

**Comité van toezicht
van het OLAF**

ADVIES 2/2002

over het

**GROENBOEK
INZAKE DE STRAFRECHTELIJKE BESCHERMING
VAN DE FINANCIËLE BELANGEN VAN DE GEMEENSCHAP
EN DE INSTELLING VAN
EEN EUROPESE OFFICIER VAN JUSTITIE**

Door een “Groenboek” te publiceren en het via het internet op ruime schaal te verspreiden, heeft de Commissie voor een open, democratische benadering gekozen, hetgeen tot de doorzichtigheid van het debat bijdraagt. Immers, nadat de staatshoofden en regeringsleiders in december 2000 te Nice hadden besloten het voorstel van de Commissie om de vereiste rechtsgrondslag voor de instelling van een Europese officier van justitie, bevoegd voor de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap, in het EG-Verdrag in te schrijven, niet over te nemen, moest het debat worden heropend. De gekozen formule, namelijk een tegelijkertijd objectieve en gedetailleerde uiteenzetting, moet de burgers beter informeren en hen ertoe aanzetten om na grondig beraad en wars van elk vooroordeel hun mening te geven. Het Comité van toezicht kan alleen maar zijn steun betuigen aan een dergelijk initiatief, dat principieel in de lijn ligt van zijn eigen streven, namelijk in zijn hoedanigheid van autoriteit die borg staat voor de onafhankelijkheid van de fraudebestrijding, de doorzichtigheid van de toegepaste praktijken als voorwaarde voor de legitimiteit ervan te bevorderen.

In de inleiding van het Groenboek wordt er terecht aan herinnerd dat het Comité van toezicht in zijn op verzoek van de Europese instellingen uitgebrachte adviezen herhaaldelijk zijn steun heeft betuigd aan de instelling van een Europese officier van justitie, bevoegd op het gebied van de bescherming van de financiële belangen van de EU¹. Het Comité heeft namelijk in de twee jaar dat het nu operationeel is, de situatie met betrekking tot de bescherming van de financiële belangen door het OLAF kunnen evalueren, zowel op directe wijze als in samenwerking met de nationale autoriteiten. Het was van oordeel dat de met de oprichting van het OLAF begonnen evolutie moest worden voortgezet en vervolledigd, in overeenstemming trouwens met hetgeen door andere instanties, met name het Parlement en het Comité van onafhankelijke deskundigen, was voorgesteld.

Het Comité baseerde zijn adviezen op zijn analyse van de werking van het OLAF en het verloop van de onderzoeken. Tot de thans door het OLAF ondernomen herstructurering, waarvan de eerste effecten voelbaar beginnen te worden, waren de werkmethode en de organisatie van UCLAF/OLAF in wezen gericht op het onderzoek van fraudegevallen en onregelmatigheden die bij deze organen werden aangebracht. De huidige hervorming heeft tot doel een proactief beleid te ontwikkelen, prioriteiten voor de onderzoeken vast te stellen en in grotere mate rekening te houden met de tuchtrechtelijke of strafrechtelijke afloop ervan. In het huidige rechtskader blijven de mogelijkheden om de betrokken regeling naar een grotere doeltreffendheid en een grotere legitimiteit te doen evolueren, echter beperkt. Het Comité is voornemens, ingaande op de in het Groenboek gestelde vragen, op basis van zijn recentste werkzaamheden een stand van zaken op te maken van enerzijds de moeilijkheden waarmee de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap op het ogenblik wordt geconfronteerd en waarvoor de instelling van een Europese officier van justitie een oplossing zou kunnen bieden, en anderzijds de problemen die voor het OLAF rijzen ten gevolge van de evolutie van de institutionele context waarbinnen het functioneert.

¹ Advies 5/99 (PB C 360 van 14.12.2000, blz. 28); Advies 2/2000 (PB C 360 van 14.12.2000, blz. 30); Eerste Activiteitenverslag, hoofdstuk III.B.2.b (PB C 360 van 14.12.2000, blz. 24); Advies 3/2001 (PB C 365 van 20.12.2001, blz. 22); Tweede Activiteitenverslag, hoofdstuk V.2.2 (PB C 365 van 20.12.2001, blz. 19).

