

Memorie van toelichting

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

1.1. Aanleiding wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel strekt tot aanpassing van een aantal 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) (hierna: de Verordening EOM). De Verordening EOM heeft tot doel de financiële belangen van de Unie intensiever te beschermen tegen strafbare feiten, die jaarlijks aanzienlijke financiële schade veroorzaken. Hiertoe is het Europees Openbaar Ministerie (hierna: EOM) ingesteld. Dit EOM zal bevoegd zijn inzake de vervolging van bepaalde strafbare feiten die de financiële belangen van de Europese Unie schaden. Het EOM is een orgaan van de Europese Unie en deelt zijn bevoegdheid met de lidstaten. Het EOM heeft hierbij wel een voorrangrecht, doordat het kan besluiten een EU-fraude zaak die binnen de gedeelde bevoegdheid valt aan zich te trekken teneinde die zaak te onderzoeken en vervolgen. Uitgangspunt is dat het EOM samenwerkt met de nationale autoriteiten en gebruik maakt van de nationale structuren. Naar verwachting zal het EOM eind 2020 operationeel zijn.

1.2 Totstandkoming van het EOM

Fraude en daarmee samenhangende onwettige activiteiten ten nadele van de financiële belangen van de Europese Unie vormen een groot probleem. Zij benadelen de begroting van de Unie en daarmee indirect de belastingbetaler. Dit doet af aan het vertrouwen in en de geloofwaardigheid van de Unie. Het schaadt immers de doelmatige besteding van het budget van de Unie. Vanwege dit belang is de wens ontstaan hier vanuit de Europese Unie tegen te kunnen optreden. Volgens het verslag van de Commissie over de bescherming van de financiële belangen van de Unie in 2017 wordt ondanks het huidige rechtskader jaarlijks vermoedelijk voor een bedrag van 467 miljoen euro gefraudeerd aan de uitgaven- en ontvangstenzijde. Mogelijk ligt het werkelijke bedrag nog hoger, aangezien niet alle gevallen worden ontdekt en gemeld. De Verordening EOM is na langdurige onderhandelingen, die zijn begonnen op basis van het oorspronkelijke voorstel van de Europese Commissie van 17 juli 2013, tot stand gekomen. Aangezien de vereiste unanimiteit als bedoeld in artikel 86, eerste lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) ontbrak, hebben uiteindelijk 20 van de 28 lidstaten er voor gekozen in te stemmen met de oprichting van het EOM op basis van het model van nauwere samenwerking. Met de inwerkingtreding van de EOM-verordening op 20 november 2017 is deze nauwere samenwerking formeel van start gegaan.

1.3 Deelname Nederland aan EOM

In het regeerakkoord van 10 oktober 2017 is aangegeven dat dit kabinet een besluit neemt over het moment waarop Nederland zal toetreden tot het EOM. Doorslaggevende overweging voor toetreding tot het EOM is dat EU-fraude doorgaans grensoverschrijdend van aard is en veelal ook verband houdt met georganiseerde criminaliteit. Intensieve samenwerking tussen de lidstaten bij de bestrijding van deze omvangrijke vorm van criminaliteit met EU-gelden is dan ook onontkoombaar. Het draagt ook bij aan de effectiviteit van strafrechtelijk onderzoek in Nederland naar dit type fraudezaken. Middels deelname kan Nederland er aan bijdragen dat het EOM daadwerkelijk meerwaarde krijgt voor de strafrechtelijke bestrijding van EU-

fraude. De oprichting van het EOM zal daaraan naar de mening van het kabinet een belangrijke impuls geven, in het bijzonder in die lidstaten waar thans sprake is van een handhavingstekort op dit vlak. Het kabinet heeft de beide Kamers der Staten-Generaal bij brief van 23 februari 2018 op de hoogte gesteld van het voornemen de Raad en Commissie op korte termijn formeel in kennis te stellen van zijn wens tot deelname aan de nauwere samenwerking inzake het EOM. Dit is op 23 mei 2018 gedaan en Nederland neemt met ingang van 1 augustus 2018 deel aan het EOM.

