

EUROPEES PARLEMENT

1999



2004

Zittingsdocument

DEFINITIEVE VERSIE
A5-0398/2000

15 december 2000

VERSLAG

over het verslag van de Multidisciplinaire groep georganiseerde criminaliteit -
Gemeenschappelijk optreden met het oog op onderlinge evaluatie van de
toepassing en nakoming op nationaal niveau van de internationale
verbintenissen inzake de bestrijding van de internationale criminaliteit
(10972/2/99 – C5-0039/2000 – 1999/0916(COS))

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

Rapporteur: Enrico Ferri

INHOUD

	Blz.
PROCEDUREVERLOOP	4
ONTWERPRESOLUTIE	5
TOELICHTING	12

PROCEDUREVERLOOP

Bij schrijven van 15 december 1999 zond de Raad het Parlement het verslag toe dat voor de Raad is opgesteld overeenkomstig artikel 8, lid 4, van het Gemeenschappelijk Optreden van 5 december 1997, vastgesteld door de Raad op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie tot instelling van een mechanisme voor evaluatie van de uitvoering en toepassing op nationaal niveau van de internationale verbintenissen inzake de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit (10972/2/99 – 1999/0916(COS)).

Op 21 januari 2000 gaf de Voorzitter van het Parlement kennis van de verwijzing van dit voorstel naar de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken als commissie ten principale (C5-0039/2000).

De Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken benoemde op haar vergadering van 24 februari 2000 Enrico Ferri tot rapporteur.

De commissie behandelde het verslag van de Raad en het ontwerpverslag op haar vergaderingen van 12 juli, 12 oktober, 7 november en 5 december 2000.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met 18 stemmen voor en 1 tegen bij 3 onthoudingen haar goedkeuring aan de ontwerpwetgevingsresolutie.

Bij de stemming waren aanwezig: Graham R. Watson (voorzitter), Maria Berger, (verving Ozan Ceyhun), Alima Boumediene-Thiery, Michael Cashman, Charlotte Cederschiöld, Carlos Coelho, Gérard M.J. Deprez, Giuseppe Di Lello Finuoli, Francesco Fiori (verving Marcello Dell'Utri overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Pernille Frahm, Anna Karamanou, Margot Keßler, Timothy Kirkhope, Ewa Klamt, Baroness Sarah Ludford, Hartmut Nassauer, Elena Ornella Paciotti, Hubert Pirker, Christian von Boetticher, Anna Terrón i Cusí, Maurizio Turco (verving Marco Cappato) en Gianni Vattimo.

Het verslag werd ingediend op 15 december 2000.

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

ONTWERPRESOLUTIE

Resolutie van het Europees Parlement over het verslag van de Multidisciplinaire groep georganiseerde criminaliteit - Gemeenschappelijk optreden met het oog op onderlinge evaluatie van de toepassing en nakoming op nationaal niveau van de internationale verbintenissen inzake de bestrijding van de internationale criminaliteit (10972/2/99 – C5-0039/2000 – 1999/0916(COS))

Het Europees Parlement,

- gezien het verslag overeenkomstig artikel 8, lid 4, van het gemeenschappelijk optreden van 5 december 1997¹ tot instelling van een mechanisme voor evaluatie van de uitvoering en toepassing op nationaal niveau van de internationale verbintenissen inzake de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit en er kennis van nemend dat de vertragingen die zich voordoen bij de toepassing van het systeem van wederzijdse rechtshulp en in geval van dringende verzoeken om beslaglegging op goederen als thema voor de eerste evaluatieronde gekozen werden (10972/2/99 - C5-0039/2000),
- gelet op de artikelen 29, 31, 32, 35, 36 en 39 van het Verdrag betreffende de Europese Unie,
- gezien de gemeenschappelijke optredens van 29 juni 1998 inzake goede praktijken bij wederzijdse rechtshulp in strafzaken en tot oprichting van een Europees justitieel netwerk²,
- gezien de conclusies 30 (eerste gedeelte), 33, 35, 36, 37, 40, 42, 43, 46, 48, 51, 52, 54, 55 en 57 van de Europese Raad van Tampere,
- gezien de strategie van de Europese Unie voor het begin van het nieuwe millennium - Voorkoming en bestrijding van de georganiseerde criminaliteit³,
- gezien het verslag van Europol over de situatie met betrekking tot de georganiseerde criminaliteit in de EU voor 1998 (14119/1/99) van 1 februari 2000,
- gezien de mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement (COM(2000) 495) van 26 juli 2000 over de wederzijdse erkenning van definitieve beslissingen in strafzaken,
- gezien het programma van het Franse voorzitterschap inzake de bestrijding van de criminaliteit en de justitiële samenwerking in strafzaken,
- gezien de overeenkomsten en andere instrumenten inzake justitiële samenwerking en wederzijdse rechtshulp in strafzaken, met name de instrumenten van de Raad van Europa en de Europese Unie,
- onder verwijzing naar zijn eerdere resoluties inzake justitiële samenwerking in

¹ PB L 344 van 15.12.1997, blz. 7.

² PB L 191 van 7.7.1998, blz. 1 en 4.

³ PB C 124 van 3.5.2000, blz. 1.