Het Comité van toezicht, dat de onderzoeksactiviteiten van het OLAF op de voet volgt, heeft een aantal tekortkomingen geconstateerd die aan de oude werkmethoden waren te wijten. De nadelen van die methoden waren het gebrek aan eenheid en doorzichtigheid van het beheer en de versnippering van de beschikbare middelen. Dit leidde er met name niet alleen toe dat slechts een gering aantal dossiers aan de tuchtrechtelijke en/of strafrechtelijke autoriteiten werd overgemaakt en dat slechts weinig procedures tot het einde toe werden gevoerd, maar ook dat de onderzoeken vaak te lang duurden. De oude methoden vrijwaarden de onderzoekers niet steeds tegen druk en gaven aanleiding tot geschillen over de eerbiediging van de regels inzake een eerlijke behandeling van de zaak en meer bepaald over de eerbiediging van de rechten van het individu. Tenslotte waren de op die basis gevoerde onderzoeken onvoldoende doeltreffend, omdat de onderzoekers niet over de administratieve middelen beschikten om zich bezig te houden met feiten die in ruimere zin tot de penale sfeer behoren.

De hervorming van het OLAF, die zowel op de organisatie als op de methoden betrekking heeft, heeft tot doel het beheer doorzichtiger te maken, de personele middelen en onderzoeksmiddelen doeltreffender te gebruiken en over de regelmatigheid van de procedures te waken. Het staat echter buiten kijf dat slechts de instelling van een Europese officier van justitie, zoals in het Groenboek voorgesteld, voor de structurele en functionele verbeteringen (I) zou kunnen zorgen die voor een reële bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie onontbeerlijk lijken. Deze principiële instemming van het Comité van toezicht met de belangrijkste opties van het Groenboek sluit evenwel kritiek op bepaalde punten, zowel structurele incoherenties (II) als functionele tekortkomingen (III), niet uit. Tenslotte acht het Comité het noodzakelijk ook mogelijke ontwikkelingen te onderzoeken die verder gaan dan de voorstellen in het Groenboek (IV).

I - Structurele en functionele verbeteringen

De voorstellen in het Groenboek vormen onmiskenbaar een vooruitgang, omdat voor de Europese officier van justitie duidelijke regels zouden gelden waarbij hem een onafhankelijk statuut en de noodzakelijke bevoegdheden voor de uitoefening van zijn taak worden toegekend.

I - 1. Onafhankelijk statuut van de officier van justitie

In zijn eerste twee activiteitenverslagen heeft het Comité van toezicht de nadruk gelegd op het voorlopige karakter van de bij Verordening nr. 1073/99 ingevoerde regeling ter oplossing van het probleem van de onafhankelijkheid van de onderzoeken. Het OLAF, met zijn tweeledige functie als dienst die wetgeving van de Commissie voorbereidt en als onafhankelijk onderzoeksorgaan, heeft uiteindelijk slechts kunnen functioneren dankzij een constructieve interpretatie van zijn ambigu statuut. Het vraagstuk van de rechtsbescherming tijdens het onderzoek is echter in voornoemde verordening niet op bevredigende wijze geregeld.

Dit probleem, dat de legitimiteit van de onderzoeksregeling verzwakt, werd beklemtoond door de wetgever, die van het beginsel van de onafhankelijkheid van de

onderzoeken een van de belangrijkste doelstellingen van de verordening heeft gemaakt.

Wat meer bepaald de door het Comité geconstateerde tekortkomingen inzake de objectiviteit waarmee de onderzoeken worden gevoerd, betreft, kan slechts het onafhankelijke statuut van de Europese officier van justitie voor een stabiele en afdoende oplossing van de problemen betreffende de onafhankelijkheid ten aanzien van de partijen bij het proces, de lidstaten en de communautaire instellingen, organen en instanties zorgen. Dit statuut vormt met name ongetwijfeld de beste garantie dat de opsporingen op onpartijdige wijze worden verricht, zowel à charge als à décharge en met de waarheidsvinding als enige doelstelling.

