

Vergaderjaar 2004–2005 A

30 065

Protocol tot wijziging van de Overeenkomst tot oprichting van een Europese Politiedienst (Europol-Overeenkomst) en het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van Europol, de leden van zijn organen, zijn adjunct-directeuren en zijn personeelsleden; Brussel, 28 november 2002

Nr. 1

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 april 2005

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 5 april 2005.

De wens dat het verdrag aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal wordt onderworpen kan door of namens één van de Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer te kennen worden gegeven uiterlijk op 5 mei 2005.

Overeenkomstig het bepaalde in artikel 2, eerste lid, en artikel 5, eerste lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, de Raad van State gehoord, heb ik de eer u hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen het op 28 november 2002 te Brussel totstandgekomen Protocol tot wijziging van de Overeenkomst tot oprichting van een Europese Politiedienst (Europol-Overeenkomst) en het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van Europol, de leden van zijn organen, zijn adjunct-directeuren en zijn personeelsleden (Trb. 2003, 33)¹.

Een toelichtende nota bij de Protocollen treft u eveneens hierbij aan.

De goedkeuring wordt alleen voor Nederland gevraagd.

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
A. Nicolaï

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Toelichtende nota

1. Algemeen

In het kader van de op 26 juli 1995 te Brussel tot stand gekomen Overeenkomst op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie tot oprichting van een Europese Politiedienst – de Europol-Overeenkomst – is op 28 november 2002 op grond van artikel 43, eerste lid, een protocol tot stand gekomen dat strekt tot wijziging van deze Overeenkomst en tot wijziging van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van Europol, de leden van zijn organen, zijn adjunct-directeuren en zijn personeelsleden (Trb. 2003, 33).

In het Verdrag betreffende de Europese Unie is de basis gelegd voor de politieke samenwerking via Europol. In het kader van de intensivering van deze samenwerking wordt in artikel 30, tweede lid, een tweetal opdrachten geformuleerd. Ingevolge onderdeel a) dient Europol in staat te worden gesteld deel uit te maken van gemeenschappelijke onderzoeksteams. Daarnaast dienen ingevolge artikel 30, tweede lid, onder b), maatregelen te worden getroffen waardoor Europol de lidstaten kan vragen in specifieke gevallen onderzoek te verrichten. Beide bevoegdheden van Europol vallen buiten het in artikel 3 van de Europol-Overeenkomst neergelegde takenpakket. Aan de voorgestane bevoegdheidsuitbreiding dient daarom in de vorm van een wijziging van de Europol-Overeenkomst gestalte te worden gegeven.

In onderzoeken naar bijvoorbeeld drugsdelicten en mensensmokkel is vaak sprake van een feitencomplex dat zich niet beperkt tot één lidstaat. In het kader van de opsporing van grensoverschrijdende criminaliteit is voor de lidstaten van de Europese Unie de mogelijkheid geschapen gemeenschappelijke onderzoeksteams in te stellen. Teneinde de gemeenschappelijk onderzoeksteams optimaal te laten functioneren is het van belang dat Europol in dit verband een rol vervult. Hiertoe is in de op 29 mei 2000 te Brussel tot stand gekomen Overeenkomst betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie (Trb. 2000, 96), die in artikel 13 een regeling voor het instellen van gemeenschappelijke onderzoeksteams bevat, de mogelijkheid voor Europol functionarissen opgenomen om deel te nemen aan dergelijke gemeenschappelijke onderzoeksteams. Het twaalfde lid van het laatstgenoemde artikel ziet namelijk op de mogelijkheid van deelname van andere dan opsporings- en vervolgingsautoriteiten van de lidstaten aan deze teams. Met de zinsnede «voorzover toegestaan krachtens het recht van de betrokken lidstaten of de bepalingen krachtens een tussen hen geldend rechtsinstrument» in combinatie met «ambtenaren van bij het Verdrag betreffende de Europese Unie ingestelde instanties» doelden de opstellers op functionarissen van Europol. De gekozen formulering geeft tevens aan dat voor Europol geldt, dat de regelingen waarop Europol steunt, dienen te voorzien in de bevoegdheid tot deelname aan een gemeenschappelijk onderzoeksteam.

Wat betreft het verzoek van Europol aan de lidstaten om in specifieke gevallen onderzoek in te stellen wordt hier het volgende opgemerkt. Ook zonder deze uitdrukkelijke bepaling staat het Europol vrij om aan de nationale autoriteiten te vragen een bepaald opsporingsonderzoek in te stellen. Echter, het expliciet vastleggen van deze bevoegdheid geeft hieraan meer kracht. Tevens zijn lidstaten verplicht tot het behandelen van het verzoek, hetgeen niet betekent dat ze verplicht zijn een dergelijk onderzoek in te stellen. De lidstaten dienen Europol te berichten of het gevraagde onderzoek al dan niet wordt ingesteld.

