



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 27 mei 2021
(OR. en)

9091/21

JAI 628
COPEN 244
FREMP 146

NOTA

van:	het voorzitterschap
aan:	Raad
Betreft:	Kernelementen voor de openbare ministeries, onder meer wat betreft justitiële samenwerking in strafzaken

Voor de delegaties gaat hierbij een nota van het voorzitterschap over bovengenoemd onderwerp, met het oog op de bespreking door de ministers van Justitie tijdens de zitting van de Raad JBZ op 7-8 juni 2021.

**Kernelementen voor de openbare ministeries, onder meer wat betreft justitiële samenwerking
in strafzaken**

Inleiding

Het openbaar ministerie speelt een sleutelrol bij de handhaving van de beginselen van de rechtsstaat, niet alleen in een nationale context, maar in toenemende mate ook op EU-niveau.

Het belang van de functie van openbaar aanklager is erkend door de internationale gemeenschap, bijvoorbeeld in de VN-richtsnoeren van 1990 over de rol van aanklagers en in de aanbeveling van de Raad van Europa van 2000 over de rol van het openbaar ministerie in het strafrechtstelsel.

Het lijkt dan ook nuttig dit onderwerp in het kader van de Raad nader te onderzoeken via een dialoog over specifieke rechtsstatelijke kwesties.

Het belang van goed functionerende openbare ministeries voor de EU

Het openbaar ministerie is van bijzonder belang voor de goede werking van het strafrechtstelsel en voor doeltreffende vervolgingen en justitiële samenwerking in strafzaken tussen de lidstaten. Het openbaar ministerie is onmisbaar voor de doeltreffende tenuitvoerlegging van het strafrecht van de Europese Unie. De bestrijding van criminaliteit, met inbegrip van grensoverschrijdende en georganiseerde criminaliteit, economische en financiële misdrijven, zoals het witwassen van geld, en corruptie, berust op goed functionerende nationale openbare ministeries.

Het Hof van Justitie van de Europese Unie ontwikkelt belangrijke jurisprudentie over openbare ministeries, met name in het kader van de justitiële samenwerking tussen de lidstaten in strafzaken op basis van het Europees aanhoudingsbevel (EAB), het eerste rechtsinstrument dat uitdrukking geeft aan het beginsel van wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen. Om te kunnen worden aangemerkt als rechterlijke autoriteit die bevoegd is om een EAB uit te vaardigen en ten uitvoer te leggen, is het Hof van Justitie van oordeel dat de openbare aanklager onafhankelijk moet zijn van de uitvoerende macht. Daarnaast moet de openbare aanklager zijn verantwoordelijkheden uitoefenen in het kader van een procedure die voldoet aan de vereisten die inherent zijn aan een doeltreffende rechterlijke bescherming.

Bovendien hebben de organen van de Raad van Europa toepasselijke Europese normen vastgesteld voor de rol van het openbaar ministerie in het strafrechtstelsel en voor de onafhankelijkheid en verantwoordingsplicht ervan. De jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is in dit verband ook relevant.

De uitdagingen voor goed functionerende openbare ministeries

De organisatie van het nationale openbaar ministerie verschilt van lidstaat tot lidstaat. Hoewel er in de EU geen uniform model bestaat voor de institutionele structuur van het openbaar ministerie of voor benoemings-, ontslag- of tuchtprocedures voor aanklagers op verschillende niveaus, zijn institutionele waarborgen nodig om ervoor te zorgen dat aanklagers hun professionele taken en verantwoordelijkheden kunnen vervullen onder passende wettelijke en organisatorische voorwaarden en zonder inmenging.

In het verslag van de Commissie over de rechtsstaat van 2020 wordt gewezen op een groeiende tendens om te evolueren naar meer onafhankelijke openbare ministeries. Ook heeft de Europese Commissie voor democratie middels het recht (de Commissie van Venetië) in haar lijst met criteria voor de rechtsstaat benadrukt dat voldoende autonomie moet worden gewaarborgd om de met vervolging belaste autoriteiten te beschermen tegen ongepaste politieke beïnvloeding.

De COVID-19-pandemie heeft de uitdagingen voor openbare ministeries onder de aandacht gebracht en het belang van gedigitaliseerde justitie onderstreept. Door de ongekende situatie is het meer dan ooit nodig dat passende instrumenten en infrastructuur ter beschikking staan waarmee openbare ministeries op afstand kunnen communiceren en op afstand een veilige toegang tot de werkplek hebben. Er zijn ook adequate infrastructuur en uitrusting nodig voor veilige elektronische communicatie tussen rechtbanken, openbare ministeries, juridische instanties en beoefenaars van juridische beroepen. Informatie- en communicatietechnologie speelt een belangrijke rol bij de ondersteuning van het werk van justitiële autoriteiten en kan aanzienlijk bijdragen tot de kwaliteit van rechtsstelsels.

Tot slot zijn doeltreffende rechtsstelsels, met inbegrip van openbare ministeries, afhankelijk van toereikende personele en financiële middelen. In een aantal lidstaten moet justitie het met beperkte middelen stellen. De economische en sociale gevolgen van de COVID-19-crisis hebben duidelijk gemaakt dat de rechtsstelsels veerkrachtiger moeten worden, vooral omdat de werklust naar verwachting nog zal toenemen.

Vragen voor de ministers

Het is voor de ministers van Justitie van gemeenschappelijk belang om in het kader van de Raad gesprekken ter zake aan te gaan en te beginnen na te denken over mogelijke manieren om bestaande en toekomstige uitdagingen aan te pakken. De gedachtewisseling over openbare ministeries zou het begin kunnen zijn van verdere en meer gerichte besprekingen. Het EU-scorebord voor justitie 2021 en het verslag over de rechtsstaat 2021 zouden kunnen worden gebruikt als basis voor dergelijke concretere debatten.

In het kader van een dialoog over specifieke rechtsstatelijke kwesties wordt de ministers van Justitie verzocht van gedachten te wisselen over de volgende vragen:

- ***Wat zijn volgens u de belangrijkste uitdagingen voor een goed functionerend openbaar ministerie?***
 - ***Hoe kunnen de ministers van Justitie in de Raad JBZ zich nog concreter bezighouden met dit thema?***
-