In het Groenboek, waarin een onafhankelijk statuut voor de Europese officier van justitie wordt omschreven, gepaard gaande met regels inzake zijn verantwoordelijkheid voor het Europees Hof van Justitie, worden oplossingen voorgesteld die aan de communautaire sfeer zijn aangepast. Er zij met name op gewezen dat voor de regels betreffende de structuur en de interne organisatie van het Europees openbaar ministerie (punt 4.1.1) ten dele inspiratie is geput uit de bepalingen die tot doel hebben de onafhankelijkheid van de leden van het Hof van Justitie te waarborgen, en die hun doeltreffendheid hebben bewezen.

De regels van het Ambtenarenstatuut en de Regeling voor andere personeelsleden van de Gemeenschappen zouden eveneens van toepassing kunnen zijn, omdat ze als zodanig niet aan de onafhankelijkheid van de officier van justitie afdoen.

I - 2. Voor de legitimiteit en de doeltreffendheid van het onderzoek noodzakelijke bevoegdheden

Het Comité heeft, wat de doeltreffendheid van de onderzoeken betreft, talrijke tekortkomingen geconstateerd, te wijten aan de verspreiding van de opsporingen en vervolgingen over nationale autoriteiten waartussen coördinatie moeilijk blijft en die aan zeer uiteenlopende procedureregels en organisatorische regels onderworpen zijn. In dit verband vormt de bevoegdheid van de Europese officier van justitie, die zich over het gehele grondgebied van de Europese Gemeenschappen uitstrekt en betrekking heeft op de leiding en coördinatie van de opsporingen en vervolgingen, de enige coherente aanpak (zie de punten 6.2.3.1 en 6.3).

De aan de nationale en communautaire autoriteiten opgelegde verplichting om fraudezaken naar de Europese officier van justitie te verwijzen, zou deze laatste de middelen moeten verschaffen om zijn taak te vervullen. Bovendien zou er een einde moeten komen aan de situatie waarin soms geen prioriteit wordt toegekend aan de zaken die door het OLAF aan de nationale gerechtelijke autoriteiten worden voorgelegd, indien de uitoefening van de strafvordering zou worden toevertrouwd aan de Europese officier van justitie, die zich met de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen zou belasten, vanaf het onderzoek tot en met de berechting. Bovendien impliceert de doeltreffende en uniforme bescherming van deze financiële belangen dat de Europese officier van justitie, zoals voorgesteld in het Groenboek, toepassing kan maken van geharmoniseerde regels waarbij door de

communautaire wetgever op gemeenschappelijke wijze delictsomschrijvingen en straffen zijn vastgesteld.

Er zij voorts op gewezen dat, onder voorbehoud van de mogelijkheid tot sepot onder door de communautaire wetgever vast te stellen voorwaarden, de in het Groenboek vooropgestelde formule van de legaliteit van de vervolging, zoals in punt 6.2.2 beklemd, de waarborg van een uniforme vervolging in de gehele Europese justitiële ruimte zou bieden.

Tenslotte kunnen de huidige tekortkomingen van het systeem van controle op de regelmatigheid van de onderzoekshandelingen van het OLAF, waarbij, ondanks een belangrijke inspanning om de praktijken te codificeren, de beheers- en controletaken niet van elkaar gescheiden zijn en waarbij het enige rechterlijke toezicht, namelijk door het Gerecht van eerste aanleg en het Hof van Justitie, laat komt of uitblijft, slechts op doeltreffende wijze worden verholpen door de instelling van een Europese officier van justitie die de leiding en de controle over de opsporingen en vervolgingen heeft.

De Europese officier van justitie zou in de loop van het onderzoek om maatregelen kunnen verzoeken waardoor de rechten van het individu worden beperkt, en erop toezien dat de onderzoekers de grondrechten en procedureregels naar behoren eerbiedigen. De vooruitgang zou echter slechts compleet zijn, indien voor alle Europese officieren van justitie hetzelfde statuut zou gelden en indien zij gemeenschappelijke procedureregels zouden toepassen. Het Comité van toezicht maakt dan ook voorbehoud met betrekking tot de volgende punten.