strafzaken,

- onder verwijzing naar zijn wetgevingsresolutie van 20 november 1997¹ over het voorstel voor een gemeenschappelijk optreden tot instelling van een mechanisme voor evaluatie van de uitvoering en toepassing op nationaal niveau van de internationale verbintenissen inzake de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit,
 - gelet op artikel 47, lid 1 van zijn Reglement,
 - gezien het verslag van zijn Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken (A5-0398/2000),
- A. overwegende dat de bevolking van de lidstaten van de Europese Unie het recht heeft te verlangen dat de Unie een doeltreffend antwoord biedt op de toenemende bedreiging van haar vrijheid en rechten door de criminaliteit, met name de zware en georganiseerde criminaliteit, ongeacht of deze het werk is van autochtone bevolkingsgroepen of van allochtone of gemengde bevolkingsgroepen,
- B. overwegende dat om aan deze bedreiging het hoofd te bieden een radicaal nieuwe gezamenlijke strategie nodig is om criminaliteit en misdaadorganisaties over het hele grondgebied van de lidstaten te bestrijden en te voorkomen en dat hiervoor ook justitiële middelen moeten worden ingezet,
- C. overwegende dat doeltreffende justitiële samenwerking in strafzaken het soevereiniteitsbeginsel juist dient door zich te richten tegen misdaadorganisaties die zich niets gelegen laten liggen aan het overheidsapparaat, de democratie en de regels van de legale economie van de lidstaten,
- D. overwegende dat de leemten en tekortkomingen in de rechtsorde van de landen en in de internationale akkoorden op het gebied van strafzaken, conflicten en divergenties inzake verantwoordelijkheid die ingegeven zijn door de eerbiediging van het soevereiniteitsbeginsel, thans tot straffeloosheid kunnen leiden zowel voor de plegers van misdrijven als voor de opbrengst van criminele activiteit,
- E. met bezorgdheid vaststellend dat bepaalde sectoren van de criminele activiteit vandaag de dag meer opleveren en minder risico's met zich brengen (zoals criminele activiteit met behulp van hoogwaardige technologie of milieucriminaliteit), vaak vallen onder minder streng geregelde rechtsgebieden en minder prioriteit hebben binnen de doelstellingen van de nationale wetshandhavende instanties,
- F. overwegende dat de behoeften van de Europese Unie inzake justitiële samenwerking in strafzaken nu veel verder gaan dan het louter uitwisselen van informatie of bewijsmateriaal of het uitleveren van personen,
- G. zich verheugend over het veelbelovende begin bij de activiteiten van het Europees justitieel netwerk en de eerste modelprojecten en een oproep richtend tot de nationale contactpunten en hun administraties om hun medewerking aan de activiteiten van het

¹ PB C 371 van 8.12.1997, blz. 4.

netwerk steeds verder op te voeren,

- H. overwegende dat het EU-Verdrag de mogelijkheid biedt om in een strafrechtelijk instrumentarium te voorzien, in het bijzonder met betrekking tot de georganiseerde misdaad, waarvan de onderdelen (inbreuken en straffen) gestalte kunnen krijgen door de wetgevingen van de lidstaten op elkaar af te stemmen,
- I. overwegende dat het verdrag een fundamentele rol weglegt voor de justitiële samenwerking in strafzaken - van de samenwerking bij procedures en de uitvoering van besluiten tot het verenigbaar maken van de toepasselijke regels - om te bereiken dat de burgers een hoge graad van bescherming wordt geboden in een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid,
- J. met grote bezorgdheid constaterend dat juridische actoren die een grensoverschrijdende procedure behandelen, vaak tegelijkertijd een aanzienlijk aantal overeenkomsten en wetgevingen voor verschillende geografische gebieden moeten toepassen, die uiteenlopende procedures of antwoorden aanreiken voor het probleem dat zich voordoet en dat deze actoren niet gemakkelijk toegang hebben tot de wetgeving inzake wederzijdse hulp in strafzaken en evenmin kunnen terugvallen op duidelijke richtlijnen over de toe te passen wetgeving bij de behandeling van inkomende en uitgaande verzoeken,
- K. vaststellend dat een uniforme interpretatie van de verschillende overeenkomsten in de lidstaten ontbreekt, zowel op het vlak van de besluiten over het verlenen van rechtsbijstand, als met betrekking tot de rechterlijke uitspraken over de toelaatbaarheid van de verzoeken,
- L. met bezorgdheid constaterend dat het ontbreken van welke sanctie dan ook ten aanzien van landen die de verplichtingen die uit de ondertekening van een internationale overeenkomst of internationaal akkoord voortvloeien, niet nakomen (of niet tijdig zijn nagekomen), de geloofwaardigheid van het systeem in de ogen van de actoren ondergraaft en ongetwijfeld een negatief effect heeft op het misdaadpreventiebeleid,
- M. overwegende dat het mechanisme voor wederzijdse evaluaties dat is ingesteld in het kader van het in juni 1997 in Amsterdam vastgestelde actieplan ter bestrijding van de georganiseerde misdaad, op zichzelf als een grote stap voorwaarts mag worden bestempeld, samen met de oprichting van het Europees justitieel netwerk en andere initiatieven om het systeem inzake preventie en bestrijding van de georganiseerde misdaad te moderniseren en doeltreffender te maken,
- N. constaterend dat het verslag van de Raad aan het Europees Parlement enkel betrekking heeft op vijf lidstaten van de Europese Unie, maar dat intussen documenten over andere landen voorhanden zijn,
- O. zich verheugend over het besluit van bepaalde lidstaten waarvoor al een evaluatie heeft plaatsgehad, om nu al de hervormingen en verbeteringen in hun rechtsbestel door te voeren die het dringendst werden geacht,
- P. overwegende dat het toezicht op de naleving door de lidstaten van de aangegeane verplichtingen inzake bestrijding van de georganiseerde misdaad op termijn evenwel het

Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen toekomt en dat de invoering van een ander controlesysteem derhalve enkel een tijdelijke stap mag zijn,

