



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 19.3.2003  
COM(2003) 128 definitief

## **VERVOLGVERSLAG**

**over het Groenboek  
inzake de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap  
en de instelling van een Europese officier van justitie**

(présenté par la Commission)

# INHOUD

<b>1.</b>	<b>INLEIDING .....</b>	<b>3</b>
	Onderwerp van het groenboek .....	3
	Raadplegingsmethode .....	3
<b>2.</b>	<b>ALGEMENE EVALUATIE.....</b>	<b>5</b>
2.1.	Algemene balans van de openbare raadpleging over het groenboek .....	5
2.1.1.	Overzicht van de schriftelijke antwoorden op het groenboek.....	5
2.1.2.	Overzicht van de tijdens de hoorzitting geuite meningen .....	6
2.2.	De meerwaarde van de Europese officier van justitie.....	8
2.2.1.	Beoordeling van een doeltreffende strafvervolgung van de communautaire fraude ....	8
2.2.2.	Beoordelingscriteria voor de meerwaarde van de Europese officier van justitie.....	9
<b>3.</b>	<b>THEMATISCHE EVALUATIE .....</b>	<b>11</b>
3.1.	Institutionele vragen.....	11
3.1.1.	Statuut en interne organisatie .....	11
3.1.2.	Relatie met Europol, Eurojust en OLAF.....	12
3.1.3.	Betrekkingen met derde landen.....	14
3.2.	Juridische vragen.....	14
3.2.1.	Materieel strafrecht .....	14
3.2.2.	Strafprocesrecht.....	16
<b>4.</b>	<b>FOLLOW-UP .....</b>	<b>22</b>
4.1.	Politieke gevolgen van het groenboek .....	22
4.2.	Institutionele hervorming .....	23
4.3.	Uitdieping van de vraagstukken betreffende de invoering van de officier van justitie.....	24

## 1. INLEIDING

Om strafbare feiten die schade toebrengen aan de communautaire financiën op doeltreffender wijze te kunnen vervolgen, heeft de Commissie voorgesteld het ambt van Europees openbaar aanklager voor de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen, hierna Europees openbare aanklager genoemd, in te stellen en aldus een einde te maken aan de versnippering van de Europese strafrechtelijke ruimte op dit gebied<sup>1</sup>.

### Onderwerp van het groenboek

Voor een dergelijk project is een herziening van het EG-Verdrag nodig. De staatshoofden en regeringsleiders zijn daar in hun bijeenkomst in december 2000 te Nice wegens het ontbreken van de tijd voor een diepgaande bestudering niet aan toe gekomen. Om die reden heeft de Commissie, overeenkomstig haar actieplan 2001-2003 voor de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen<sup>2</sup>, in Europa gedurende het hele jaar 2002 een breed debat over dit onderwerp georganiseerd.

Het *Groenboek inzake de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap en de instelling van een Europese officier van justitie*<sup>3</sup>, dat te dien einde op 11 december 2001 werd aangenomen, had voor de Commissie twee doelstellingen: haar ideeën exacter formuleren en daarbij opties en voorkeuren aangeven voor de tenuitvoerlegging van het oorspronkelijke voorstel; de verbreding van het debat naar alle belanghebbende kringen aan de vooravond van de uitbreiding en in het perspectief van de constitutionele herziening van de Verdragen.

In haar bijdrage aan de Intergouvernementele Conferentie van 2000 had de Commissie reeds voorgesteld om in het Verdrag de essentiële kenmerken van het ambt van Europees openbaar aanklager (benoeming, ontheffing van zijn ambt, onafhankelijkheid, taakomschrijving) op te nemen. Voor de regels en voorschriften die noodzakelijk zijn voor zijn functioneren verwees zij naar het afgeleide recht. In dat afgeleide recht zouden met name op communautair niveau de delictsomschrijvingen (fraude, corruptie, witwassen van geld, enz.) moeten worden vastgesteld, alsmede de straffen voor activiteiten die de financiële belangen van de Gemeenschappen schaden. Voorts moet erin worden vastgesteld hoe het nieuwe communautaire instrument aansluit bij de nationale strafrechtstelsels. Het afgeleide recht moet regelen op welke wijze een zaak bij de Europees openbaar aanklager terecht komt, alsmede wat zijn opsporings- en vervolgingsbevoegdheden voor de nationale gerechtelijke instanties zijn. Ten slotte moet dit recht voorzien in de rechterlijke toetsing van de handelingen van de Europees openbaar aanklager.

### Raadplegingsmethode

De publieksraadpleging over het groenboek, die hoofdzakelijk betrekking had op wat dat afgeleide recht zou kunnen zijn, heeft aan de verwachtingen beantwoord. Er is een echt breed en open debat in Europa door op gang gekomen. De reacties en de discussies die door het groenboek zijn uitgelokt, getuigen zowel door hun aantal als door hun kwaliteit van het hoge

---

<sup>1</sup> COM(2000)34; aanvullende bijdrage van de Commissie ten behoeve van de Intergouvernementele Conferentie over de institutionele vraagstukken - De strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap: een Europese officier van justitie, 29.09.2000, COM(2000)608.

<sup>2</sup> COM(2000)254.

<sup>3</sup> COM (2001) 715; [http://europa.eu.int/comm/anti\\_fraud/green\\_paper/index\\_nl.html](http://europa.eu.int/comm/anti_fraud/green_paper/index_nl.html).

niveau en het belang van deze raadpleging. Alle betrokken kringen hebben eraan kunnen deelnemen: nationale parlementen en regeringen, communautaire instellingen en organen, beroepsbeoefenaren die werkzaam zijn op het gebied van het strafproces, praktijkjuristen en wetenschappers, relevante niet-gouvernementele organisaties, enz., door geheel of gedeeltelijk te antwoorden op de 19 vragen die het stramien van het groenboek vormen<sup>4</sup>.