II - Structurele incoherenties

De Commissie heeft zich in overeenstemming met de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid in haar Groenboek ingespannen om slechts datgene voor te stellen "wat minimaal noodzakelijk is om de Europese officier van justitie goed te laten functioneren ... en voor de doeltreffende en gelijkwaardige vervolging van illegale activiteiten die de financiële belangen van de Gemeenschap schaden op het gehele grondgebied van de EG" (punt 3).

Op bepaalde punten echter heeft zij een dermate restrictieve conceptie van dit "noodzakelijke minimum" voorgesteld dat de coherentie zelf van haar project daardoor wordt aangetast. Dit geldt voor de door haar voorgestelde opties met betrekking tot het statuut van de afgevaardigde Europese officieren van justitie, waarbij specifieke nationale kenmerken een rol blijven spelen, voor de betrekkingen tussen de Europese officier van justitie en de Europese onderzoeksdiensten en voor het toezicht op de aanhangigmaking van de zaak ter terechtzitting.

II - 1. Het statuut van de afgevaardigde Europese officieren van justitie

Aangezien in de huidige situatie de vervolgingshandelingen en de meeste opsporingshandelingen door nationale autoriteiten worden verricht, wordt de strijd tegen fraude ten nadele van de communautaire begroting gekenmerkt door een

versnippering bij de uitoefening van deze functies, met parallelle opsporingen en vervolgingen, partiële opsporingen en vervolgingen of het achterwege blijven van opsporingen en vervolgingen tot gevolg. Het met de instelling van de Europese officier van justitie nagestreefde doel een einde aan deze versnippering te maken, zou ernstig in het gedrang komen, indien deze bevoegdheden in de praktijk zouden worden uitgeoefend door afgevaardigde officieren van justitie met een nationaal statuut, die zelfs volgens een van de voorgestelde opties hun Europese bevoegdheid met nationale bevoegdheden zouden kunnen cumuleren. Een dergelijke cumulatie zou een dubbel statuut en een gedeelde loyauteit impliceren, waardoor niet gewaarborgd zou zijn dat voorrang aan de communautaire belangen wordt gegeven ingeval tegelijkertijd in hun beide hoedanigheden een beroep op afgevaardigde officieren van justitie zou worden gedaan.

II - 2. De betrekkingen van de Europese officier van justitie met de Europese onderzoeksdiensten

De instelling van de Europese officier van justitie heeft onder meer tot doel een herhaaldelijk door het Comité van toezicht beklemtoonde² tekortkoming van de huidige regeling te verhelpen: het gebrek aan rechtsbescherming met betrekking tot de (meestal interne) onderzoekshandelingen van het OLAF. Van een dergelijke bescherming kan slechts sprake zijn, indien het onderzoek onder de leiding en het toezicht van de gerechtelijke autoriteit wordt gevoerd, en in het Groenboek wordt als doel gesteld: "een verdieping van de discussie over de rechtsbescherming in de voorbereidende fase van het proces en over het relevante nationale of eventueel Europese niveau waarop dergelijke maatregelen vastgelegd en gecontroleerd zouden moeten worden"³.

In het geval van door nationale diensten gevoerde onderzoeken komt dit doel echter in het Groenboek niet tot zijn recht: hoewel als een van de mogelijke opties aan een leidinggevende en toezichthoudende rol voor de Europese officier van justitie bij de opsporingen wordt gedacht, wordt de voorkeur gegeven aan een zodanige regeling dat de instelling van de Europese officier van justitie niet aan de nationale systemen van betrekkingen tussen politie en justitie zou raken.