2. De Verordening EOM

2.1 Hoofddijnen van de verordening

De Verordening EOM bepaalt de taak en bevoegdheden van het EOM. Ook is de structuur van en de taakverdeling binnen het EOM vastgelegd waarbij wordt uitgegaan van een centraal en decentraal niveau. De onafhankelijkheid van het EOM en diens aanklagers is vastgelegd in artikel 6 van de Verordening EOM. Het EOM is verantwoording schuldig aan de EU-instellingen en aanvaardt noch vraagt instructies van externe personen. Het EOM oefent zijn bevoegdheid uit door zelf een onderzoek in te stellen of door een nationaal onderzoek over te nemen. Strafvervolgning namens het EOM vindt plaats voor de nationale rechter. De verordening geeft regels over grensoverschrijdende samenwerking tussen EOM-lidstaten.

2.2 Bevoegdheid EOM

De materiële bevoegdheid van het EOM ligt vast in artikel 22 van de Verordening EOM. Het EOM is bevoegd ten aanzien van strafbare feiten als bedoeld in Richtlijn (EU) 2017/1371 en zoals omgezet in het nationale recht. In deze richtlijn - ook wel genoemd de PIF-richtlijn - zijn minimumregels vastgesteld voor het omschrijven van strafbare feiten en sancties betreffende de bestrijding van fraude en andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad. De PIF-richtlijn dient uiterlijk op 6 juli 2019 door de lidstaten op nationaal niveau te zijn omgezet.

Artikel 24, eerste lid, van de Verordening EOM bepaalt dat de instellingen, organen en instanties van de Unie en de krachtens het toepasselijke nationale recht bevoegde autoriteiten van de lidstaten, het EOM zonder onnodige vertraging elke strafbare gedraging melden ten aanzien waarvan het EOM zijn bevoegdheid zou kunnen uitoefenen.

Voor de Nederlandse situatie houdt dit uitgangspunt in dat een veelheid aan instanties, variërend van toezichthouders, bijzondere opsporingsdiensten, de politie en OM onder deze meldplicht vallen. Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel is overlegd met deze instanties over de meldplicht en de wijze waarop deze het beste praktisch vorm kan krijgen. Het resultaat hiervan is opgenomen in de financiële paragraaf (paragraaf 4.2) van deze toelichting.

De uitoefening van de bevoegdheid van het EOM wordt geregeld in artikel 25 van de verordening. Het EOM kan zijn bevoegdheid uitoefenen door een eigen onderzoek in te stellen (artikel 26) en heeft het recht om onderzoek in zaken die onder zijn bevoegdheid vallen en waar de nationale autoriteiten al een onderzoek hebben ingesteld naar zich toe te trekken; een evocatierecht. Dit evocatierecht is geregeld in artikel 27 van de Verordening EOM. Het evocatierecht kan worden uitgeoefend door de gedelegeerd Europese aanklager waarvan de bevoegde autoriteiten een onderzoek hebben ingesteld met betrekking tot een onder de bevoegdheid van het EOM vallend strafbaar feit.

Als het EOM besluit een onderzoek in te stellen of het evocatierecht uit te oefenen, oefenen de bevoegde nationale autoriteiten hun bevoegdheid met betrekking tot diezelfde strafbare gedraging niet uit (artikel 25, eerste lid, Verordening EOM).

Op grond van de verordening beslist de gedelegeerd Europese aanklager niet zelfstandig over vervolging. Hij staat onder toezicht van de Europese aanklager. De Europese aanklager heeft daarbij verregaande bevoegdheden om de gedelegeerde Europese aanklager te bevelen op welke wijze een zaak moet worden afgedaan (artikelen 12 en 36 van de Verordening EOM).

2.3 Inrichting EOM

Het EOM is, zo stelt artikel 8 van de Verordening EOM, een ondeelbaar orgaan van de Europese Unie dat als één dienst opereert met een gedecentraliseerde structuur. Het EOM bestaat uit een centraal en decentraal niveau.

Het centrale niveau is het centrale kantoor in Luxemburg. Het centrale niveau bestaat uit de Europese hoofdaanklager en de Europese aanklagers, afkomstig uit de deelnemende lidstaten, en omvat ook de zogenaamde permanente kamers. Ook is er een administratief directeur en ondersteunend personeel van het EOM.