Van het groenboek werden meer dan 12 500 exemplaren verspreid. Er kwamen meer dan 70 schriftelijke - in sommige gevallen individuele, maar meestal collectieve - antwoorden binnen, die op het Internet beschikbaar werden gesteld om de raadpleging zo inzichtelijk mogelijk te maken<sup>5</sup>. Afkomstig van verschillende lidstaten, kandidaat-landen en betrokken beroepsgroepen, vormen deze antwoorden een belangrijke bijdrage aan het debat, zowel door hun kritische analyse als door de constructieve voorstellen die zij bevatten. Verschillende regeringen<sup>6</sup> en nationale parlementen<sup>7</sup>, alsook talrijke vertegenwoordigers van de gerechtelijke instanties<sup>8</sup> hebben hun standpunt tegenover het voorstel ingenomen. Anderzijds hebben verschillende verenigingen van advocaten<sup>9</sup>, nationale balies<sup>10</sup>, Europese juristenverenigingen<sup>11</sup> en niet-gouvernementele organisaties die actief zijn op het gebied van de financiële criminaliteit en de bescherming van de rechten van de burgers<sup>12</sup> een standpunt ingenomen inzake de instelling van het ambt van Europees openbaar aanklager. Dit onderwerp is ook het voorwerp geweest van diepgaande analyses van academici, met name in bepaalde juridische onderzoekscentra van naam in Europa<sup>13</sup>.

Sinds de aanneming van het groenboek heeft de Commissie bovendien in de lidstaten en kandidaat-landen deelgenomen aan een twintigtal nationale seminars of internationale conferenties die aan de Europees openbaar aanklager waren gewijd. Ten slotte heeft zij op 16 en 17 september 2002 een openbare hoorzitting met de vertegenwoordigers van de belanghebbenden georganiseerd, waar een representatief panel van ongeveer honderd sprekers voor driehonderd deelnemers aan het woord is gekomen. Wat zij hebben gezegd, is ook op de bovengenoemde Internetsite gepubliceerd om een ruim publiek te bereiken<sup>14</sup>.

## Het vervolgverslag

Aldus zijn honderden schriftelijke of mondelinge reacties op het Groenboek vergaard, waarvan in dit verslag in het perspectief van de constitutionele herziening van de Verdragen een overzicht wordt gegeven. Het verslag bestaat uit een algemene evaluatie, gevolgd door een thematische evaluatie van de ontvangen antwoorden. In de eerste evaluatie wordt verslag uitgebracht over de meningen betreffende de noodzaak van de instelling van het ambt van Europees openbaar aanklager, met als conclusie een bevestiging van zijn toegevoegde waarde,

---

<sup>4</sup> Rekening houdend met de stroom binnenkomende antwoorden werd de termijn van de raadpleging van 1.6.2002 tot 1.12.2002 verlengd. Er kan bovendien nog altijd commentaar worden geleverd op het volgende adres: [olaf-livre-vert@cec.eu.int](mailto:olaf-livre-vert@cec.eu.int).

<sup>5</sup> [http://europa.eu.int/comm/anti\\_fraud/green\\_paper/contributions/date.html](http://europa.eu.int/comm/anti_fraud/green_paper/contributions/date.html). De volledige lijst van de antwoorden die tot en met 1.12.2002 door de Commissie waren ontvangen, gepubliceerd en geëvalueerd, is opgenomen in bijlage 1.

<sup>6</sup> Zie schriftelijke antwoorden 15, 17, 20bis, 30, 43, 45, 61 en 65. De nummers verwijzen naar de lijst in bijlage 1.

<sup>7</sup> Zie schriftelijke antwoorden 5, 38 en 71.

<sup>8</sup> Zie schriftelijke antwoorden 11, 21, 23, 27, 28, 29, 44, 67, 68, 69 en 72.

<sup>9</sup> Zie schriftelijke antwoorden 55 en 57.

<sup>10</sup> Zie schriftelijke antwoorden 19 en 66.

<sup>11</sup> Zie schriftelijke antwoorden 1bis, 3, 4, 10, 14, 35, 40, 41, 58 en 62.

<sup>12</sup> Zie schriftelijke antwoorden 2, 34 en 70.

<sup>13</sup> Zie schriftelijke antwoorden 6, 25, 31, 32 en 33.

<sup>14</sup> [http://www.europa.eu.int/comm/anti\\_fraud/green\\_paper/public\\_hearing/index\\_en.html](http://www.europa.eu.int/comm/anti_fraud/green_paper/public_hearing/index_en.html)

die ook nader wordt omschreven (2). In de tweede evaluatie gaat de aandacht naar de institutionele en juridische vragen waarop nog dieper moet worden ingegaan om de verwezenlijking van een dergelijk project te vergemakkelijken (3).

## **2. ALGEMENE EVALUATIE**

### **2.1. Algemene balans van de publieksraadpleging over het groenboek**

Ondanks de grote verscheidenheid van de reacties en de ontvangen - vaak constructieve - kritiek hebben de deelnemers aan het debat waardering getoond voor de kwaliteit van het groenboek en hun instemming betuigd met de methode van een brede raadpleging.

Wat de hoofdzaak betreft, zijn de reacties voor het merendeel voor de instelling van het ambt van Europees openbaar aanklager, waarbij de regeringsinstanties zich wat terughoudender toonden dan de juridische beroepsbeoefenaars en de vertegenwoordigers uit de samenleving. Een minderheid blijft echt tegen. De reacties blijken echter vrij uiteenlopend wat betreft de manier waarop het voorstel moet worden verwezenlijkt. Met het oog op meer nauwkeurigheid wordt hierna een onderscheid gemaakt tussen twee verschillende bronnen, enerzijds de interventies tijdens de hoorzitting, die niet mogen ontbreken omdat zij een volledig overzicht van de meningen geven, anderzijds de schriftelijke bijdragen aan het groenboek, die door hun aard doorgaans veel gedetailleerder zijn<sup>15</sup>.