Met betrekking tot de Europese onderzoeksdiensten, EUROPOL en het OLAF, voorziet het Groenboek evenmin in een dergelijke leidinggevende en toezichthoudende rol van de Europese officier van justitie bij de opsporingen, maar eenvoudigweg in vormen van samenwerking en informatie-uitwisseling. Het lijkt ernaar dat de Commissie heeft willen vermijden zich over de toekomstige bevoegdheden van deze organen uit te spreken. Hoe dit ook zij, indien EUROPOL en het OLAF over operationele bevoegdheden zouden beschikken op het gebied waarop de Europese officier van justitie bevoegd is, hetgeen in elk geval voor het OLAF evident is, spreekt het vanzelf dat met betrekking tot deze activiteiten slechts rechtsbescherming zou kunnen worden verkregen, indien ze aan het gezag van de Europese officier van justitie onderworpen zouden zijn.

² Eerste Activiteitenverslag, hoofdstuk III. B. 2. b: "Het spreekt vanzelf dat die toetsing volstrekt onvoldoende is en dat een gerechtelijke instantie permanent toezicht zou moeten houden op de activiteiten van het OLAF...". Zie ook Tweede Activiteitenverslag, hoofdstuk V. 2.2.

³ Punt 6.2.3.1 van het Groenboek.

II - 3. Het toezicht op de aanhangigmaking van de zaak ter terechtzitting

Het Comité van toezicht heeft meermaals moeten vaststellen dat de keuze door UCLAF/OLAF van de rechterlijke instantie waaraan zij hun informatie verstrekten of hun onderzoeksdossier toezonden - waarbij het soms zelfs tot de verspreiding van een dossier over verschillende landen kwam - niet altijd aan op duidelijke en objectieve wijze omschreven criteria beantwoordde en dat dergelijke incoherenties de doeltreffendheid van de procedure ernstig schaadden. Ook is gebleken dat bepaalde aan nationale rechterlijke instanties toegezonden dossiers vanwege hun onvolledigheid moeilijk tot een vonnis konden leiden.

Door de bevoegdheid om over de aanhangigmaking te beslissen, aan de Europese officier van justitie toe te kennen, waarborgt het Groenboek in beginsel dat die beslissing in het belang van de Gemeenschap zal worden genomen. Anderzijds kiest de Commissie er echter voor het toezicht op de beslissing van de Europese officier van justitie inzake de keuze van de rechterlijke instantie waarbij de zaak aanhangig zal worden gemaakt, en op de inhoud van de akte van aanhangigmaking aan een nationale rechter toe te vertrouwen. Deze optie biedt vanwege het hierboven vermelde gevaar van incoherenties geen voldoende garanties. In een situatie waarin het nationale rechtskader zowel voor de doeltreffendheid van de vervolgingen als voor de hoogte van de vastgestelde of opgelegde straffen bepalend is, kan het succes of de mislukking van de procedure in grote mate afhangen van de keuze van de rechterlijke instantie waarbij de zaak aanhangig wordt gemaakt. Noch deze keuze, noch trouwens de beoordeling van de aan de berechting voorafgaande procedure mogen afhangen van een nationale rechter die als enige het toezicht op de beslissingen tot aanhangigmaking van de Europese officier van justitie zou uitoefenen.

Het Comité wijst er in dit verband op dat de reden van de voorkeur van de Commissie voor de keuze van een nationale rechter in wezen te maken heeft met het feit dat zij het vraagstuk van de oprichting van een communautaire rechterlijke instantie, belast met het afronden van het onderzoek, niet aan de orde had gesteld in haar bijdrage ten behoeve van de Intergouvernementele Conferentie. De opgelopen vertraging zou juist te baat moeten worden genomen om de in Nice voorgestelde regeling te verbeteren.

Het lijkt noodzakelijk een Europese preliminaire kamer op te richten, naar het model van de bij het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof opgerichte rechterlijke instantie, teneinde het toezicht op de voorbereidende fase, de eenheid bij de toepassing en uitlegging van het gemeenschapsrecht en de billijkheid bij de keuze van de rechterlijke instantie waarbij de zaak aanhangig wordt gemaakt, te waarborgen.

