidstaten concludeerden dat zij hun nationale wetgeving niet dienden te wijzigen. De Commissie heeft geen redenen om deze conclusies in twijfel te trekken, hoewel de lange tijd die sommige lidstaten nodig hebben gehad om te onderzoeken of wetgeving nodig was, aantoonde dat de wettelijke situatie niet steeds volledig duidelijk is. Bovendien kunnen een goede werking van Eurojust en de samenwerking van Eurojust met de nationale autoriteiten enkel worden gerealiseerd door transparante en duidelijke regels die rechtszekerheid bieden. Zelfs wanneer wetgeving niet absoluut noodzakelijk is, kan het derhalve aangewezen zijn bepaalde belangrijke kwesties te verduidelijken in richtsnoeren of rondzendbrieven. Slechts één lidstaat (SE) heeft echter een dergelijk document (een besluit van de hoogste officier van justitie) aan de Commissie meegedeeld. Het is moeilijk om op deze basis een algemeen beeld te krijgen en een grondige evaluatie te verrichten. De toekomst zal moeten uitwijzen of de bestaande regelgeving in de lidstaten volstaat om volledige uitvoering te geven aan het Eurojustbesluit en om van Eurojust een doeltreffend instrument te maken.

Een belangrijk punt dat in de toekomst grondiger zal moeten worden bekeken, is de uitwisseling van informatie tussen de bevoegde nationale autoriteiten en Eurojust. Zoals hierboven aangegeven is het momenteel nog niet volledig duidelijk of de maatregelen die de lidstaten tot nog toe hebben genomen, ten volle kunnen waarborgen dat de nationale leden van Eurojust alle informatie ontvangen die zij nodig hebben voor de uitvoering van hun taken en verantwoordelijkheden. De informatiedoorstroming moet vlot en – in dringende gevallen – voldoende snel plaatsvinden. De Commissie wijst de lidstaten derhalve in het bijzonder op de uitvoering van artikel 9, lid 4, en artikel 13, lid 1, van het besluit betreffende de toegang van de nationale leden tot informatie inzake onderzoek en vervolging.

De Commissie spoort de lidstaten ook aan om de nationale leden van Eurojust de justitiële en/of onderzoeksbevoegdheden te verlenen die normaal aan een officier van justitie, een rechter of een politiefunctionaris met gelijkaardige bevoegdheden op grond van het nationale recht worden verleend. Hoewel artikel 9, lid 3, de bepaling van de juiste omvang van deze bevoegdheden aan de lidstaten overlaat (los van de vraag betreffende de toegang tot informatie), moeten deze van zodanige aard zijn dat Eurojust zijn taken kan verrichten en de doelstellingen van het besluit kunnen worden gerealiseerd. Te grote verschillen of een gebrek aan overeenstemming tussen de bevoegdheden van de nationale leden kunnen de doeltreffendheid en de geloofwaardigheid van Eurojust ongunstig beïnvloeden en de samenwerking met de nationale autoriteiten belemmeren. Bijgevolg moet meer aandacht worden besteed aan de overeenstemming en verenigbaarheid van de nationale bevoegdheden van de leden.

Sinds 1 mei 2004 zijn ook de nieuwe lidstaten verplicht alle noodzakelijke maatregelen voor de uitvoering van het Eurojustbesluit te nemen. De Commissie zal oordelen of het nodig is te gelegener tijd een follow-upverslag te publiceren waarin ook de nieuwe lidstaten worden opgenomen. Gelet op het voorgaande verzoekt de Commissie alle lidstaten te zorgen voor een snelle en volledige omzetting van het Eurojustbesluit en haar in kennis te stellen van de genomen maatregelen, met name inzake de bovenvermelde kwesties.