#### *2.1.1. Overzicht van de schriftelijke antwoorden op het groenboek*

Een analyse van de antwoorden op de vragenlijst leidt tot de volgende algemene vaststellingen.

- Een meerderheid steunt op constructieve wijze het idee van de instelling van het ambt van Europees openbaar aanklager<sup>16</sup>. Deze meerderheid uit niettemin ook kritiek en doet daarbij voorstellen om het door de Commissie voorgestelde rechtskader te verbeteren.
- Een minderheid sluit de mogelijkheid van de instelling van het ambt van Europees openbaar aanklager weliswaar niet uit, maar blijft vrij sceptisch wat de opportuniteit en de haalbaarheid in de nabije toekomst betreft.
- Een kleine minderheid ten slotte verwerpt onvoorwaardelijk het idee om het ambt van Europees openbaar aanklager in te stellen, omdat zij van oordeel is dat de huidige instrumenten van de gerechtelijke samenwerking adequate oplossingen kunnen bieden voor de problemen van fraude ten nadele van de communautaire financiën.

Terwijl een aanzienlijk aantal vertegenwoordigers van de gerechtelijke instanties, juristenverenigingen en academische kringen beklemtonen dat dringend het ambt van Europees openbaar aanklager moet worden ingesteld, schrijven meerdere lidstaten toch dat zij niet overtuigd zijn van de opportuniteit van de invoering, op communautair niveau, van een

---

<sup>15</sup> Met het oog op de analyse zijn de ontvangen antwoorden als representatief beschouwd voor de categorieën actoren waarmee zij overeenkomen.

<sup>16</sup> 50 antwoorden voor en 15 antwoorden tegen op een totaal van 72 geanalyseerde antwoorden.

instelling met strafrechtelijke bevoegdheden die uitsluitend op het gebied van fraudebestrijding mag optreden<sup>17</sup>.

### 2.1.2. *Overzicht van de tijdens de hoorzitting geuite meningen*

Ingedeeld in representatieve panels<sup>18</sup>, heeft het publiek in de interventies een vrij volledig algemeen overzicht gegeven van de verscheidenheid van de meningen die werden geuit door de drie categorieën gehoorde actoren, met name de institutionele actoren, de operationele actoren en de vertegenwoordigers uit de samenleving<sup>19</sup>.

Terwijl tijdens de discussie een grote meerderheid van de actoren uit de Europese instanties<sup>20</sup> en uit diverse geledingen van de maatschappij en een meerderheid van de operationele actoren zich voor het voorstel van de Commissie hebben uitgesproken, is een deel van de ministeries van de lidstaten teruggekomen op de vraag of het wel gerechtvaardigd is voor het specifieke domein van de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap een nieuwe communautaire instelling zoals een Europees openbaar aanklager in te voeren.

#### 2.1.2.1. Standpunten van de vertegenwoordigers van de lidstaten

De standpunten van de vertegenwoordigers van de betrokken ministeries van de lidstaten kunnen worden ingedeeld in drie groepen: die van degenen die voor het beginsel van de instelling van het ambt van Europees openbaar aanklager waren<sup>21</sup>, die van degenen die sceptisch waren over het nut of de haalbaarheid ervan<sup>22</sup> en die van degenen die het project in zijn geheel verwierpen<sup>23</sup>.

Het merendeel van de personen die tegen het voorstel waren, zowel bij de ministeriële vertegenwoordigers als bij de operationele actoren, merkte op dat de Commissie haar voorstel onvoldoende had gerechtvaardigd en de concrete problemen, waarop de organen die belast zijn met de bestrijding van communautaire fraude stuiten, niet voldoende had aangetoond<sup>24</sup>. Veel vertegenwoordigers van regeringen zijn overigens van oordeel dat er, alvorens een

---

<sup>17</sup> Zie schriftelijke antwoorden 15, 30, 43, 45 en 65.

<sup>18</sup> Zie bijlage 2. De ongeveer 105 deelnemers aan de discussie waren verdeeld in drie categorieën. De eerste bestond uit vertegenwoordigers van de **institutionele actoren** die meewerken aan de uitwerking van het rechtskader: voorzitterschap van de Raad, Europees Parlement, Hof van Justitie, Rekenkamer, Comité van toezicht van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF), bevoegde ministeries van de lidstaten, auteurs van het *Corpus Juris*, Conventie voor de toekomst van de Europese Unie (waarnemer). De tweede categorie bestond uit de **operationele actoren**, die deelnemen aan de "opsporings-, vervolgings- en berechtingstaken": Europol, OLAF, nationale politie- of douaneonderzoekdiensten, Eurojust, Europees justitieel netwerk, nationale officieren van justitie, enz. In de derde categorie waren de **vertegenwoordigers van diverse geledingen van de maatschappij** ondergebracht: advocaten, verenigingen van belastingbetalers, NGO's, deskundigen in strafrecht van de nationale juristenverenigingen voor de bescherming van de financiële belangen van de Unie. De kandidaat- en toetredingslanden waren ook als waarnemers uitgenodigd.

<sup>19</sup> In het verslag wordt ook rekening gehouden met later binnengekomen schriftelijke bijdragen waaruit blijkt dat er een zekere evolutie heeft plaatsgevonden in de standpunten van bepaalde lidstaten vergeleken bij de mening die zij op de hoorzitting in september 2002 uitten.

<sup>20</sup> Mening tijdens de openbare hoorzitting geuit door de vertegenwoordigers van het Europees Parlement, het Hof van Justitie, de Rekenkamer van de Europese Gemeenschappen en het Comité van toezicht van OLAF.

<sup>21</sup> Mening van vertegenwoordigers van de ministeries van België, Griekenland, Spanje, Nederland, Portugal en, tot op zekere hoogte, van Italië.

<sup>22</sup> Mening van de ministeriële vertegenwoordigers van Duitsland, Luxemburg en Zweden.