Het decentrale niveau wordt gevormd door de gedelegeerd Europese aanklagers in de lidstaten. Elke deelnemende lidstaat dient ten minste twee gedelegeerd Europese aanklagers te hebben. De Verordening EOM gaat er vanuit dat de gedelegeerd Europese aanklager tegelijkertijd een nationale officier van justitie is en voor zijn taken voor het EOM de bevoegdheden uitoefent die hem nationaal toekomen. Bij de uitoefening van zijn taak voor het EOM staat de gedelegeerd Europese aanklager onder gezag van het EOM. De benoeming en ontslag van de gedelegeerd Europese aanklagers zijn geregeld in artikel 17 van de verordening. De gedelegeerd Europese aanklager blijft lid van het Nederlands openbaar ministerie, maar heeft tegelijk, voor zover het zijn werkzaamheden voor het EOM betreft, een functioneel en juridisch onafhankelijke status.

De permanente kamers van het EOM monitoren de onderzoeken en strafvervolgingen die door de gedelegeerd Europese aanklagers worden gevoerd en geven daaraan leiding. De permanente kamers kunnen de gedelegeerd Europese aanklager opdrachten geven.

De Europese aanklager houdt namens de permanente kamer van het EOM toezicht op de onderzoeken en strafvervolgingen door de gedelegeerd Europese aanklagers in zijn lidstaat. Dus de Nederlandse Europese aanklager houdt toezicht op de zaken van de Nederlandse gedelegeerde aanklagers. Toezicht is in dit geval grondige en continue supervisie op de onderzoeken en strafvervolgingen en wanneer dat noodzakelijk is optreden en het geven van instructies.

De gedelegeerd Europees aanklagers kunnen als op grond van de verordening ook actief blijven als nationaal officier van justitie voor het OM mits dit hun niet belet te voldoen aan de verplichtingen die krachtens de verordening op hun rusten.

2.4 De strafvervolging door het EOM

Onderzoeken en strafvervolgingen namens het EOM vallen onder de Verordening EOM (artikel 5, derde lid, Verordening EOM). Artikel 13, eerste lid, van de Verordening EOM bepaalt dat de gedelegeerd Europese aanklagers in de lidstaten namens het EOM optreden. Zij zijn verantwoordelijk voor de onderzoeken en strafvervolgingen die zij hebben ingesteld, die hun zijn toegewezen of die zij met gebruikmaking van hun evocatierecht hebben overgenomen.

Ingevolge artikel 28, eerste lid, van de verordening kan de gedelegeerd Europese aanklager die een zaak behandelt, overeenkomstig de Verordening EOM en het nationale recht zelf onderzoeks- en andere maatregelen treffen, dan wel de bevoegde autoriteiten in zijn lidstaat daartoe opdracht geven. Die autoriteiten zorgen er overeenkomstig het nationale recht voor dat alle instructies worden opgevolgd en treffen de maatregelen die hun zijn opgedragen.

In artikel 31 van de verordening is apart geregeld hoe bij EOM zaken in grensoverschrijdende onderzoeken wordt samengewerkt. Voor de samenwerking tussen deelnemende EU-lidstaten

in EOM-verband zijn geen reguliere EU-rechtshulpinstrumenten nodig, behoudens het Europees aanhoudingsbevel (EAB) en overlevering. Voor het overige gaat de verordening ervan uit dat de gedelegeerd Europese aanklager nauw samenwerkt met een gedelegeerd Europese aanklager in een andere lidstaat door hem of haar bij te staan en regelmatig te raadplegen in grensoverschrijdende zaken.

De gedelegeerd Europese aanklager moet op grond van artikel 35 van de Verordening EOM als hij van oordeel is dat het onderzoek is voltooid een verslag indienen bij de toezichthoudende Europese aanklager. Hierin neemt hij een ontwerpbesluit op over het al dan niet instellen van een strafvervolging voor een nationale rechter. De beslissing tot strafvervolging namens het EOM wordt genomen door de permanente kamers. Zij beslissen over het voor de rechter brengen en seponeren van een zaak en andere afdoeningswijzen (artikel 10 Verordening EOM). De gedelegeerd Europese aanklager brengt de zaak voor de rechter brengen en wendt beschikbare rechtsmiddelen aan in overeenstemming met het nationale recht (Artikel 13, eerste lid, van de Verordening EOM).