- Q. overwegende dat het traditionele systeem van justitiële samenwerking in strafzaken, dat principieel gebaseerd is op "verzoeken", traag en ingewikkeld is en vrij povere resultaten oplevert,
- R. de visie van de Commissie delend dat het principe van de onderlinge erkenning van besluiten in strafzaken uitgaande van wederzijds vertrouwen van de lidstaten in het rechtsbestel van hun partners, met zich meebrengt dat maatregelen en toe te passen bepalingen legitiem, gelijkwaardig, passend en juist worden bevonden, wat onontbeerlijk is wil de justitiële samenwerking in strafzaken naar behoren functioneren,
- S. overwegende dat dringend een oplossing moet worden gevonden voor de volgende vraagstukken:
- de positie van de juridische actoren die concreet werkzaam zijn op het gebied van de justitiële samenwerking in strafzaken,
 - lidstaten die mogelijkwijs de verplichtingen niet nakomen die voortvloeien uit overeenkomsten en andere van kracht zijnde akkoorden,
 - de bescherming van het individu en zijn fundamentele rechten en vrijheden, in het bijzonder van gedetineerden, veroordeelden en slachtoffers, die in het kader van een internationale procedure in geen geval beter of slechter dan in het kader van een nationale procedure mogen worden behandeld,
1. is van mening dat een doeltreffende justitiële samenwerking in strafzaken in dienst kan staan van het soevereiniteitsbeginsel door zich te richten tegen de criminele organisaties die het overheidsapparaat, de democratie en de regels van de legale economie in de lidstaten wenselijk te omzeilen;
2. stelt met bezorgdheid vast dat in het verslag van de Raad aan het Europees Parlement grote vraagtekens ten aanzien van verscheidene landen worden geplaatst:
- politieke controle op rogatoire commissies en het feit dat toestemming van de uitvoerende macht vereist is om gevolg te kunnen geven aan een verzoek om wederzijdse rechtshulp, wat haaks staat op de thans algemeen aanvaarde mogelijkheid van directe uitwisseling tussen rechterlijke instanties,
 - mogelijk misbruik van de opschortende werking van beroep als vertragingstactiek, elkaar overlappende of nodeloos zware procedures in het kader van een instructie,
 - het ontbreken van een doeltreffend registratie- en toezichtstelsel voor het aantal en het functioneren van de rechtshulpprocedures (statistieken, controle van de procedures, databanken),
 - ontoereikende personele en andere middelen,
 - negatieve gevolgen van de toepassing van het principe van de dubbele strafbaarheid,
 - het ontbreken van volledige en duidelijke richtlijnen van de zijde van de centrale instanties voor het functioneren van de internationale wederzijdse rechtshulp en de noodzaak hun rol opnieuw te omschrijven,
- en verzoekt de Raad en de lidstaten alle nodige wetgevende en budgettaire maatregelen te nemen om deze tekortkomingen te verhelpen overeenkomstig het Verdrag betreffende de Europese Unie en de conclusies van Tampere over de ruimte van veiligheid en

rechtvaardigheid;

3. verwacht dat de resultaten van de evaluaties met betrekking tot de resterende landen onverwijld worden ingediend;
4. wenst dat artikel 35 van het EU-Verdrag wordt gewijzigd om het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen op termijn de bevoegdheid te verlenen om uitspraak te doen over de naleving door de lidstaten van verplichtingen die uit overeenkomsten, akkoorden en de Europese wetgeving, inclusief de instrumenten van de Raad van Europa, inzake justitiële samenwerking in strafzaken voortvloeien, met dien verstande dat deze bevoegdheid eveneens de bevoegdheid omvat om executoire vonnissen uit te spreken en elke andere vereiste maatregel te nemen zoals vaststelling van termijnen;
5. wenst dat de Unie op termijn en op voorwaarde van de vereiste aanpassing van de bepalingen van strafrecht en strafvordering, een openbaar ministerie in het leven roept dat bevoegd is voor het gehele grondgebied van de lidstaten en wordt bijgestaan door nationale vervolgende instanties voor de ernstigste vergrijpen van de grensoverschrijdende misdaad en met name de georganiseerde criminaliteit, mensenhandel, uitbuiting van vrouwen en kinderen, terrorisme, drugs- en wapenhandel en fraude ten nadele van de communautaire begroting;
6. verzoekt de Raad dringend de lijst van internationale rechtsinstrumenten op te stellen, die het - hiërarchische - kader vormen van de verplichtingen die voor elke lidstaat gelden en tevens richtlijnen inzake naleving van termijnen vast te stellen;
7. eist dat de rechters en procureurs, eventueel via het Europees justitieel netwerk of Eurojust, de beschikking krijgen over
 - a) een gecentraliseerde documentatie, die op elk moment kan worden geraadpleegd, die relevante wetgeving inzake justitiële samenwerking in strafzaken bevat, inclusief eventuele protocollen, bijlagen, verklaringen, voorbehouden en andere beperkingen van de toepassing en latere wijzigingen, en waarin aangegeven staat welke kanalen moeten worden gevolgd en welke standaardformulieren moeten worden gebruikt voor het indienen van een verzoek om wederzijdse rechtshulp,
 - b) en op termijn een Europees elektronisch repertorium met alle uitspraken en arresten in strafzaken en lopende procedures bij nationale autoriteiten, wat de toepassing van het principe van de wederzijdse erkenning en de coördinatie van de vervolging in strafzaken, met name wat betreft de uitvoering van gecumuleerde straffen en de betaling van de kosten daarvan, zal vergemakkelijken;
8. wenst dat het probleem van de taalbarrières, die het functioneren van de justitiële samenwerking in strafzaken belemmeren, resoluut wordt aangepakt, bij voorbeeld door het aantal werktalen te beperken, en daarbij het voorbeeld te volgen en aan te sluiten bij de praktijk van andere internationale organisaties, zoals de VN, de Raad van Europa en het Europees Hof van de Rechten van de mens;
9. verzoekt de Raad de mogelijkheid te bezien indirecte sancties op te nemen als "passende maatregelen" die na elke evaluatieronde moeten worden goedgekeurd, ten aanzien van die lidstaten waar een handelwijze zou zijn geconstateerd die niet strookt met de

beginselen van goede trouw en doelmatigheid van de justitiële samenwerking in strafzaken: dergelijke sancties kunnen met name beperkingen omvatten van de deelname aan communautaire programma's en programma's van de Unie op het gebied van justitie en criminaliteitsbestrijding, alsook bepalingen over het herstel van de conformiteit van de procedures met gesloten overeenkomsten en de gedragsregels van goede trouw;