<sup>23</sup> Mening tijdens de openbare hoorzitting geuit door de ministeriële vertegenwoordigers van Denemarken, Frankrijk, Ierland, Oostenrijk, Finland en het Verenigd Koninkrijk.

<sup>24</sup> Duitsland, Ierland, Finland en het Verenigd Koninkrijk.

communautaire strafvervolgingsdienst in het leven te roepen, eerst naar alternatieven voor strafrechtelijke handhaving moet worden gezocht<sup>25</sup>. Sommigen<sup>26</sup> beklemtonen met name dat een kans moet worden gegeven aan de reeds in het leven geroepen organen voor justitiële en politionele samenwerking<sup>27</sup>.

Wat de verwezenlijking van het voorstel betreft, zijn meerdere ministeries van oordeel dat de haalbaarheid van de Europees openbaar aanklager geen onoverkomelijk probleem is<sup>28</sup>. De ministeries die tegen een Europees openbaar aanklager zijn, vinden daarentegen dat de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid belangrijke beperkingen voor de instelling van het ambt van Europees openbaar aanklager vormen<sup>29</sup>.

Verschillende regeringsvertegenwoordigers, zelfs bij de voorstanders van een Europees openbaar aanklager, gaven uiting aan hun vrees dat een Europees openbaar aanklager zoals die door de Commissie wordt voorgesteld, enerzijds in aanvaring zou komen met hun nationale rechtsbeginselen<sup>30</sup> en anderzijds zou leiden tot een verzwakking van de garanties op het gebied van de bescherming van de grondrechten<sup>31</sup> en de rechtszekerheid<sup>32</sup>. Velen dringen er dan ook op aan dat het voorstel van de Commissie wordt verfijnd, zodat het beantwoordt aan de voorwaarden van zowel doeltreffendheid als volledige eerbiediging van de grondrechten. Anderzijds zijn er verschillende regeringen, ook bij de principiële tegenstanders van het voorstel, die van mening zijn dat, indien in de toekomst het ambt van Europees openbaar aanklager zou worden ingesteld, diens bevoegdheden tot andere communautaire belangen dan voorgesteld in het groenboek<sup>33</sup> zouden moeten worden uitgebreid.

#### 2.1.2.2. Standpunt van de andere actoren

Uit de openbare hoorzitting is gebleken dat de meerderheid van de operationele actoren voor een kwalitatieve vooruitgang op dit gebied is. Ook hier zijn de meningen, zij het in mindere mate, verdeeld tussen degenen voor wie de instelling van het ambt van Europees openbaar aanklager een noodzakelijke stap in de opbouw van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid in de Unie is en de - minder talrijke - groep die ervan overtuigd is dat men moet voortgaan op de weg van de horizontale justitiële samenwerking, omdat de oprichting van een communautaire instantie hun voorbarig lijkt.

Bij de vertegenwoordigers uit de samenleving was het nog duidelijker dat een zeer grote meerderheid de instelling van het ambt van Europees openbaar aanklager die belast is met de vervolging van communautaire fraude, als een absolute noodzaak voor de Unie beschouwt. Terwijl sommigen van hen het voorstel van de Commissie te bescheiden vinden om het hoofd te bieden aan de zware transnationale criminaliteit, vrezen anderen weer dat het plan te ambitieus is om op korte termijn te kunnen worden verwezenlijkt. Een groot aantal van de

---

<sup>25</sup> Duitsland, Ierland, Oostenrijk, Finland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk.

<sup>26</sup> Duitsland, Frankrijk, Ierland, Luxemburg, Oostenrijk en Zweden.

<sup>27</sup> Waarbij zij met name verwijzen naar Eurojust, Europol en de Overeenkomst van 2000 betreffende wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie, PB C 197 van 12.7.2000, blz. 1.

<sup>28</sup> België, Griekenland, Spanje, Nederland en Portugal.

<sup>29</sup> Frankrijk, Ierland, Oostenrijk en Zweden.

<sup>30</sup> Italië, Ierland, Oostenrijk, Finland en het Verenigd Koninkrijk. Ierland voert bovendien aan dat een Europese officier van justitie onverenigbaar is met zijn grondwettelijke regels.

<sup>31</sup> Griekenland, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk en Finland.

<sup>32</sup> Denemarken, Finland en Zweden.

<sup>33</sup> België Denemarken, Spanje, Luxemburg, Portugal en in mindere mate Duitsland.

voorzitters van de instelling van het ambt van openbaar aanklager vestigt er tevens de aandacht op dat garanties voor de bescherming van de grondrechten moeten worden gegeven.

## 2.2. De meerwaarde van de Europees openbaar aanklager

Hoewel bij de publieksraadpleging de meerderheid zich positief uitliet over het beginsel van de instelling van het ambt van Europees openbaar aanklager, hebben sommigen in twijfel getrokken<sup>34</sup> of betwist<sup>35</sup> dat het voorstel een meerwaarde zou creëren. Hoewel het belang van de aan de Commissie gevraagde statistische analyse niet in twijfel wordt getrokken, moet volgens hen ook aan andere criteria worden getoetst of er in de praktijk behoefte bestaat aan een Europees openbaar aanklager.

### 2.2.1. Beoordeling van een doeltreffende strafvervolgning van communautaire fraude

De vertegenwoordigers van sommige lidstaten hebben met name gevraagd de meerwaarde van de Europees openbaar aanklager te staven aan de hand van statistieken over zijn potentiële activiteit<sup>36</sup>. Anderen hebben zelfs betwist dat er sprake zou zijn van enige meerwaarde, waarbij zij aanvoerden dat de fraude die in bepaalde lidstaten wordt begaan verwaarloosbaar kan zijn, terwijl ze in derde landen enorme afmetingen kan aannemen<sup>37</sup>.