3. Opsporing en vervolging van EOM-zaken in Nederland

Gezien de bevoegdheid van het EOM richt de opsporing zich veelal op financiële fraude. De zaken waarin het EOM bevoegd zal zijn laten zich inhoudelijk onderverdelen in drie soorten, te weten fraude met EU-subsidies, invoerrechten en omzetbelasting. De opsporing van dergelijke zaken behoort in Nederland op grond van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten tot de taak van de bijzondere opsporingsdiensten.

Voor Nederland brengt dit mee dat in de eerste plaats de FIOD en de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA) als opsporingsinstanties ter ondersteuning van het EOM zullen optreden. Op grond van artikel 148 van het Wetboek van Strafvordering verrichten de ambtenaren van de bijzondere opsporingsdiensten hun activiteiten in het kader van de opsporing onder verantwoordelijkheid van de officier van justitie. Dit komt ook naar voren uit artikel 3 van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten. De bijzondere opsporingsdiensten opereren in principe alleen op bijzondere beleidsterreinen.

Op grond van artikel 9 van het Wetboek van Strafvordering is de officier van justitie bij het functioneel parket belast met de vervolging van strafbare feiten waarvan de opsporing ingevolge artikel 3 van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten tot de taken van een bijzondere opsporingsdienst behoort. Dit brengt met zich dat de meeste zaken die tot de bevoegdheid van het EOM zullen gaan behoren thans door het functioneel parket worden afgehandeld. Bij dit parket is dan ook de inhoudelijke expertise voor dit soort zaken geconcentreerd.

4. Inhoud en gevolgen wetvoorstel

4.1 Hoofdpijnen van het voorstel

De bevoegdheid en werkwijze van het EOM vloeien rechtstreeks voort uit de verordening die directe werking heeft. Er zijn slechts beperkte aanpassingen in wetgeving nodig om opsporing en vervolging door het EOM in Nederland mogelijk te maken.

Het EOM bestaat, zoals hierboven is beschreven, uit een centraal en decentraal niveau. Het decentrale niveau wordt gevormd door de gedelegeerd Europese aanklagers. Het EOM maakt geen deel uit van de Nederlandse rechterlijke organisatie en het openbaar ministerie vormt ook geen onderdeel van het EOM. Het decentraal niveau van het EOM wordt gevormd door functionarissen die lid blijven van het openbaar ministerie maar zij verrichten hun werkzaamheden voor het EOM niet vanuit of als deel van de taak van het openbaar ministerie.

De in de Verordening EOM opgenomen bevoegdheden en procedures geven de hoofdregels voor de wijze waarop de gedelegeerd Europese aanklager zijn taak moet uitvoeren. Het systeem van de Verordening EOM komt er in de kern op neer dat de gedelegeerd Europese aanklager zijn concrete bevoegdheden ontleend aan het nationale recht (artikel 13, eerste lid) Deze bevoegdheden moeten volgens de verordening aan een minimumniveau voldoen. Artikel 30 van de Verordening EOM schrijft voor tot welke onderzoeksmaatregelen en andere maatregelen een gedelegeerd Europese aanklagers in ieder geval bevoegd zou moeten zijn. De in dit artikel genoemde opsporingsbevoegdheden komen allemaal toe aan een Nederlandse officier van justitie. Op dit punt is dus geen aanpassing van de Nederlandse regelgeving nodig.

Wat wel om verduidelijking vraagt is de invulling van het begrip nationale aanklager dat wordt gebruikt in de verordening. De bevoegdheid van de gedelegeerd Europese aanklager wordt hierdoor bepaald, maar (nationale) aanklager is een begrip dat in de Nederlandse regelgeving niet terugkomt. Daarom wordt in het wetsvoorstel een bepaling opgenomen waarin vastligt dat waar in enige wet een bevoegdheid toekomt aan de officier van justitie, advocaat-generaal of het openbaar ministerie en deze bevoegdheid nodig is ter uitvoering van de taken van het EOM, deze bevoegdheid toekomt aan de gedelegeerd Europese aanklager.