10. verzoekt dat de toekomstige eenheid Eurojust mede toegankelijk zal zijn voor alle kandidaatlanden en eventueel op termijn ook voor alle lidstaten van de Raad van Europa, om te voorkomen dat nieuwe functionele belemmeringen voor de justitiële samenwerking ontstaan;
11. is blij met diverse punten in de strategie van de Europese Unie voor het begin van het nieuwe millennium - Voorkoming en bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, en is met name van mening dat absolute prioriteit moet worden gegeven aan de volgende punten:
 - a) het verbeteren van de statistische gegevens (verzamelen en analyseren van gegevens, de toegang tot de verschillende categorieën, gebruik en uitwisseling) over de grensoverschrijdende criminaliteit, ook via wederzijdse evaluatie,
 - b) de strafwetten van de lidstaten onder de loep nemen, met name door middel van onderlinge evaluatie, en deze wetgevingen onderling afstemmen voor de zwaarste misdrijven in een gestaag tempo zoals in de strategie wordt bepleit (een misdrijf per zes maanden voorzitterschap),
 - c) de onderlinge evaluatie versnellen en versterken door middel van in overleg vastgestelde bepalingen en vaste en passende middelen; met de Commissie en het Parlement overeenstemming bereiken over de keuze van de onderwerpen voor de evaluatieactiviteiten; mechanismen in het leven roepen voor permanente evaluatie waarmee tegelijkertijd verschillende aspecten kunnen worden geëvalueerd, zonder dat de behandeling in de afzonderlijke landen jarenlang wordt onderbroken;
 - d) het beginsel goedkeuren van wederzijdse erkenning van definitieve gerechtelijke uitspraken, instructies en andere uitvoerende besluiten van de met strafvervolgning belaste instanties, in het belang van een tijdige uitvoering ervan volgens procedures die de individuele rechten onverlet laten;
 - e) het ter beschikking stellen van passende middelen, in het bijzonder voor vorming, voor de nieuwe methoden om onderzoek naar georganiseerde criminaliteit in te stellen en de opbrengst van misdrijven op te sporen,
 - f) de uitwisseling van informatie versnellen en de administratieve procedures voor onderzoek, bevrozing, inbeslagneming en inbewaringstelling van opbrengsten van criminele activiteiten vereenvoudigen, met name wanneer de uitvoering van de maatregelen dient te worden gewaarborgd in een andere lidstaat dan waar deze zijn besloten, onverlet de doelstelling om te komen tot wederzijdse erkenning;
 - g) de snelle ratificatie van de overeenkomsten die in aanbeveling 27 van de strategie van de EU voor het nieuwe millennium worden genoemd, alsook van de nieuwe overeenkomst van 29 mei 2000 inzake wederzijdse rechtshulp in strafzaken,

- h) het opheffen van alle voorbehouden in internationale overeenkomsten die de lidstaten van de Europese Unie hebben gemaakt,
 - i) het behandelen van de voorstellen voor versnelde uitlevering en ingekorte procedures, vóór de wederzijdse evaluatie inzake de naleving van de verbintenissen van de lidstaten;
 - j) de kandidaatlanden volledig betrekken bij de strategie ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit en de activiteiten ter verbetering van de wederzijdse rechtshulp in strafzaken, en de regionale samenwerking ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit ondersteunen;
12. steunt de Commissie en de lidstaten bij het wetgevingsinitiatief om een duidelijke, moderne en passende juridische inkleding te geven aan het instrumentarium, met name aan de in het kader van het actieplan van 1997 tegen de georganiseerde criminaliteit vastgestelde gemeenschappelijke optredens, en daarbij te streven naar een rationele, eenvoudige en transparante codificatie ten gerieve van de gebruikers;
13. verzoekt de lidstaten nadrukkelijk om gezien de vertragingen in het proces van harmonisatie van de bepalingen op het gebied van het strafrecht en verbetering van de compatibiliteit van de procedures zoveel mogelijk ruimte te maken voor de verwezenlijking van een praktische wederzijdse samenwerking tussen de gerechtelijke instanties;

* * *

14. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie te doen toekomen aan de Raad, de Commissie, de parlementen van de kandidaatlanden, alsmede aan de Raad van Europa.

TOELICHTING

I. Voorgeschiedenis

In juni 1997 hechtte de Europese Raad van Amsterdam zijn goedkeuring aan een actieplan voor de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. Het plan bevatte zowel politieke richtsnoeren als concrete aanbevelingen. Hierbij werd in het bijzonder de nadruk gelegd op aanbevelingen ter verbetering van de justitiële samenwerking in strafzaken.

Eind jaren '90 had men de beschikking over een aantal rechtsinstrumenten ter versterking van de samenwerking, zowel op het niveau van de Unie als op dat van de Raad van Europa. Men had evenwel behoefte aan een duidelijk overzicht van de inhoud van de verplichtingen van de lidstaten, de grenzen van de toepasselijkheid en het voorbehoud van de lidstaten en natuurlijk wilde men ook de balans opmaken van de nakoming van deze verplichtingen in het licht van de politieke doelstellingen van de Unie. Deze behoefte aan feitenkennis en aan een balans kwam ook voort uit de vaststelling van de problemen die dagelijks door de bevoegde autoriteiten worden ondervonden bij de toepassing van de wet.

Zes maanden na de goedkeuring van het Actieplan hechtte de Raad op 5 december 1997 zijn goedkeuring aan het gemeenschappelijk optreden tot instelling van een mechanisme voor evaluatie van de uitvoering en toepassing op nationaal niveau van de internationale verbintenissen inzake de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit¹ (als antwoord op de 15de aanbeveling in hoofdstuk III van het Actieplan).

Op verzoek van de Raad bracht het Europees Parlement op 20 november 2000 advies uit inzake het ontwerp van een gemeenschappelijk optreden (verslag Leoluca Orlando, A4-0355/97). In de toelichting bij dit verslag onderstreepte de rapporteur dat de toetsing van de naleving van de verbintenissen van de lidstaten in een "genormaliseerde" communautaire structuur toevertrouwd had moeten worden aan het Hof van Justitie van de EG. Alternatieve toetsingssystemen, zoals voorzien door het gemeenschappelijk optreden, zouden alleen als aanvaardbaar beschouwd mogen worden als het om een tijdelijke oplossing zou gaan. Men wees erop dat de vorming van groepen van door de lidstaten aangewezen inspecteurs eerder in het kader van intergouvernementele samenwerking moest plaatsvinden. De amendementen van het Europees Parlement zijn echter niet in het ontwerp opgenomen.

Het gemeenschappelijk optreden werd van kracht op 15 december 1997, de datum van bekendmaking ervan in het Publicatieblad.