Ten eerste vonden sommigen dat de **totale omvang van de fraude** de kosten van de instelling van een nieuw orgaan niet rechtvaardigt<sup>38</sup>. De Commissie kan het daar niet mee eens zijn. Er zij op gewezen dat de doelstelling van strafrechtelijke handhaving immers niet in de eerste plaats van geldelijke aard is. Dat neemt niet weg dat de bestraffing van criminaliteit die de belangen van de belastingbetalers schaadt rendabel is, zowel door de terugvordering van de verduisterde overheidsmiddelen die zij vergemakkelijkt, als door het ontmoedigend effect dat zij op toekomstige verduistering van overheidsmiddelen heeft. Bovendien is de bekende omvang van de fraude reeds aanzienlijk, maar is de reële omvang ervan niet bekend. Hoewel de verzameling van gegevens over de omvang van de fraude en de gerechtelijke follow-up in de lidstaten een in communautaire verordeningsteksten opgenomen doelstelling is<sup>39</sup>, vertoont zij nog altijd lacunes. De verzamelde gegevens bieden geen totaalbeeld, enerzijds wegens de wirwar van over meer dan 450 autoriteiten verdeelde bevoegdheden die, afhankelijk van de lidstaat, van administratieve of gerechtelijke aard zijn, anderzijds wegens de grote verscheidenheid van de nationale regels inzake bescherming van gegevens die momenteel op Gemeenschapsniveau moeten worden meegedeeld aan instanties van administratieve aard, zoals OLAF.

---

<sup>34</sup> Zie schriftelijke antwoorden 12, 15, 17, 24, 38, 41, 43, 49, 65, 66 en mondelinge standpunten van de ministeriële vertegenwoordigers op de openbare hoorzitting (hierna "standpunten") van Denemarken, Duitsland, Oostenrijk en Finland.

<sup>35</sup> Zie schriftelijke antwoorden 16, 30, 39, 45 en standpunten van Ierland, Finland en het Verenigd Koninkrijk.

<sup>36</sup> Zie schriftelijke antwoorden 7, 16, 17, 39 en standpunten van Duitsland, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk.

<sup>37</sup> Zie schriftelijk antwoord 30 en standpunt van het Verenigd Koninkrijk.

<sup>38</sup> Zie schriftelijke antwoorden 20bis, 41, 43, 64 en standpunt van Spanje. De Commissie heeft in het groenboek een idee gegeven van de omvang van de fraude aan de hand van de 1.487 gevallen die officieel aan het licht zijn gebracht door de lidstaten zowel als door OLAF; hiermee was naar schatting een bedrag in 1999 van 413 miljoen euro gemoeid (zie groenboek, 1.2.1).

<sup>39</sup> Uit hoofde van met name de verordeningen EG nr. 1831/94 (Cohesiefonds), nr. 1681/94 (structuurfondsen), nr. 595/91 (gemeenschappelijk landbouwbeleid), nr. 1150/2000 (eigen middelen) zijn de lidstaten verplicht de Commissie elk kwartaal gegevens mee te delen over de gevallen van onregelmatigheden.



Ten tweede is volgens sommige regeringsbronnen het **aandeel van de fraudegevallen van transnationale aard** (waardoor meerdere lidstaten zijn getroffen) die binnen de Unie blijven (waarbij geen derde land betrokken is), dus de fraudegevallen die van belang zijn voor de Europees openbaar aanklager, te klein om instelling van dit ambt te rechtvaardigen<sup>40</sup>. In het licht van haar ervaring is de Commissie het daar niet mee eens. Het merendeel van de zaken dat bij de Commissie binnenkomt, vertoont van meet af aan een grensoverschrijdende dimensie. Deze verschillende beoordeling houdt vermoedelijk verband met de verschillen tussen de nationale statistieken die een vergelijking op communautair niveau moeilijk maken. Als de resultaten van de justitiële samenwerking nog altijd onbevredigend zijn op het gebied van fraude<sup>41</sup>, dan is dat te wijten aan de moeilijkheden die zich blijven voordoen bij het gebruik van de instrumenten voor wederzijdse rechtshulp<sup>42</sup>. De moeilijkheid om samen te werken met derde landen ten slotte zou minder ernstig zijn voor een orgaan op communautair niveau dat over een netwerk van akkoorden inzake justitiële samenwerking beschikt.

Overigens moet worden vastgesteld dat de mate waarin **strafvervolging wordt ingesteld in gevallen van fraude ten nadele van de communautaire financiën niet blijkt** uit de inlichtingen die door de lidstaten zijn verstrekt. Voor wat onder de onderzoeksactiviteiten van OLAF valt, wordt geschat dat van vier gevallen die in aanmerking komen voor strafrechtelijke follow-up in de lidstaten er slechts één tot de inleiding van een gerechtelijke procedure leidt. Uit de beschikbare cijfers valt niet af te leiden dat er weinig fraude zou zijn, maar wel dat het ontbreekt aan een algemene en homogene visie en aan de wil om onwettige activiteiten te vervolgen die de financiële belangen van de Gemeenschap schaden. Zonder een Europees openbaar aanklager zal men het verschijnsel fraude blijven onderschatten en onvolledig blijven bestraffen. Als het uit nationaal oogpunt verwaarloosbaar wordt geacht, betekent dat juist dat men er zich uit hoofde van het subsidiariteitsbeginsel op het niveau van de Gemeenschap meer mee moet bezighouden, en wel als een prioriteit.

Het is immers niet voldoende dat de lidstaten onderling en met OLAF, Europol en Eurojust op facultatieve basis inlichtingen uitwisselen en in enkele, geselecteerde gevallen samenwerken. Het is zelfs niet voldoende dat zij daartoe, zoals wordt voorgesteld, juridisch verplicht zijn<sup>43</sup>. Hier zou een **Europees openbaar aanklager duidelijk een toegevoegde waarde** hebben. Door de instelling van het ambt van openbaar aanklager als gerechtelijke instantie waar de informatie wordt gecentraliseerd om de begane strafbare feiten op coherente en systematische wijze te bestraffen, zou men heel wat minder problemen hebben dan men nu heeft om de doelstellingen van artikel 280 EG te halen langs de weg van de gewone administratieve samenwerking of door af en toe een beroep te doen op justitiële samenwerking.