De gedelegeerd Europese aanklager kan zijn taak alleen maar uitvoeren als hij de mogelijkheid heeft opsporingshandelingen te laten verrichten. Gezien de bevoegdheid van het EOM richt de opsporing zich veelal op financiële fraude. De opsporing van dergelijke zaken behoort in Nederland op grond van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten tot de taak van de bijzondere opsporingsdiensten. Deze taak wordt in artikel 3 bepaald door het beleidsterrein van de betrokken minister. Om zeker te stellen dat tot deze door de inhoud van een beleidsterrein afgebakende taak zich ook altijd strekt tot de strafbare gedragingen die tot de taak van het EOM behoren, wordt in dit wetsvoorstel de opsporing van strafbare feiten als bedoeld in artikel 22 van de Verordening EOM aan de taak van de bijzondere opsporingsdiensten toegevoegd. Dit leidt in de praktijk overigens niet of nauwelijks tot een uitbreiding van de taak van de bijzondere opsporingsdiensten.

De bepaling over de relatieve competentie in het Wetboek van Strafvordering wordt gewijzigd. De vier rechtbanken die ook bevoegd zijn in zaken van het functioneel parket worden aangewezen voor zaken die door de gedelegeerd Europese aanklager kunnen worden aangebracht.

Hoewel de gedelegeerd Europese aanklagers in die functie geen deel zullen uitmaken van het OM is besloten dat zij in de praktijk gepositioneerd zullen worden bij het functioneel parket. Dit wordt in de Wet op de rechterlijke organisatie geregeld. De hoofdofficier van dit parket krijgt de taak zorg te dragen voor een voldoende ambtelijke ondersteuning van de Europese aanklagers en (meer algemeen) de plicht ervoor te zorgen dat zij hun EOM-taken kunnen uitoefenen.

4.2 Gevolgen voor regeldruk en financiële gevolgen

De Commissie heeft aangegeven dat ze verwacht dat er 20 zaken in Nederland zullen spelen vanuit het EOM. Die inschatting is gebaseerd op het aantal meldingen van frauduleuze onregelmatigheden dat

Nederland in het verleden heeft gedaan.

Wanneer de gedelegeerd Europese aanklagers handelen in het kader van het EOM, worden de met deze taken gepaard gaande uitgaven van de gedelegeerd Europese aanklagers beschouwd als operationele uitgaven van het EOM.

Tot de operationele uitgaven van het EOM behoren in beginsel niet de kosten in verband met onderzoeksmaatregelen die door de bevoegde nationale autoriteiten worden uitgevoerd of de kosten van rechtsbijstand. Wel behoren daartoe, binnen de begroting van het EOM, bepaalde kosten in verband met de onderzoeks- en strafvervolgingsactiviteiten van het EOM zoals bepaald in artikel 91, zesde lid, van de verordening.

De financiële gevolgen van de deelname door Nederland aan het EOM zijn in nauw overleg met de betrokken organisaties (OM, FIOD, NVWA, Politie, Rechtspraak) zo goed als mogelijk in kaart gebracht door middel van een impactanalyse. Een kanttekening daarbij is dat niet alle implicaties van de Verordening EOM op dit moment volledig in beeld kunnen worden gebracht. Het EOM is nog niet operationeel. Zodra dat het geval is en nadat het College interne regels over allerlei zaken heeft vastgesteld, zal er meer duidelijkheid ontstaan over de wijze waarop het EOM in de praktijk zal gaan functioneren. Ook is er geen zekerheid over de aantallen zaken die Nederland vanuit het EOM zal moeten gaan behandelen, het aantal meldingen die de Nederlandse autoriteiten aan het EOM zullen moeten doen ingevolge artikel 24 van de Verordening EOM en het percentage daarvan dat na een eerste beoordeling door het EOM ter behandeling zal worden overgedragen aan het Nederlandse OM. Hetzelfde geldt voor de verzoeken om bijkomende opsporingshandelingen die Europese gedelegeerde aanklagers in andere lidstaten aan Nederland zullen doen.