III - Functionele tekortkomingen

Op grond van zijn kennis van de werking van het OLAF heeft het Comité van toezicht in de door de Commissie voorgestelde opties ook functionele tekortkomingen

geconstateerd, die, zonder dat ze aan de coherentie van het project afdoen, de doeltreffendheid ervan dreigen te schaden.

Het gaat hier inzonderheid om de voorstellen betreffende enerzijds de instelling van processen-verbaal van ondervraging en van verhoor en anderzijds het algemenere vraagstuk van de regels inzake de toelaatbaarheid en uitsluiting van bewijzen.

III - 1. Het Europees proces-verbaal van ondervraging of van verhoor

Het argument ten gronde van de Commissie, volgens hetwelk eengemaakte procedureregels inzake de opstelling van processen-verbaal van ondervraging of van verhoor buiten verhouding zouden staan tot het doel van het Groenboek, dat er slechts in bestaat naar doeltreffendheid van de vervolging te streven, lijkt weinig overtuigend, gezien de disfuncties die het gevolg zijn van de grote verschillen op procedureel vlak tussen de lidstaten⁴. Temeer omdat het Europese proces-verbaal het werk van de nationale autoriteiten zou kunnen vergemakkelijken, wanneer zij een zaak te behandelen krijgen die betrekking heeft op de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap: juist omwille van de doeltreffendheid en de waarborging van de rechten van de bij de vervolging betrokken justitiabelen dient een dergelijke oplossing, die de moeilijkheden in verband met internationale rogatoire commissies zou kunnen verhelpen, in overweging te worden genomen. Zoals tal van magistraten sedert de oproep van Genève herhaaldelijk hebben beklemtoond, mislukken veel onderzoeken door de traagheid en de obstakels bij de uitvoering van rogatoire commissies.

Juist op dit punt echter wordt in het Groenboek voorgesteld het te houden bij de invoering van het door de Europese Raad van Tampere naar voren gebrachte beginsel van de wederzijdse erkenning van de toelaatbaarheid van bewijzen die op grond van het nationale recht zijn verkregen en waarvan de transmissie langs de klassieke wegen van de rechtshulp heeft plaatsgevonden: "door de autoriteiten van een lidstaat legaal verkregen bewijsmateriaal moet gebruikt kunnen worden in rechtszaken in andere lidstaten, rekening houdend met de daar toepasselijke normen"⁵.

Er moet echter op worden gewezen dat de Europese Raad niet de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap in het bijzonder, maar de strijd tegen de grensoverschrijdende criminaliteit, in het kader van de procedures van de derde pijler, in het algemeen voor ogen had. Door hiernaar te verwijzen miskent de Commissie het specifieke karakter van de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap, waarop zij nochtans zelf de nadruk heeft gelegd.

Anderzijds komt in het Groenboek (punten 6.3.4.1 en 6.3.4.2) de mogelijkheid ter sprake "een Europees proces-verbaal van ondervraging of van verhoor in te stellen dat als model kan dienen voor de Europese officier van justitie in de gevallen waarin hij dergelijke maatregelen zelf zou uitvoeren, zonder een beroep te doen op de nationale opsporingsinstanties". Het Comité van toezicht, dat reeds herhaaldelijk de aandacht van het OLAF heeft gevestigd op de noodzaak om nauwkeurige regels

⁴ Zie met name de uiteenzettingen in deel IV van het *Corpus juris*, Intersentia, 2002.

⁵ Conclusie nr. 36 van het voorzitterschap van de Europese Raad van Tampere.

terzake vast te stellen, kan alleen maar zijn steun betuigen aan een dergelijke formule, die volgens het Comité een dwingende regel zou moeten zijn, toegepast door de Europese officier van justitie en de onder zijn leiding geplaatste onderzoekers. Bovendien moet worden opgemerkt dat de eenmaking van de voorwaarden voor de geldigheid van de Europese processen-verbaal in elk geval met zich zou moeten brengen dat bewijzen, verkregen in een andere lidstaat dan die welke voor de aanhangigmaking van de zaak wordt gekozen, toelaatbaar zijn.