### *2.2.2. Beoordelingscriteria voor de meerwaarde van de Europees openbaar aanklager*

Dat de **versplintering van de Europese justitiële ruimte** afbreuk doet aan de doeltreffendheid van de strafvervolging, met name op het gebied van fraudebestrijding, is een vaststelling die in het kader van de publieksraadpleging, op enkele uitzonderingen na, door

---

<sup>40</sup> Op de openbare hoorzitting heeft de ministeriële vertegenwoordigster van het Verenigd Koninkrijk verklaard dat de onregelmatigheden in de landbouw op het grondgebied van deze lidstaat zijn afgenomen van 393 in 2000 tot 252 in 2001. Zij voegde daaraan toe dat op Europees niveau slechts 30% van de fraudegevallen betrekking had op andere lidstaten of derde landen; in 70% van de gevallen vindt de fraude op het grondgebied van één lidstaat plaats. Zie ook antwoorden 12 en 30.

<sup>41</sup> Zie jaarverslagen van de Commissie over de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap, COM (2002) 348 en COM (2001) 255.

<sup>42</sup> Zie hierna, onder 2.2.2.

<sup>43</sup> Zie schriftelijke antwoorden 17, 27 en 41.

bijna iedereen werd onderschreven<sup>44</sup>. Voor de minder overtuigden zij eraan herinnerd dat er voor een doeltreffende fraudevervolging belangrijke hinderpalen blijven bestaan, met name **op het gebied van het materieel strafrecht**: bijvoorbeeld verschillende duur van de verjaringstermijnen of gebrek aan overeenstemming tussen de omschrijving van strafbare feiten in de lidstaten. De nationale rechtsstelsels blijken er wegens het **territorialiteitsbeginsel van het strafprocesrecht** en de diversiteit van de regels met betrekking tot de bewijsvoering slecht toe in staat elk op zichzelf adequaat in te spelen op het transnationale karakter van de communautaire fraude. Om deze redenen wordt de vervolging al te vaak niet ingezet of niet voltooid. De complexiteit van de bewijsverkrijging is inderdaad zo groot dat zelfs degenen die van goede wil zijn zich erdoor laten ontmoedigen.

Sommigen hebben zich uitgesproken voor de voortzetting van het huidige systeem ter bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap, dat gedeeltelijk op justitiële samenwerking en gedeeltelijk op communautaire instrumenten berust<sup>45</sup>. De verbeteringen die momenteel in de Europese justitiële samenwerking worden aangebracht<sup>46</sup>, kunnen - hoe wenselijk en hoe geslaagd ze ook zijn - uiteraard geen einde maken aan de schade die wordt toegebracht aan strikt communautaire belangen<sup>47</sup>. De taken die zijn toegewezen aan de **instanties die zijn belast met de coördinatie en de uitwisseling van informatie op het niveau van de Unie** (OLAF, Eurojust, Europol, Europees justitieel netwerk) zijn onmisbaar, maar hebben andere doelstellingen. Eurojust is niet opgezet om bewijzen te verkrijgen die over het hele grondgebied van de Gemeenschap zijn toegelaten en om leiding te geven aan de vervolging. Wat OLAF betreft, tonen de wisselende redenen die worden aangevoerd om geen gerechtelijk gevolg te geven aan resultaten van zijn onderzoeken aan, dat de bestaande administratieve instrumenten op het gebied van fraudebestrijding op zich niet volstaan. Daarom moet er worden gezocht naar een specifiek antwoord op het probleem, tegelijk met een verdere ontwikkeling van de organen van de Europese justitiële ruimte met een algemene bevoegdheid<sup>48</sup>.

Daar waar de **internationale justitiële samenwerkingsinstrumenten** blijven stuiten op - positieve of negatieve - bevoegdheidsconflicten en op de problemen die het vereiste van dubbele strafbaarstelling en de uitvoering van de internationale rogatoire commissies stellen, zou de Europees openbaar aanklager het mogelijk maken deze problemen te omzeilen, niet alleen in het stadium van het onderzoek, dankzij zijn afgevaardigden, wier werk op basis van een minimum aan gemeenschappelijke regels wederzijds toelaatbaar zou zijn, maar ook in het stadium van de vervolging, dankzij de verwijzing naar de rechten in één enkele lidstaat.

Aangezien het gaat om bestrijding van een tegen Europa gerichte vorm van criminaliteit dienen **belangenconflicten of tegenstrijdige vormen van strafbeleid** tussen het nationale en het communautaire niveau zoveel mogelijk te worden voorkomen. De gerechtelijke autoriteiten moeten wegens de beperktheid van de middelen voortdurend kiezen tussen talrijke en concurrerende nationale prioriteiten. In die omstandigheden kunnen zij moeilijk de

---

<sup>44</sup> Zie met name het standpunt van het Verenigd Koninkrijk.

<sup>45</sup> Zie schriftelijke antwoorden 7, 16, 17, 30, 38, 43 en 65.

<sup>46</sup> Overeenkomst van 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, Overeenkomst van 1995 aangaande de verkorte procedure tot uitlevering tussen de lidstaten van de Europese Unie, Overeenkomst van 1996 betreffende uitlevering tussen de lidstaten van de Europese Unie, Overeenkomst van 1985 ter uitvoering van het Akkoord van Schengen, Overeenkomst van 2000 betreffende wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie, Besluit van de Raad van 28.2.2002 betreffende de oprichting van Eurojust, Kaderbesluit van de Raad van 13.6.2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel.

<sup>47</sup> Zie schriftelijke antwoorden 5, 36, 37, 42, 55, 61 en 71.