Om toch een zo goed mogelijke inschatting van de financiële gevolgen te kunnen maken, zijn daarom de volgende aannames geformuleerd:

- Voor het aantal zaken die Nederland vanuit het EOM zal moeten gaan behandelen is uitgegaan van de 20 zaken zoals ook door de Commissie wordt verwacht. Daarbij is rekening gehouden met een substitutie-effect voor EU-fraude zaken die thans ook al zouden worden behandeld. Om die reden is gerekend met extra kosten voor 15 zaken.
- Voor het aantal meldingen is bezien hoeveel meldingen Nederland in de afgelopen drie jaar over al dan niet frauduleuze onregelmatigheden aan de Europese Commissie heeft gedaan. Daarbij is gerekend met werkzaamheden voor een eerste beoordeling van de meldingen binnen Nederland en voor het aantal meldingen dat het EOM ter behandeling zal (terug) overdragen aan het Nederlandse OM.
- Voor het aantal bijbehorende opsporingshandelingen is geput uit bij de FIOD beschikbare ervaringsgegevens over het aantal rechtshulpverzoeken in dergelijke zaken op dit moment.

Op dit moment is niet duidelijk hoe de ontwikkeling van het case management system (CMS) van het EOM er uit gaat zien en hoe dat in verbinding zal staan met de nationale systemen. Ook onzeker is of er sprake zal zijn van extra huisvestingskosten, naast de huisvestingskosten die besloten zitten in de berekening van de extra benodigde capaciteit. Voor het huisvesten van de extra medewerkers zal ruimte gezocht moeten worden. Reeds duidelijk is dat, uitgaande van het aantal zaken (20) waarop de impact is bepaald, de huidige panden van de FIOD geen ruimte bieden voor het daarbij horende aantal fte. De kosten van huisvesting zijn daarnaast afhankelijk van hoe er omgegaan wordt met de werkzaamheden voor het EOM, aparte teams, verspreid over reguliere teams binnen de FIOD en/of huisvesting in één pand met het Nederlandse deel van het EOM.

Gegeven het bovenstaande bedragen de aanloopkosten voor 2019 en 2020 naar verwachting € 0,9 mln. respectievelijk € 1,8 mln.

De structurele kosten van de deelname aan het EOM voor 2021 en verder worden vooralsnog geraamd op circa € 10 mln.

5. Advies en consultatie

PM consultatiereacties

II. ARTIKELGEWIJS

ARTIKEL I

Artikel 3 van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten bepaalt de taak en de daaruit voortvloeiende bevoegdheden van bijzondere opsporingsdiensten. Met de voorgestelde wijziging wordt aan deze taak de opsporing ten behoeve van zaken waarin het EOM bevoegd is toegevoegd. Zoals in het algemeen deel van de toelichting is aangegeven moet om goed uitvoerig te kunnen geven aan de verordening worden zeker gesteld dat taak zich altijd uitstrekt tot de strafbare gedragingen die tot de taak van het EOM behoren. Daarom wordt de opsporing van strafbare feiten als bedoeld in artikel 22 van de Verordening EOM aan de taak van de bijzondere opsporingsdiensten toegevoegd.

In dit artikel wordt verwezen naar de materiële bevoegdheid vastgelegd in artikel 22 en uitgewerkt in artikel 25 van de Verordening EOM en niet naar de taak die is geregeld in artikel 4 van de verordening (zoals wordt gedaan in het voorgestelde nieuwe artikel 144a van de Wet op de rechterlijke organisatie) omdat hiermee de opsporingsbevoegdheid voor het EOM reeds voldoende duidelijk is afgebakend.