III - 2. De regels inzake de toelaatbaarheid of uitsluiting van bewijzen

In het Groenboek wordt uiteengezet welke negatieve consequenties de verschillen tussen de nationale regelingen inzake de erkenning van bewijzen hebben voor het welslagen van de inspanningen op het stuk van de opsporingen in grensoverschrijdende fraudezaken. Het Comité van toezicht kan deze constatering alleen maar bevestigen. Enerzijds zijn een aantal zaken, voor nationale rechterlijke instanties gevoerd op grond van door het OLAF of door de autoriteiten van een andere lidstaat verzamelde bewijzen, mislukt, omdat die rechterlijke instanties de toelaatbaarheid van die bewijzen niet erkenden. Anderzijds is het Comité van toezicht meermaals op de hoogte gebracht van betwistingen door justitiabelen van de procedurele voorwaarden waaronder die elementen waren verzameld.

Om deze moeilijkheden te verhelpen, wordt in het Groenboek het volgende voorgesteld: wat de toelaatbaarheid van bewijzen betreft, zou het stelsel van wederzijdse toelaatbaarheid gelden (punt 6.3.4.1) en, wat de uitsluiting van bewijzen betreft, zouden de regels inzake uitsluiting van de lidstaat waar de bewijzen zijn verzameld, en niet die van de lidstaat waar de zaak aanhangig wordt gemaakt, van toepassing zijn (punt 6.3.4.2). Deze oplossingen zijn dus hoofdzakelijk op het nationale recht gebaseerd, maar gaan in de door de Europese Raad van Tampere gewenste richting, met als grondslag de wederzijdse erkenning, die mogelijk is zodra er een hoge mate van onderling vertrouwen bestaat en mits de grondrechten worden geëerbiedigd (Overeenkomst van Brussel van 29 mei 2000 betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie, derde overweging). Deze oplossingen zorgen echter niet voor de in het *Corpus Juris* voorgestelde vereenvoudiging en dreigen problemen in verband met het toezicht op de regelmatigheid van de voorbereidende fase te doen rijzen, die slechts door de oprichting van een Europese preliminaire kamer zouden kunnen worden opgelost.

Wat de administratieve onderzoeken betreft, stelt de Commissie voor dat in alle gevallen, ook tijdens administratieve onderzoeksprocedures, de vereisten van het strafprocesrecht in acht zouden worden genomen, teneinde een zo hoog mogelijk beschermingsniveau te bereiken. Het Comité van toezicht is het volledig eens met dit voorstel, dat trouwens aansluit bij de aanbevelingen die het zelf herhaaldelijk tot het OLAF heeft gericht. Anderzijds overweegt de Commissie de mogelijkheid om het voor de nationale rechterlijke instanties verplicht te stellen in het kader van een onderzoek verzamelde bewijzen toe te laten, mits ze zonder enigerlei inbreuk op fundamentele rechten zijn verkregen. Het Comité van toezicht is van oordeel dat deze formule niet alleen van toepassing zou moeten zijn op de administratieve onderzoeken, maar ook op alle onder de verantwoordelijkheid van de Europese officier van justitie gevoerde onderzoeken.

Deze voorstellen zouden geenszins een breuk met de nationale tradities betekenen, maar een verdere stap op de weg naar harmonisatie die reeds onder invloed van het Hof en het Gerecht is ingeslagen met de toepassing van artikel 6 van het Europees Verdrag van de rechten van de mens, waarnaar zoals bekend in artikel 6 VEU wordt verwezen.

IV - Mogelijke ontwikkelingen

De Commissie heeft haar voorstellen binnen het kader willen houden dat zij voor het aan de Intergouvernementele Conferentie te Nice voorgelegde ontwerp van herziening van artikel 280 van het EG-Verdrag had vastgesteld en dat beperkt was tot de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap.