Met het onderhavige protocol tot wijziging van de Europol-Overeenkomst en het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van Europol, de leden van zijn organen, zijn adjunct-directeuren en zijn personeelsleden wordt gestalte gegeven aan de voorgestane bevoegdheid-uitbreiding van Europol neergelegd in de onderdelen a en b van artikel 30, tweede lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

Deze uitbreiding van bevoegdheden brengt geen verandering in de doelstelling en de positie van Europol, waarover de regering destijds uitgebreid van gedachten heeft gewisseld met de Staten-Generaal over de goedkeuring van de op 26 juli 1995 te Brussel tot stand gekomen Overeenkomst op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie tot oprichting van een Europese Politiedienst (Europol-Overeenkomst; Trb. 1995, 282), waarmee de organisatie werd opgericht. Naar het oordeel van de regering zijn de doelstelling en positie van Europol, zoals ook toegelicht in de Kamerstukken (Kamerstukken II 1996/97, 25 339), ongewijzigd gebleven.

De kern van die doelstelling en positie houdt in dat Europol een organisatie is waarmee wordt beoogd een organisatie in het leven te roepen die – zonder zelf over opsporingsbevoegdheden te beschikken of als een operationele dienst op te treden – met volledige instemming of op verzoek van de rechtshandhavende autoriteiten van de lidstaten een informerende, ondersteunende en coördinerende taak heeft (Kamerstukken II 1996/97, 25 339, nr. 3, blz. 4). Dit blijft door het onderhavige Protocol ongewijzigd.

Het onderhavige Protocol is in de voorbereidende fase enkele malen eerder aan de Staten-Generaal gezonden, namelijk ter voorbereiding van de vergaderingen van de JBZ-Raad waarin dit ontwerp aan de orde is gekomen. Wij verwijzen in dit verband naar de geannoteerde agenda van 13 februari 2002 (Kamerstukken II, 2001/02, 23490, nr. 225, blz. 9), het verslag van het algemeen overleg d.d. 27 februari 2002 ter voorbereiding van de JBZ-Raad van 28 februari en 1 maart 2002 (Kamerstukken II, 2001/02, 23490, nr. 229, blz. 8 en 9), de geannoteerde agenda van 9 april 2002 (Kamerstukken II, 2001/02, 23490, nr. 231, blz. 8), het verslag van het algemeen overleg ter voorbereiding van de JBZ-Raad van 25 en 26 april 2002 (Kamerstukken II, 2002/03, 23490, nr. 234, blz. 10) en de geannoteerde agenda van 14 november 2002 (Kamerstukken II, 2002/03, 23490, nr. 248, blz. 10–11).

Ook bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel tot goedkeuring van de Overeenkomst betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie is gesproken over de rol die Europol kan spelen bij het optreden van gemeenschappelijke onderzoeksteams. Wij verwijzen hierbij naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (Kamerstukken II, 2002/03, 28350, nr. 3, blz. 20-21), het voorlopig verslag van de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 2002/03, 28350, nr. 4, blz. 5 en 8) en de nota naar aanleiding van dat verslag (Kamerstukken II, 2002/03, 28350, nr. 5, blz. 8 en 13).

Het is tegen deze achtergrond, dat ervoor gekozen is dit Protocol ter stilzwijgende goedkeuring voor te leggen aan de Staten-Generaal.

Wij wijzen er nog op dat verdere wijzigingen van de Europol-Overeenkomst zijn neergelegd in het Protocol, opgesteld op basis van artikel 43, lid 1, van de Overeenkomst, dat is gesloten te Brussel op 27 november 2003 (Trb. 2004, 110). Dit Protocol is gelijktijdig ter stilzwijgende goedkeuring aan de Staten-Generaal voorgelegd.

2. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Eerste lid (wijziging van artikel 3, eerste lid, van de Europol-Overeenkomst)

Artikel 1 behelst een wijziging van artikel 3, eerste lid, van de Europol-Overeenkomst alsmede de invoeging van een drietal nieuwe bepalingen. Het eerste lid van het onderhavige artikel strekt tot uitbreiding van de primaire taken van Europol genoemd in artikel 3, eerste lid, van de Europol-Overeenkomst en komt daarmee tegemoet aan de bepalingen onder a en b van artikel 30, tweede lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Het bewerkstelligt ten eerste dat Europol deel uit kan maken van gemeenschappelijke onderzoeksteams. Deze deelname dient conform het nieuwe artikel 3 bis plaats te vinden, hetgeen met zich brengt dat de deelname enkel ondersteunend van aard is en dat Europol binnen de grenzen van de wet van de lidstaat aan alle acties, behalve aan de uitvoering van dwangmaatregelen, kan deelnemen. Daarnaast krijgt Europol de bevoegdheid de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaten te verzoeken in specifieke gevallen onderzoek uit te voeren of te coördineren.