ARTIKEL II

Hoewel het EOM een eigen orgaan van de Europese Unie is, moet door de wijze waarop dit orgaan is ingericht een regeling worden getroffen binnen de rechterlijke organisatie in Nederland. Het EOM bestaat namelijk, zo bepaalt artikel 8, tweede lid, van de Verordening EOM, uit een centraal en decentraal niveau. Het decentrale niveau wordt gevormd door de gedelegeerd Europees aanklagers (zie artikel 8, vierde lid, Verordening EOM). Deze aanklagers zijn Nederlandse rechterlijke ambtenaren. Daarom wordt in dit artikel het decentraal niveau van het EOM ingepast in de Wet op de rechterlijke organisatie. Hiertoe wordt een nieuw hoofdstuk toegevoegd met de titel *Hoofdstuk 4a. Bepalingen ter uitvoering van de Verordening EOM*. Met deze titel wordt beoogd te benadrukken dat het EOM geen onderdeel is van het Nederlandse openbaar ministerie, maar een zelfstandige positie heeft in het Nederlandse rechtsbestel. In dit hoofdstuk worden zodoende ook niet de positie of de bevoegdheden van het EOM zelf geregeld. Die volgen rechtstreeks uit de verordening. Het voorgestelde hoofdstuk bevat bepalingen die de gedelegeerd Europees aanklagers in staat stellen hun taken voor het EOM in Nederland uit te voeren, ter uitvoering van de Verordening EOM.

Aan de begripsbepalingen in artikel 1 van de Wet RO is een definitiebepaling toegevoegd zodat verder in de Wet RO verkort kan worden verwezen naar de Verordening EOM.

De Verordening EOM bepaalt dat het nationale recht van de gedelegeerd Europees aanklager van toepassing is op de zaken die hij namens het EOM behandelt. De bevoegdheden die hij daar voor nodig heeft komen, naar Nederlands recht, in eerste aanleg toe aan de officier van justitie. Deze bevoegdheden zijn voor het merendeel opgenomen in het Wetboek van Strafvordering maar bijvoorbeeld ook in de Overleveringswet en de Wet op de economische delicten. De gedelegeerd Europees aanklager treedt op grond van de Verordening EOM namens het EOM op in hoger beroep en cassatie. Beroep wordt, volgens het Wetboek van Strafvordering, in strafzaken behandeld door een advocaat-generaal. Op grond van artikel 427 van het Wetboek van Strafvordering staat cassatie open voor het Openbaar Ministerie. Hoewel de bedoeling van de verordening met de verwijzing naar de nationale aanklager in de

lidstaten duidelijk is, kan deze verwijzing in de Nederlandse rechtsorde vanwege de verschillende taken bij verschillende instanties niet zonder meer rechtstreeks werken. Het voorgestelde artikel 144a Wet RO geeft uitvoering aan de bepalingen in de verordening waarin wordt gesteld dat de gedelegeerd Europees aanklager de gehele procedure voert en daarbij alle bevoegdheden uit kan oefenen die een nationale aanklager in toekomen. Aangezien het begrip nationale aanklager onder Nederlands recht verschillende ambten of hoedanigheden kan betreffen is in artikel 144a bepaald dat de gedelegeerd Europees aanklager alle bevoegdheden heeft die naar Nederlands recht toekomen aan de officier van justitie, de advocaat-generaal en het openbaar ministerie voor zover die nodig zijn voor de uitoefening de taak van het EOM. Hierbij wordt verwezen naar de taak van het OM in artikel 4 en niet naar de materiële bevoegdheid van artikel 22 in de verordening omdat op die manier zeker is dat de gedelegeerd Europese aanklager in alle stappen van de opsporing, vervolging en het voor de rechter brengen van de daders voor het EOM zijn bevoegdheden kan uitoefenen.

In uitzonderlijke gevallen mag de toezichthoudende Europees aanklager de zaak van een gedelegeerd Europese aanklager overnemen. Hij heeft dan dezelfde bevoegdheden nodig. Dit is geregeld in het voorgestelde artikel 144b Wet RO.

In het voorgestelde artikel 144c Wet RO krijgt het hoofd van het functioneel parket de taak zorg te dragen voor ambtelijke ondersteuning van de Nederlandse gedelegeerd Europese aanklagers. De aanwijzingsbevoegdheid van het hoofd van het functioneel parket (op grond van artikel 137a Wet RO) wordt hierbij niet wettelijk uitgezonderd omdat deze niet geldt niet voor de werkzaamheden die gedelegeerd aanklagers vanuit het parket voor het EOM verrichten. De aanwijzingsbevoegdheid zich strekt zich immers uit tot de taken van het openbaar ministerie. De gedelegeerd Europese aanklager handelt niet namens het OM als hij optreedt voor het EOM. In het voorgestelde artikel wordt wel bepaald dat het hoofd van het functioneel parket rekening moet houden met de verdeling van de werkzaamheden voor de andere ambtenaren met hun taken voor het EOM. Deze bepaling komt terug op het niveau van de rechterlijke ambtenaren in artikel III.