In de preambule van het gemeenschappelijk optreden wordt verwezen naar de ervaring die op het gebied van de bestrijding van het witwassen van geld in de Financiële Actiegroep witwassen van geld is opgedaan, waarbij wordt gesteund op de ervaring van nationale deskundigen die bij het Secretariaat-generaal van de Raad worden gedetacheerd en erop wordt gewezen dat de uitvoering van de instrumenten ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit in de eerste plaats de taak van elke lidstaat is; wederzijdse aanmoediging, gelijkheid en wederzijds vertrouwen moeten uiteindelijk resulteren in de instelling van een specifiek mechanisme:

¹ PB L 344 van 15.12.1997, blz. 7.

- evaluatie op voet van gelijkheid van de uitvoering en toepassing op nationaal niveau van de rechtsinstrumenten van de Unie en van andere internationale rechtsinstrumenten in criminele aangelegenheden (die dus zowel gelden op het vlak van de EU als op dat van andere instellingen, zoals de Raad van Europa, Schengen), en wel door middel van "evaluatieteams";
- evaluatie van ten minste vijf lidstaten per jaar aan de hand van een bepaald thema, alsmede een bepaalde volgorde van de te evalueren lidstaten: eerst evaluatie door middel van een schriftelijke vragenlijst en vervolgens een bezoek ter plaatse om autoriteiten te ontmoeten; bij dit alles geldt de verplichting tot vertrouwelijkheid en een passend veiligheidsniveau;
- de evaluatieteams worden, gelet op de bevoegdheden, zo evenwichtig mogelijk samengesteld uit door de lidstaten aangewezen deskundigen (medewerkers van politie- en douanediens, justitiële en andere instanties die een gedegen ervaring hebben op het gebied van de bestrijding van de georganiseerde misdaad); een team telt drie deskundigen per lidstaat en in beginsel bevat een team dat zich bezighoudt met de beoordeling van een land geen leden met de nationaliteit van de lidstaat in kwestie¹;
- de evaluatieteams stellen een verslag op dat voor advies wordt toegezonden aan de geëvalueerde lidstaat, welke kan verzoeken opmerkingen toe te voegen en wijzigingen aan te brengen; het ontwerpverslag kan vervolgens al dan niet worden aangepast; daarna wordt het via het Raadsvoorzitterschap toegezonden aan de Multidisciplinaire Groep georganiseerde criminaliteit, die het met de betrokken lidstaat bespreekt en conclusies vaststelt;
- het voorzitterschap van de Unie stelt jaarlijks de Raad in kennis van het resultaat van de evaluatierondes en houdt het Europees Parlement op de hoogte van de uitvoering van het evaluatiemechanisme;
- aan het eind van een volledige evaluatieronde (dus gewoonlijk om de drie jaar) neemt de Raad de passende maatregelen.

* * *

Er zij hier herinnerd aan twee andere gemeenschappelijke optredens:

- a) **het gemeenschappelijk optreden van 29 juni 1998²** door de Raad aangenomen inzake **goede praktijken bij wederzijdse rechtshulp in strafzaken**; hierin wordt voorgesteld de goede praktijken te verbeteren, vooral ter bestrijding van de allerernstigste criminele handelingen, en wordt voorzien in de neerlegging door elke lidstaat bij het Secretariaat-generaal van de Raad van een verklaring van goede praktijken bij de uitvoering van de rogatoire commissies van de andere lidstaten, de toezending van de resultaten of de verzending van zijn eigen verzoeken om rechtshulp;
- elke verklaring bevat procedurele verplichtingen (ontvangstbevestiging, mededeling aan de autoriteiten die het verzoek indienen van alle gegevens betreffende de voor uitvoering van de rogatoire commissie bevoegde persoon, prioriteit voor dringende verzoeken en toezegging geen misbruik te maken van de urgentieregeling, zelfde behandeling als

¹ In de definitieve tekst van het gemeenschappelijk optreden is geen rekening gehouden met de amendementen van het Europees Parlement betreffende de centrale rol die de Commissie moet toekomen. Er zij op gewezen dat in sectie 3.2 melding wordt gemaakt van de bijzondere assistentie van de evaluatieteams door nationale deskundigen die bij het Secretariaat-generaal van de Raad zijn gedetacheerd.

² PB L 191 van 7.7.1998, blz. 1.

nationale verzoeken, vermelding van de eventuele problemen die het verlenen van assistentie of nakoming van de termijnen verhinderen);

b) **het gemeenschappelijk optreden van 29 juni 1998**¹ door de Raad aangenomen tot oprichting van een **Europees justitieel netwerk** naar aanleiding van de vaststelling dat de Europese Unie behoefte heeft aan structurele maatregelen om gepaste rechtstreekse contacten mogelijk te maken tussen justitiële autoriteiten en andere instanties die verantwoordelijk zijn voor de justitiële samenwerking ter bestrijding van ernstige criminaliteit:

- het gaat om een netwerk van justitiële contactpunten (centrale autoriteiten die een algemene of specifieke verantwoordelijkheid hebben op het gebied van de internationale samenwerking en eventueel belast zijn met de strijd tegen bepaalde ernstige vormen van criminaliteit, zoals georganiseerde criminaliteit, corruptie, drugshandel of terrorisme) dat het volledige grondgebied van de lidstaten moet dekken;
- de contactpunten zijn actieve bemiddelaars die de justitiële samenwerking tussen de lidstaten moeten vergemakkelijken (door het leggen van de meest geschikte rechtstreekse contacten tussen de plaatselijke justitiële autoriteiten en andere bevoegde autoriteiten van de andere landen mogelijk te maken);
- de contactpunten verstrekken de nodige juridische en praktische gegevens om op doeltreffende wijze een verzoek om justitiële samenwerking op te kunnen stellen;
- zij bevorderen zo nodig de coördinatie van de justitiële samenwerking in een lidstaat in verband met een reeks verzoeken van een andere lidstaat;
- de contactpunten moeten via het Secretariaat-generaal van de Raad te allen tijde toegang hebben tot de voortdurend bijgewerkte informatie over hun partners van de andere lidstaten, over de justitiële autoriteiten van elke lidstaat, met inbegrip van het repertorium van de plaatselijke autoriteiten, **over de gerechtelijke stelsels en procedures van de lidstaten en over de relevante rechtsinstrumenten, met inbegrip van de tekst van verklaringen en voorbehouden**;
- het Europees justitieel netwerk kan worden verbonden door een telecommunicatiesysteem.