Tweede lid (invoeging van de artikelen 3 bis, 3 ter en 39 bis in de Europol-Overeenkomst)

Artikel 1, tweede lid, sub a, van het onderhavige Protocol, strekt tot invoeging van een artikel 3 bis in de Europol-Overeenkomst. Dit artikel stelt nadere regels overeenkomstig welke Europol functionarissen deelnemen aan gemeenschappelijke onderzoeksteams. In het eerste lid van deze bepaling wordt de rol van de Europol functionarissen in de gemeenschappelijke onderzoeksteams vastgelegd. Het tweede lid van artikel 3 bis bepaalt voorts dat de modaliteiten dienen te worden neergelegd in een akkoord waarvoor de Raad van Bestuur van Europol regels stelt. Het derde lid bewerkstelligt dat Europol functionarissen hun taken verrichten onder het gezag van de leider van het team en vormt daarmee een noodzakelijke uitzondering op artikel 30, eerste lid, van de Europol-Overeenkomst dat een functionaris van Europol verbiedt aanwijzingen te vragen of te ontvangen van enige regering of enig gezag, enige organisatie of persoon buiten Europol. Het vierde lid schept vervolgens de mogelijkheid voor Europol functionarissen om rechtstreeks in verbinding te staan met de leden van het gemeenschappelijk onderzoeksteam en vormt daarmee een eveneens noodzakelijke uitzondering op artikel 4 van de Europol-Overeenkomst dat bepaalt dat het contact tussen Europol en de nationale autoriteiten via de nationale eenheid loopt. Het zou niet van realiteitszin getuigen om contacten die binnen een gemeenschappelijk onderzoeksteam plaatsvinden via een lid van de Europol nationale eenheid te laten lopen. Ten behoeve van een goede coördinatie dienen de nationale eenheden van de rechtstreekse verbinding in kennis te worden gesteld. Artikel 3 bis, zesde lid, moet worden gezien in verband met de wijziging in artikel 2 van het onderhavige protocol.

Artikel 1, tweede lid, sub b, van het onderhavige protocol, strekt tot invoeging van een artikel 3 ter in de Europol-Overeenkomst. Dit artikel stelt nadere regels met betrekking tot de verzoeken van Europol om in specifieke gevallen een onderzoek in te stellen, uit te voeren of te coördineren. De verzoeken zijn niet juridisch bindend, maar dienen desalniettemin serieus te worden genomen. Lidstaten dienen Europol te informeren indien niet wordt voldaan aan een verzoek tot het instellen van een onderzoek. Teneinde de activiteiten van Europol en Eurojust te

coördineren, bepaalt het vierde lid van artikel 3 ter dat Europol op grond van een samenwerkingsovereenkomst tussen Europol en Eurojust, aan Eurojust mededeling doet van een verzoek tot instelling van een strafrechtelijk onderzoek. Deze samenwerkingsovereenkomst is inmiddels tot stand gekomen.

Artikel 1, tweede lid, sub c, bevat een nieuw artikel 39 bis waarin analoog aan artikel 38 van de Europol-Overeenkomst, de aansprakelijkheid van Europol functionarissen in verband met de deelname aan gemeenschappelijke onderzoeksteams is neergelegd. Deze bepaling is noodzakelijk aangezien de huidige artikelen 38 en 39 van de Europol-Overeenkomst niet voorzien in een regeling van een eventuele aansprakelijkheid bij deelname aan onderzoeksteams. De analogie aan artikel 38 houdt in dat de benadeelde persoon tegen de lidstaat waar het schadebrengende feit zich heeft voorgedaan een vordering tot schadevergoeding kan instellen bij de bevoegde rechter van de aldus betrokken lidstaat. Deze regeling is op deze wijze vastgesteld om te voorkomen dat de getroffen burger moet uitzoeken door wiens toedoen – een functionaris van Europol of een ander lid van het gemeenschappelijk onderzoeksteam – de schade is ontstaan.

Derde lid (wijziging van artikel 28 van de Europol-Overeenkomst)

Artikel 1, derde lid, voegt de bepalingen toe die noodzakelijk zijn in het kader van de besluitvorming door de Raad van Bestuur inzake de administratieve uitvoering en beslechting van geschillen betreffende de aansprakelijkheid in verband met de deelname van Europol functionarissen aan gemeenschappelijke onderzoeksteams.

Artikel 2

Artikel 2 van het onderhavige protocol behelst een wijziging van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van Europol, de leden van zijn organen, zijn adjunct-directeuren en zijn personeelsleden. De in artikel 17, tweede lid, van dit protocol genoemde immuniteit voor rechtsvervolging geldt slechts voor de taken die zijn neergelegd in de Europol-Overeenkomst van 26 juli 1995. Aan artikel 8 van het voorliggende protocol wordt een lid toegevoegd dat nog eens expliciet bepaalt dat de immuniteit van rechtsvervolging niet bestaat voor handelingen die ambtshalve worden verricht in het kader van deelname aan gemeenschappelijke onderzoeksteams. Dit is in lijn met het voorgestelde zesde lid van artikel 3 bis, dat stipuleert dat Europol functionarissen tijdens het optreden van een gemeenschappelijk onderzoeksteam met betrekking tot strafbare feiten die tegen of door hen worden begaan, onder het nationale recht van de lidstaat waarin wordt opgetreden, vallen.

Artikelen 3, 4 en 5

De artikelen 3, 4 en 5 van het onderhavige protocol bevatten de gebruikelijke bepalingen over de inwerkingtreding, de toetreding en de depositaris.

3. Koninkrijkspositie

Het onderhavige Protocol zal, wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft, alleen voor Nederland gelden.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
A. Nicolaï