Het Comité wijst er in dit verband op dat de financiële belangen van de Gemeenschap in Verordening nr. 1073/99 zodanig zijn omschreven dat niet alleen het beheer van de begrotingskredieten daaronder valt, maar dat ze zich ook uitstrekken tot "alle maatregelen die gevolgen hebben of kunnen hebben voor het communautaire patrimonium". In deze zelfde optiek lijkt het denkbaar dat in de bevoegdheid van de Europese officier van justitie in aanleg de mogelijkheid besloten ligt van een uitbreiding tot alle tegen Europa gerichte vormen van criminaliteit, met inbegrip van vervalsing van de euro.

Ook de Commissie gewaagt in het Groenboek (punt 5.2.3) van een uitbreiding van de bevoegdheid van de Europese officier van justitie tot de algemene strafrechtelijke bescherming van de Europese overheid. Want, hoewel reeds sedert 1976 voorstellen in die zin aan de wetgever zijn voorgelegd, is het vraagstuk van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid - en bijgevolg van de bescherming - van de leden, ambtenaren en personeelsleden van de communautaire instellingen, organen en instanties op het ogenblik nog steeds slecht geregeld. De bevoegdheid van het OLAF voor de interne onderzoeken betreft slechts een gedeelte van het probleem, omdat het gemene strafprocesrecht en strafrecht van toepassing blijven, met alle door het Comité beschreven nadelen die het gevolg zijn van het feit dat deze criminaliteit van Europese aard hoofdzakelijk door de Belgische en Luxemburgse gerechtelijke autoriteiten wordt behandeld⁶.

Tenslotte moet nu reeds worden nagedacht over de verhouding tussen de Europese officier van justitie en de regeling inzake het Europees arrestatiebevel, die naar verwachting eerst in 2004 op het niveau van de vijftien lidstaten in werking zal treden. Juist op het ogenblik waarop er een Conventie, belast met de hervorming van de Europese instellingen, komt, rijst voor het Comité van toezicht de vraag hoe van het uitstel van de inwerkingtreding gebruik kan worden gemaakt om de twee instrumenten te doen samenvallen en om de mogelijkheid te overwegen de bevoegdheid van de Europese officier van justitie tot de in het ontwerp van kaderbesluit betreffende het arrestatiebevel bedoelde grensoverschrijdende criminaliteit uit te breiden⁷.

⁶ Zie bijvoorbeeld het Tweede Activiteitenverslag, punt 3.1.1.

⁷ Zie in deze zin het rapport-Brana, delegatie van de Franse Assemblée nationale bij de Europese Unie, 13 februari 2002, la Tribune van 15 februari 2002.

Conclusie

Uit dit advies blijkt dat het statuut van het OLAF op het ogenblik van de instelling van de Europese officier van justitie ingrijpend zal moeten worden gewijzigd. De Commissie wijst er terecht op dat het voorbarig is in bijzonderheden op de toekomstige betrekkingen tussen de Europese officier van justitie en het OLAF in te gaan, zolang geen grondige evaluatie van de activiteit van het OLAF heeft plaatsgevonden. Het Comité wenst in dit verband te beklemtonen dat een dergelijke evaluatie eerst mogelijk en nuttig zal zijn, wanneer de door het OLAF ondernomen herstructurering zijn effect zal hebben gesorteerd. Het in artikel 15 van Verordening nr. 1073/99 bedoelde evaluatieverslag is trouwens geconcipieerd als een tussentijds verslag ("mid term review"), dat kan leiden tot "aanpassing of uitbreiding van de taken van het Bureau", maar niet tot een diepgaande wijziging van het statuut van het OLAF, die in elk geval wordt verwacht bij de volgende herziening van het Verdrag. Het Comité zal in zijn derde activiteitenverslag en in het advies dat het uit hoofde van zijn mandaat op grond van artikel 15 van Verordening nr. 1073/99 moet uitbrengen, elementen voor een dergelijke aanpassing aanbrengen.

Tenslotte wenst het Comité eraan te herinneren dat zowel het OLAF als de in het Groenboek bedoelde Europese officier van justitie in een evolutief perspectief moeten worden geëvalueerd, als etappes in de opbouw van een volledig en coherent project, waarvoor het *Corpus Juris* als model zou kunnen dienen.