* * *

II. Verslaglegging van de Raad aan het Europees Parlement (25.10.1999)

De eerste evaluatieronde begint, volgens artikel 2, lid 3, uiterlijk drie maanden na de inwerkingtreding van dit gemeenschappelijk optreden, dat wil dus zeggen op 15 maart 1998 (en zou dus op 15 maart 2001 afgerond moeten zijn).

In het verslag dat de Raad het Parlement heeft voorgelegd wordt echter duidelijk vastgesteld dat de ronde met enige vertraging is begonnen, in juni 1998, en voor de eerste vijf geëvalueerde landen is afgerond aan het eind van de zomer van 1999, met in totaal zes

¹ PB L 191 van 7.7.1998, blz. 4.

maanden vertraging dus.

Bij de contacten van de rapporteur met het Secretariaat-generaal van de Raad is gebleken dat de teams van deskundigen ondertussen hun werk hebben voortgezet en dat er nu ook verslagen over andere landen - dan de eerste vijf - beschikbaar zijn. De diensten van het Parlement hebben om integrale officiële toezending van alle beschikbare verslagen¹ verzocht en deze ook gekregen, voor zover de betrokken landen hebben besloten deze openbaar te maken (een optie die is voorzien in artikel 9, lid 2 van het gemeenschappelijk optreden). Integrale toezending, want het document dat het Europees Parlement is toegezonden en waarop het onderhavige verslag betrekking heeft, is slechts een samenvatting.

a) keuze van het thema voor de eerste ronde

Het thema is tweeledig: de trage werking van het systeem van rechtshulp en de afhandeling van dringende verzoeken om beslag op goederen, vooral ten aanzien van procedures in verband met gevallen van georganiseerde criminaliteit. Het spreekt vanzelf dat de evaluatie in de eerste plaats betrekking heeft op justitiële bijstand in strafzaken.

Er zij op gewezen dat het verslag geen lijst bevat van de internationale rechtsinstrumenten waaruit de verplichtingen van de lidstaten voortvloeien.

Het verslag van de Multidisciplinaire Groep georganiseerde criminaliteit begint met algemene en methodologische overwegingen:

- reikwijdte van het gekozen thema;
- het samengaan van positieve aspecten, waarop soms ook andere landen gewezen kunnen worden, en aspecten die verbetering behoeven;
- waarde van bepaalde aanbevelingen die de evaluatie van één land te boven gaat;
- besluit van bepaalde lidstaten om vooruit te lopen op de in te voeren hervormingen en verbeteringen;
- stimulerend effect dat van deze evaluatieronde uitgaat voor het stelsel van wederzijdse rechtshulp;
- wenselijkheid dat de verslagen ter beschikking van het "Europees justitieel netwerk" worden gesteld met het oog op de vorming van een actuele databank.

b) keuze van de landen:

Luxemburg, Nederland, Ierland, Griekenland en Denemarken worden als eerste vijf landen besproken in het algemene verslag dat het Europees Parlement is toegezonden. Zoals hierboven reeds opgemerkt, heeft het Secretariaat van de Raad de rapporteur vervolgens langs officiële weg ook de verslagen over België, Finland, Italië en Spanje doen toekomen.

De vraag waarom deze landen als eerste zijn gekozen en de volgorde van de evaluatie blijven echter in het duister.

c) belangrijkste uitkomsten van de evaluatieverslagen

¹ Denemarken, Spanje, Luxemburg, Italië, Ierland, Nederland, Griekenland, België en Finland.

Luxemburg (heeft een groot aantal verzoeken ontvangen):

- rol van de uitvoerende instanties: voor zowel inkomende als uitgaande internationale rogatoire commissies die betrekking hebben op de banksector, is persoonlijke toestemming van de minister van justitie vereist;
- mogelijkheid misbruik te maken van de opschortende werking van een beroep als vertragingstactiek;
- ontbreken van een doeltreffend systeem voor registratie van en toezicht op de werking van bijstandsprocedures;
- ontbreken van een centraal systeem voor de registratie van bankbescheiden;
- onvoldoende middelen om het grote aantal ontvangen verzoeken te verwerken;
- bijstand geweigerd in het geval van een strafbaar feit dat volgens de Luxemburgse wet verjaard is.

Nederland (centrale positie van het land in de internationale strijd tegen de georganiseerde misdaad):

- rol van het openbaar ministerie en de rechters-commissarissen: justitiële toestemming van een andere autoriteit dan de rechter-commissaris vereist voor huiszoeking; vereiste dat de rechter-commissaris zelf aanwezig is bij het begin en aan het einde van een huiszoeking;
- onvoldoende personele en materiële middelen, hoewel minder ernstig dan in Luxemburg;
- verwarring bij de afhandeling van als "dringend" betitelde verzoeken: Nederland past zijn eigen criteria toe in plaats van het belang, de prioriteit of de dringendheid te laten bepalen door het land dat om bijstand verzoekt;
- leemte in de wetgeving ten aanzien van de vervolging van een persoon voor het witwassen van geld indien het gaat om de opbrengst van een feit dat deze persoon zelf heeft gepleegd;
- onvolledigheid van het geautomatiseerde registratiesysteem (vooral ten aanzien van uitgaande verzoeken om bijstand van Nederland);
- interne procedures zijn niet van dien aard dat vertraging steeds kan worden vermeden.

Bijzonder positieve indrukken: het geautomatiseerde kennissysteem rechtshulp in strafzaken (KRIS).

Ierland (vrij weinig ervaring op dit gebied; gering aantal gevallen):

- verschillende "doublures" bij procedures;
- "omslachtige" procedures (bijvoorbeeld de noodzaak een onafhankelijke raadsman in de arm te nemen voor de ondervraging van een getuige voor een Ierse rechtbank);
- de Director of Public Prosecutions heeft geen eigen bevoegdheid om een verzoek om bijstand te doen, maar moet daarvoor een beroep op de rechter doen;
- onvoldoende duidelijkheid over de te volgen procedures ingeval van een verzoek om huiszoeking of inbeslagneming van een buitenlandse autoriteit;
- ontbreken van een algemeen registratiesysteem en diverse cijfers zijn niet met elkaar in overeenstemming te brengen;
- onmogelijkheid justitiële bijstand te verlenen als daarvoor interceptie van telecommunicatie nodig is.