<sup>48</sup> Zie hierna onder 3.1.2 (relatie van de Europees openbaar aanklager met Europol, Eurojust en OLAF).

bescherming van communautaire belangen op zich nemen. De kansen op succes lijken hun alsmear geringer gezien het complexe karakter van de criminaliteit. De verleiding is dan ook groot om de verantwoordelijkheid ervoor door te schuiven naar de diensten van een andere lidstaat<sup>49</sup>. De Europees openbaar aanklager zou dankzij zijn communautaire specialisatie en de uitgetrokken middelen, wel in staat zijn de strafvordering op permanente en samenhangende wijze op het gehele grondgebied van de uitgebreide Unie te leiden.

Hoewel enkelen dat betwisten<sup>50</sup>, is door de specifiek gemeenschappelijke aard van het te beschermen openbaar belang - de communautaire financiën - niet alleen technische specialisatie nodig, maar ook een principe van vervolging dat boven bijzondere nationale overwegingen uitstijgt. Ook dat kan door een gespecialiseerde Europees openbaar aanklager worden gegarandeerd.

### 3. THEMATISCHE EVALUATIE

Voor de navolgende uitgebreide evaluatie is hoofdzakelijk uitgegaan van een analyse van de schriftelijke antwoorden op het groenboek; de standpunten die tijdens de openbare hoorzitting zijn ingenomen worden slechts vermeld indien zij daar aanzienlijk van afwijken.

#### 3.1. Institutionele vragen

##### 3.1.1. *Statuut en interne organisatie*

De Commissie heeft voorgesteld een **Europees openbaar aanklager aan te stellen die onafhankelijk** is van de lidstaten en van de communautaire instellingen. In talrijke reacties wordt onderschreven dat dit inderdaad een wezenlijk kenmerk van het ambt van Europees openbaar aanklager is<sup>51</sup>. In andere wordt aangevoerd dat een volledig onafhankelijke vervolgingsdienst haaks staat op sommige nationale juridische tradities, die alleen de onafhankelijkheid van de rechten kennen. De onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de Europees openbaar aanklager moeten hoe dan ook op transparante wijze worden gewaarborgd, volgens sommigen door ze op te nemen in het toekomstige constitutionele Verdrag<sup>52</sup>.

Ondanks de verscheidenheid van de gedane voorstellen, is men het er in het merendeel van de reacties over eens<sup>53</sup> dat de verantwoordelijkheid van de Europees openbaar aanklager duidelijker geregeld zou moeten zijn<sup>54</sup>. Er zijn verschillende voorstellen gedaan, waarvoor de Commissie openstaat, om zijn verantwoordingsplicht te versterken: de officier van justitie zou kunnen worden verplicht jaarlijks verslag uit te brengen over zijn werkzaamheden; in het

---

<sup>49</sup> Specialisatie van nationale structuren op het gebied van economische en financiële criminaliteit (Duitse Schwerpunktstaatsanwaltschaften, Franse Pôles financiers, Britse Serious Fraud Office, enz.) vormt slechts een zeer gedeeltelijk antwoord op dit probleem, aangezien deze structuren - terecht - nationaal gericht blijven.

<sup>50</sup> Zie schriftelijke antwoorden 43 en 49.

<sup>51</sup> Zie schriftelijke antwoorden 10, 11, 14, 22, 23, 28, 33, 41, 44, 45, 47, 53, 55 en 65.

<sup>52</sup> Zie schriftelijke antwoorden 10 en 23.

<sup>53</sup> Zie schriftelijke antwoorden 6, 16, 17, 20, 20bis, 23, 37, 39, 45 en 65.

<sup>54</sup> Volgens het voorstel van de Commissie inzake de aansprakelijkheid van de Europees openbaar aanklager, zou deze op voorstel van de Commissie en met instemming van het Europees Parlement door de Raad met gekwalificeerde meerderheid worden benoemd, ongeveer zoals bij de benoeming van leden van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen gebeurt. De openbaar aanklager zou op verzoek van het Europees Parlement, de Raad of de Commissie voor hetzelfde Hof voor zijn handelingen instaan wanneer hij op ernstige wijze is tekortgeschoten in de uitoefening van zijn ambt. Zie groenboek onder 4.1.2.

geval dat hij ernstig tekortschiet zou hij voor het Hof van Justitie kunnen worden aangesproken, ook op initiatief van een quorum van de nationale parlementen. Wat de Europese regeling inzake disciplinaire aansprakelijkheid betreft, wordt slechts in enkele antwoorden voorgesteld die te versterken door deze niet alleen bij ernstige tekortkomingen toe te passen.

De **gedecentraliseerde interne organisatie** van het Europees openbaar ministerie die wordt voorgesteld in het groenboek, lijkt in de ogen van de meerderheid de beste oplossing<sup>55</sup>. Zij zou berusten op een verdeling van de taken tussen een Europese officier van justitie, die het op communautair niveau noodzakelijke minimum zou centraliseren, en afgevaardigde Europese openbaar aanklagers, die tot de nationale gerechtelijke stelsels zouden behoren en de opsporingen en vervolgingen in de praktijk zouden verrichten.

De Commissie heeft niet aan een autonoom Europees statuut voor de afgevaardigde openbaar aanklagers gedacht. Dezen zouden hun nationaal statuut kunnen behouden behalve voor het hiërarchisch kader en het disciplinair regime. Deze oplossing, waarmee men het eens was in een deel van de binnengekomen reacties<sup>56</sup>, is bedoeld om de integratie van het Europees openbaar ministerie in de nationale gerechtelijke stelsels te vergemakkelijken. In andere reacties wordt daarentegen aanbevolen de benoeming en, eventueel, de ontzetting uit het ambt van de afgevaardigde Europese openbaar aanklagers op communautair niveau te laten plaatsvinden. Sommigen wensen voor de afgevaardigde Europese openbaar aanklagers een Europees statuut of althans een eigen nationaal statuut om hun onafhankelijkheid te waarborgen<sup>57</sup>.