In de artikelen 16 en 17 van de Verordening EOM is vastgelegd hoe de Europese aanklagers en de gedelegeerd Europese aanklagers worden benoemd. Kandidaten hiervoor moeten volgens de verordening worden aangedragen door de lidstaten. In artikel 144d is bepaald dat de minister van Justitie en Veiligheid dit namens Nederland doet en dat hij het College van procureurs-generaal hierover hoort.

ARTIKEL III

A

In de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra) is onder meer bepaald dat het hoofd van het parket de werkzaamheden verdeelt van de rechterlijke ambtenaren die werkzaam zijn bij zijn parket. Op grond van artikel 13, derde lid, van de Verordening kunnen de gedelegeerd Europese aanklagers als nationaal aanklager optreden, mits dit hen niet belet te voldoen aan de verplichtingen die krachtens deze verordening op hen rusten. Zij moeten volgens de verordening de toezichthoudende Europese aanklager in kennis stellen van de hun aldus opgedragen taken. Om te voorkomen dat de gedelegeerd Europese aanklager te veel of conflicterende werkzaamheden krijgt opgedragen wordt in artikel 41 Wrra bepaald dat het hoofd van het parket waar een gedelegeerd Europese aanklager werkzaam is bij de verdeling van de rekening moet houden met zijn positie hem slechts werkzaamheden mag toedelen als

hem dat niet belet te voldoen aan de verplichtingen die krachtens de verordening op hem rusten te voldoen.

De gedelegeerd Europees aanklagers kunnen als op grond van de verordening ook actief blijven als nationaal officier van justitie voor het OM mits dit hun niet belet te voldoen aan de verplichtingen die krachtens de verordening op hun rusten. Zij stellen de toezichthoudende Europese aanklager in kennis van de hun aldus opgedragen taken. Indien een gedelegeerd Europese aanklager op enig moment niet in staat is zijn taken als gedelegeerd Europese aanklager te vervullen, omdat hij taken als nationaal aanklager vervult, stelt hij de toezichthoudende Europese aanklager daarvan in kennis, die in overleg treedt met de bevoegde nationale strafvervolgingsinstanties, teneinde te bepalen of voorrang dient te worden gegeven aan zijn taken uit hoofde van de verordening. Als een lidstaat besluit een tot gedelegeerd Europees aanklager benoemde nationale aanklager te ontslaan brengt hij de Europees hoofdaanklager op de hoogte alvorens hiertoe over te gaan.

B

In artikel 42 Wvra is vastgelegd dat de Staat aansprakelijk is voor schade aan derden veroorzaakt door een rechterlijk ambtenaar bij de vervulling van zijn functie. Artikel 113 van de EOM-verordening bepaalt dat het EOM elke schade veroorzaakt door de gedelegeerd Europese aanklager in zijn functie vergoedt. Teneinde dubbele aansprakelijkheid voor het optreden van een gedelegeerd Europese aanklager voor het OM te voorkomen wordt met dit wijzigingsartikel aanvullend bepaald dat de Staat niet aansprakelijk is als artikel 113 van de EOM-verordening van toepassing is.

ARTIKEL IV

Teneinde er voor te zorgen dat zaken die gevoerd worden onder de Verordening EOM worden behandeld door rechtbanken die voldoende specialistische kennis in huis hebben om dergelijke zaken te behandelen, zijn voor deze zaken dezelfde rechtbanken bevoegd verklaard die bevoegd zijn voor de berechting van strafbare feiten met de vervolging waarvan de officier van justitie bij het functioneel parket is belast.

ARTIKEL #

De inwerkingtreding van de wet wordt bepaald op de datum waarop het EOM operationeel is. Dat is naar verwachting 20 november 2020.

De Minister van Justitie en Veiligheid,