Bijzonder positieve indrukken: "Criminal Assets Bureau" (in de samenvatting van het verslag worden de functies van dit bureau niet besproken, alleen wordt in paragraaf 5.6 vermeld dat

het bevoegd is voor civiele verbeurdverklaring).

Griekenland (vrij gering aantal verzoeken om bijstand):

- verwarring en tegenstrijdige informatie over de voorwaarde dat alleen wordt ingegaan op verzoeken om bijstand als sprake is van dubbele strafbaarheid;
- onnodig complexe interne procedures die tot vertraging zouden kunnen leiden; nogal wat verwarring over de rol van de betrokken ambtenaren; doublures;
- onzekerheid over de opschortende werking van een beroep ten aanzien van de uitvoering van het desbetreffende vonnis;
- onzekerheid over het recht van de betrokkenen om toegang te krijgen tot documenten in hun zaak;
- ontbreken van volledige, duidelijke en ondubbelzinnige richtsnoeren van het ministerie van justitie (of eventueel het gerechtshof);
- vrees dat de huidige personeelsbezetting ontoereikend zou kunnen zijn ingeval van een toename van het aantal verzoeken om bijstand; ontbreken van technische ondersteuning (computers) en financiële middelen;
- ontbreken van een adequaat registratiesysteem en consistente gegevens.

Positieve indrukken: inzet en enthousiasme van het personeel; prioritaire behandeling van uit het buitenland afkomstige verzoeken om bijstand.

Denemarken:

- ontbreken van een serieus systeem voor de registratie van gegevens;
- onduidelijkheid van de rol van het ministerie van justitie en ontbreken van centrale richtsnoeren (een ernstig tekort als men bedenkt dat de Raad de komende maanden een beslissing zal nemen over de volle samenwerking van Denemarken in Schengen-verband);
- door het ontbreken van een specifieke wetgeving op het terrein van wederzijdse rechtshulp wordt de nationale wetgeving op analoge wijze toegepast met omslachtige resultaten als gevolg (logge procedures in bepaalde gevallen, incongruentie, enz.).

Positieve indrukken: pragmatische, informele en flexibele aanpak van de Deense autoriteiten, die kunnen steunen op de positieve ervaring van de Noordse samenwerking (efficiënt, geen taalbarrières, wederzijds vertrouwen).

Voorlopige conclusies van de Multidisciplinaire groep:

- ten aanzien van de centrale punten die in de meeste lidstaten in het leven zijn geroepen om verzoeken om bijstand te verspreiden en uit te voeren: zou de rol van de centrale instantie niet meer duidelijk omschreven hoeven te worden, daar rogatoire commissies steeds vaker rechtstreeks tussen de betrokken justitiële instanties worden afgehandeld? Ten aanzien van de nieuw toe te wijzen taken worden de volgende mogelijkheden genoemd: toezien op de nakoming van de verplichtingen? Verzekeren van de homogeniteit van de procedures? Verzekeren van de doeltreffendheid van de rechtshulp ten aanzien van derde landen die niet bij de Europese instrumenten betrokken zijn? Adviesverlening aan kandidaat-landen en derde landen? Controle op het aantal verzoeken en de doelmatigheid van de middelen?
- de registratie is een kwestie van methode en dient om inzicht te krijgen in het systeem in

zijn geheel: aantal inkomende en uitgaande verzoeken om rechtshulp; werkwijze en duur van de procedures; toereikendheid van de middelen. De groep bepleit de uitwerking van een model dat is gebaseerd op de ervaring van alle lidstaten;

- er dient een begin te worden gemaakt met de vaststelling van gemeenschappelijke criteria voor het bepalen van de dringendheid en de interpretatie daarvan;
- ontwikkeling van een geautomatiseerde systeem naar het voorbeeld van het Nederlandse KRIS-systeem voor de verwerking van verzoeken om rechtshulp met behulp van de computer, nagaan of hiervoor communautaire middelen verkregen kunnen worden;
- het is van wezenlijk belang te kunnen beschikken over doeltreffende en snelle middelen voor de behandeling van dringende verzoeken om opsporing van en beslag op goederen (of bankrekeningen). Het verslag noemt het voorbeeld van het Ierse Criminal Assets Bureau;
- zoveel mogelijk gebruik maken van de mogelijkheden van het Europees justitieel netwerk (om een beter inzicht te krijgen in de rechtsstelsel van de verschillende lidstaten en informele uitwisseling mogelijk te maken), eventueel met een beroep op communautaire middelen;
- dubbele strafbaarheid: in de praktijk is reeds vastgesteld dat dit geen belemmering vormt voor de opsporing en inbeslagneming van goederen. Men moet zich dus verder beraden of deze vereiste wel langer van toepassing moet zijn wanneer het gaat om gevallen van "ernstige criminaliteit";
- voorkeur voor een meer informele benadering, waarbij echter de individuele rechten ten volle worden gewaarborgd (in het bijzonder het recht op een eerlijk proces, verdediging, enz.).

III. Punten ter overweging voor de toekomst

a) voortzetting van het evaluatieproces

De rapporteur stelt voor te overwegen om een permanent controlemechanisme voor de werking van de rechtshulp in strafzaken in te voeren en dit eventueel aan de Commissie toe te vertrouwen. Het gevaar bestaat immers dat de aandacht van de lidstaten verslapt als de evaluatie eenmaal voorbij is. Bovendien is de periode van drie jaar die verstrijkt tussen het begin van de evaluatieronde en het moment waarop de Raad "de passende maatregelen neemt" (artikel 8, lid 5 van het gemeenschappelijk optreden) wellicht veel te lang, terwijl de Raad slechts eenmaal per jaar aanbevelingen kan richten tot de betrokken lidstaat en deze een termijn kan stellen om mede te delen welke vorderingen zijn gemaakt (art. 8, lid 3).

b) lijst van verplichtingen

Zoals hierboven reeds is opgemerkt, bevat het verslag geen lijst van de verplichtingen van de lidstaten: deze leemte geldt meer in het algemeen voor het hele terrein van de samenwerking op het gebied van strafzaken, justitie en politie, wat des te ernstiger is daar het institutionele kader complexer is geworden: Titel VI van het Verdrag, nauwere samenwerking in Schengen-verband, andere internationale kwesties en in het bijzonder de Raad van Europa, instrumenten

van de Europese politieke samenwerking (jaren '80) en voortvloeiende uit het Verdrag van Maastricht.

