

# Advies Aanpassing van enkele wetten ter uitvoering van de Verordening (EU) 2017/1939 van de Raad van 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar **Ministerie ("EOM") (PbEU 2017, L 283)** (Invoeringswet EOM)

Dit document bevat de alternatieve tekst van het origineel. Dit document is bedoeld voor mensen met een visuele beperking, zoals slechtzienden en blinden.

De minister van Justitie en Veiligheid  
dr. mr. F.B.J. Grapperhaus  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag

Datum: 5 juni 2019

## INHOUD VAN DE BRIEF

Geachte heer Grapperhaus,

Bij brief van 10 april 2019, kenmerk 2553729, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (**hierna: 'de Raad'**) advies uit te brengen inzake de Aanpassing van enkele wetten ter uitvoering van de Verordening (EU) 2017/1939 van de Raad van 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar **Ministerie ("EOM") (PbEU 2017, L 283)** (**Invoeringswet EOM**) (**hierna: 'het Wetsvoorstel'**).

## HET WETSVOORSTEL

Het 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 OM (EOM) (PbEU 2017, L 283) (hierna: 'Verordening EOM').

Deze Verordening is voor Nederland in augustus 2018 in werking getreden. De Verordening heeft tot doel de financiële belangen van de Unie intensiever te beschermen tegen strafbare feiten, die jaarlijks aanzienlijke financiële schade veroorzaken. Hiertoe is het EOM ingesteld. Het EOM zal bevoegd zijn inzake de vervolging van bepaalde strafbare feiten die de financiële belangen van de Europese Unie schaden. Het 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. Het EOM kan daartoe dwingend beschikken over nationale opsporingscapaciteit. Uitgangspunt is dat het EOM samenwerkt met de nationale autoriteiten en gebruik maakt van de nationale structuren. De EOM-zaken worden volgens de lokale procedureregels in de lidstaten vervolgd en berecht. Ingevolge de Memorie van Toelichting (hierna: 'MvT') bij het Wetsvoorstel zal het EOM eind 2020 operationeel zijn.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.<sup>1</sup>

## ADVIES

### 1. Het evocatierecht

Het EOM heeft het recht om onderzoek naar zich toe te trekken in zaken die onder zijn bevoegdheid vallen en waar de nationale autoriteiten al een onderzoek hebben ingesteld (art. 27 Verordening EOM). Dit evocatierecht **komt op pagina's 2 en 3 (onder 2.2) van de MvT** aan de orde. In dat kader wordt onder meer opgemerkt:

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

De Raad werpt de vraag op of voldoende is gewaarborgd dat, wanneer het EOM onderzoek doet, dit (direct) bij de nationale autoriteiten bekend raakt, zodat deze bepaling kan worden nageleefd.

---

<sup>1</sup> De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechtsers zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

## 2. De rechtshulp

Ten aanzien van rechtshulp wordt in de MvT (p.4, onder 2.4.) overwogen:

**“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 Raad acht een nadere toelichting over rechtshulp en rechtsmacht geboden. Daarbij zal onder meer aandacht moeten besteed aan het verloop van de samenwerking in grensoverschrijdende onderzoeken, met name gelet op eventuele rechterlijke toestemming zowel in de lidstaat van de assisterende gedelegeerde Europese aanklager, als in de lidstaat van de behandelende gedelegeerde Europese aanklager. Tevens acht de Raad het wenselijk dat wordt toegelicht in welke gevallen naar Nederlands recht rechterlijke toestemming is vereist.

Met betrekking tot de voorgestelde bevoegdheid van de gedelegeerd Europese aanklager om een EAB uit te vaardigen<sup>2</sup> wijst de Raad op de beslissingen van het Hof van Justitie EU van 27 mei 2019 in de gevoegde zaken C-508/18 en C-82/19 PPU en de zaak C-509/18, waarin telkens de prejudiciële vraag aan de orde is of de officier van justitie een **tot uitvaardiging van een EAB bevoegde “rechterlijke autoriteit” is in de zin van artikel 6, eerste lid, Kaderbesluit 2002/584/JBZ**. De Raad werpt de vraag op hoe de voorgestelde bevoegdheid zich tot deze beslissingen verhoudt.