De rapporteur beveelt de Raad daarom aan een lijst van specifieke verplichtingen in verband met de justitiële samenwerking in strafzaken te publiceren, tezamen met een opsomming van gedragsregels en een hiërarchie van bronnen. Gezien het naast elkaar bestaan van verschillende institutionele en juridische kaders moet de lijst waarschijnlijk worden onderverdeeld per land. Bovendien moet de lijst samenhang vertonen met het acquis waarop de onderhandelingen met de kandidaat-landen stoelen.

c) Overeenkomst inzake het verlenen van rechtshulp in strafzaken

De Raad JBZ heeft op 29 mei van dit jaar na een arbeid van vier jaar zijn goedkeuring gehecht aan de overeenkomst inzake het verlenen van rechtshulp in strafzaken. De lidstaten moeten deze overeenkomst nu snel ratificeren. Volgens artikel 34, lid 2 van het VEU zou de overeenkomst na ratificatie door ten minste de helft van de lidstaten voor deze landen van kracht kunnen worden. Uitvoeringsmaatregelen worden overeenkomstig het Verdrag door de Raad vastgesteld met een meerderheid van 2/3 van het aantal lidstaten. Een van de belangrijkste uitvoeringsmaatregelen betreft de vorming van gemengde korpsen (bestaande uit vertegenwoordigers van justitie, de politie, enz.) om uitvoering te geven aan een van de artikelen van de overeenkomst.

* * *

Er zij op gewezen dat het Franse voorzitterschap onlangs een ontwerpovereenkomst heeft ingediend inzake de verbetering van de rechtshulp in strafzaken, vooral op het gebied van de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, witwassen van de opbrengst van misdrijven en financiële criminaliteit. Dit initiatief beoogt het uit de weg ruimen van een aantal juridische belemmeringen (voorbehoud, aanvoering van het bankgeheim, fiscale misdrijven) en de invoering van praktische maatregelen ter verbetering van de rechtshulp (bij onderzoek naar banktransacties bijv.).

d) EUROJUST en het Europees justitieel netwerk

De voorstellen betreffende de vorming van een tijdelijke eenheid voor justitiële samenwerking en de vorming van Eurojust (twee projecten van het voorzitterschap van de vier landen Portugal, Frankrijk, Zweden en België en een door Duitsland ingediend voorstel voor een besluit) zijn op dit moment in behandeling bij het Europees Parlement. Met name **Eurojust** zou de belichaming moeten worden van de justitiële samenwerking tegen de georganiseerde criminaliteit, zou moeten zorgen voor de nodige coördinatie en ondersteuning van strafvordering en onderzoek, de aanzet moeten geven tot een Europees beleid ter bestrijding van criminaliteit en vooral het repressiebeleid op het vlak van politie (Europol) en bestuur (Olaf) moeten koppelen aan het overeenkomstige justitiële aspect. Vele vragen blijven open ten aanzien van de absolute competentie en de bevoegdheden van Eurojust, maar het staat wel vast dat het nodige juridische instrumentarium krachtens paragraaf 46 van de conclusies van Tampere uiterlijk eind 2001 vastgesteld moet zijn. Het is dan ook van het grootste belang dat de lidstaten van de ervaringen van de mogelijk al vanaf 1 januari 2001 werkzame Tijdelijke Eenheid gebruik maken voor de instelling van Eurojust en er nu al voor zorgen dat leemten worden opgevuld, de doeltreffendheid wordt vergroot en voldoende

middelen beschikbaar worden gesteld voor hun systemen voor rechtshulp, zodat men bij het starten van de nieuwe structuur niet onvoorbereid is, maar een voorbereide weg aantreft.

Ten aanzien van het **Europees justitieel netwerk** kon de rapporteur kennis nemen van enkele nota's¹ die nuttig zijn voor een eerste gedachtebepaling:

- in de eerste 16 maanden dat het gemeenschappelijk optreden van kracht was zijn de contactpunten drie maal bijeengekomen;
- er zijn instrumenten tot stand gekomen, zoals een cd-rom met de lijst van contactpunten, de zogenaamd "fiches belges", een lijst met onderzoeken, en de website van het Europees justitieel netwerk als onderdeel van de website van de Raad;
- enkele lidstaten beschikken over talrijke contactpunten, terwijl andere er slechts een beperkt aantal hebben (als gevolg van de constitutionele regels, de juridische tradities en de binnenlandse structuur). In dit verband is vastgesteld dat een aanzienlijk deel van de contactpunten niet aan de bijeenkomsten van het netwerk noch aan de werkzaamheden ervan hebben deelgenomen; tegelijk stelde men vast dat hoe minder contactpunten een land had, hoe meer deze verzocht werden om actief te zijn in het netwerk;
- de meeste contactpunten hebben oog voor de kansen die geboden worden door de vorming van een telecommunicatiesysteem dat ten dienste staat van de leden van het netwerk;
- ook de toezending van actuele informatie aan alle contactpunten met behulp van een uitgebreid secretariaat lijkt absoluut noodzakelijk.

* * *

De bestudering van verslagen over andere landen waar reeds een evaluatie heeft plaatsgevonden geeft aanleiding tot andere concrete voorstellen, bijvoorbeeld:

- productie van Internet-websites over de organisatie van de verschillende nationale rechtsstelsels;
- mogelijke gebruikmaking van videoconferenties ten behoeve van de internationale rechtshulp.

Mede in het licht van de kwesties die het Europees Parlement de laatste jaren hebben beziggehouden is het van belang dat synergieën op velerlei terreinen ervoor zorgen dat de kwaliteit van de justitiële samenwerking in strafzaken beter wordt, daar deze een van de voornaamste instrumenten is voor de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit.

¹ Nota 12393/2/1999-REV2-LIMITE-EJN 17 CRIMORG 155-COPEN 51 van 11.11.1999.-