## 3. De PIF-richtlijn

Tot slot merkt de Raad op dat in de MvT wordt overwogen (p. 2, onder 2.2.):

**“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.”**

De Raad hecht eraan dat ook het ontwerp voor de omzetting van deze PIF-richtlijn in nationaal recht aan hem ter advisering zal worden voorgelegd.

---

<sup>2</sup> Artikel 33, tweede lid, Verordening EOM juncto het met het Wetsvoorstel voorgestelde art. 144a, eerste lid, Wet op de rechterlijke organisatie en artikel 44 Overleveringswet.

#### 4. Bevoegdheden gedelegeerd Europees aanklager in Nederlandse overleveringsprocedure

Het is de Raad niet duidelijk of een gedelegeerd Europees aanklager ook kan optreden als officier van justitie in een Nederlandse overleveringsprocedure. Aanvulling van de toelichting op dit punt is dan ook wenselijk.

#### WERKLAST

Het Wetsvoorstel heeft financiële gevolgen voor de Rechtspraak. Die financiële gevolgen **bedragen ongeveer € 370.000. Hieronder wordt dit toegelicht.**

Uit de MvT blijkt dat per saldo jaarlijks ongeveer 15 extra zaken worden verwacht. De Raad gaat uit van die aantallen.

De zaken vanuit het EOM zullen naar verwachting van de Raad bovengemiddeld zwaar zijn. Dat betekent dat de 15 extra zaken een andere zaaksmix kennen dan gemiddeld: het merendeel van de zaken zal meervoudig worden behandeld, een enkele zaak zal een megazaak zijn en slechts een paar zaken zullen enkelvoudig worden behandeld.

De gemiddelde behandeltime van deze 15 extra zaken zal ook aanzienlijk hoger liggen dan de huidige gemiddelde behandeltime voor strafzaken. Zaken waarin grensoverschrijdende aspecten zitten en/of onderzoekshandelingen buiten Nederland moeten plaatsvinden, worden door gerechten als 20% zwaarder aangemerkt. Dat percentage zal verder worden gebruikt.

Ten aanzien van het hoger beroep gaat de Raad vooralsnog uit van het reguliere hoger beroepspercentage. Duidelijke aanknopingspunten om te rekenen met een ander hoger beroepspercentage ziet de Raad niet.

De inzet van de rechter-commissaris zal niet altijd leiden tot een dagvaarding en een procedure bij een Nederlandse rechtbank. Het kan bijvoorbeeld ook leiden tot een schikking, een sepot of anderszins een bijdrage leveren aan een strafprocedure in een ander land. Het is niet goed in te schatten in hoeveel zaken de rechter-commissaris onderzoekshandelingen zal verrichten zonder dat het leidt tot een Nederlandse strafprocedure bij een rechtbank. Gelet echter op de omstandigheid dat het EOM veelal fraudezaken en andere financieel georiënteerde zaken zal behandelen, en die zaken zich beter lenen voor een schikking dan andere strafzaken, gaat de Raad voorlopig uit van 30 zaken die niet leiden tot een procedure waarin 8 uur aan onderzoekshandelingen door de RC worden verricht

Totale werklustconsequenties	Structureel
Mutatie als gevolg van aantallen	€ 22.532
Effect wijziging gemiddelde zaakswaarte	€ 73.865
Effect behandeltime per zaak	€ 25.448
Mega uren	€ 200.683
Kosten RC	€ 43.942
Totale effect wetsvoorstel	€ 366.469



## CONCLUSIE

De Raad voor de rechtspraak heeft geen zwaarwegende bezwaren tegen het Wetsvoorstel, maar geeft u in overweging om het Wetsvoorstel op de in dit advies genoemde onderdelen te verduidelijken.

## TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het Staatsblad. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

mr. C.H.W.M. Sterk

Lid Raad voor de rechtspraak