Een meerderheid, ook in gerechtelijke en academische kringen, helt over naar de optie die erin bestaat aan de afgevaardigde openbaar aanklagers een **uitsluitend Europees mandaat** te verlenen, als teken en waarborg van hun volledige onafhankelijkheid<sup>58</sup>. Een minderheid spreekt zich uit voor de cumulatie van een nationaal mandaat met een Europees mandaat, om de bevoegdheden van de afgevaardigde Europese openbaar aanklagers gelijk te stellen met die van hun nationale collegae en hen in staat te stellen gemakkelijk informatie uit te wisselen<sup>59</sup>. Sommigen hebben tijdens de publieksraadpleging erop gewezen dat het, om die mogelijkheid open te houden, passend zou zijn te voorzien in regels die een strikte hiërarchie van de prioriteiten vastleggen.

### 3.1.2. *Relatie met Europol, Eurojust en OLAF*

Aangezien de bevoegdheden van de Europees openbaar aanklager beperkt zijn tot de bescherming van specifieke communautaire belangen, hoeft het volgens de Commissie niet moeilijk te zijn ervoor te zorgen dat zijn taken, die zowel meer geïntegreerd als meer gespecialiseerd zijn, en de taken van de allround instanties op het gebied van de samenwerking in strafzaken, met name Europol en Eurojust, elkaar aanvullen. Gelet op de ontwikkelingen die zich ten tijde van de publicatie van het groenboek binnen de Europese Unie (derde pijler) voltrokken, kon de Commissie ter zake slechts richtingen voor verdere overweging aangeven, zoals zij het zelf in haar groenboek zegt. De debatten over de toekomst van de Europese Unie, en met name het voornemen de pijlers samen te voegen, zijn gegevens

---

<sup>55</sup> Zie schriftelijke antwoorden 10, 11, 29, 33, 35, 37, 38, 41, 44, 60, 65, 67, 69 en 70.

<sup>56</sup> Zie schriftelijke antwoorden 6, 29, 33, 35, 37, 38, 41, 44, 60, 65, 67, 69 en 70.

<sup>57</sup> Zie schriftelijke antwoorden 1, 12, 20bis, 23, 25, 27, 28, 41, 48, 53, 62 en 68.

<sup>58</sup> Zie schriftelijke antwoorden 1, 1bis, 4, 5, 10, 12, 20bis, 23, 25, 27, 28, 41, 44, 53, 58, 60, 61 en 62. Tijdens de openbare hoorzitting waren de meningen over deze vraag veel meer verdeeld.

<sup>59</sup> Zie schriftelijke antwoorden 3, 29, 33, 35, 37, 38, 65, 66, 67 en 69.

waarmee voortaan rekening moet worden gehouden en die de betrekkingen tussen de verschillende actoren in de Europese justitiële ruimte zouden kunnen vergemakkelijken.

**Het verlangen naar meer duidelijkheid inzake de betrekkingen van de Europese officier van justitie met OLAF, Eurojust en Europol**, om een te groot aantal en overlapping van structuren te voorkomen, was een veel gehoorde verzuchting tijdens de raadpleging<sup>60</sup>. Ter informatie: sommigen wens in plaats van de instelling van het ambt van Europees openbaar aanklager een versterking van de samenwerking tussen Eurojust en Europol of OLAF<sup>61</sup>. Anderen, die voor de instelling van het ambt van Europees openbaar aanklager zijn, wens dan weer dat deze controle zou uitoefenen op Europol en OLAF<sup>62</sup>. Er zijn er zelfs die een samenvoeging van de laatstgenoemde twee instanties wenselijk achten<sup>63</sup>. Ten slotte hebben meerderen in hun antwoord gekozen voor de optie, waarover geen specifieke vraag was gesteld, om aan OLAF onder leiding van de Europees openbaar aanklager gerechtelijke onderzoeksbevoegdheden te verlenen<sup>64</sup>.

**De Commissie vindt Eurojust een belangrijke stap** op weg naar de totstandbrenging van een Europese justitiële ruimte. Dit orgaan zal ontegenzeggelijk een bespoedigend effect hebben op de samenwerking tussen de lidstaten op het gebied van grensoverschrijdende en georganiseerde criminaliteit in het algemeen, maar is geen voldoende krachtig antwoord op de criminaliteit die specifiek tegen Europa is gericht. Volgens het scenario van het groenboek zouden Eurojust en de Europees openbaar aanklager **twee onderscheiden en elkaar aanvullende organen** kunnen zijn. Terwijl het eerste zeer ruime bevoegdheden moet krijgen op het gebied van de justitiële samenwerking, zou de tweede een communautaire instantie moeten zijn met eigen bevoegdheden inzake opsporing en vervolging op het specifieke terrein van de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap. De instelling van het ambt van Europees openbaar aanklager zou geen afbreuk doen aan de bevoegdheden van Eurojust op het gebied van de criminaliteit, mits de Europees openbaar aanklager prioritaire bevoegdheid krijgt op het gebied van de financiële belangen van de Gemeenschap. Die duidelijke verdeling van de bevoegdheden zou bovendien gepaard moeten gaan met een operationele samenwerking in gevallen die onder de bevoegdheden van beide organen vallen.

Na de publieksraadpleging kan nu worden nagedacht over **andere scenario's om de bestaande structuren te combineren**. Een eerste mogelijkheid is de totstandbrenging van een **organieke verbinding**: de Europees openbaar aanklager zou lid kunnen worden van een versterkte Eurojust-eenheid om de complementariteit en samenwerking met Eurojust beter te waarborgen<sup>65</sup>.

Een tweede mogelijkheid zou de instelling van het ambt van Europees openbaar aanklager rechtstreeks in het constitutioneel Verdrag zijn, maar dan opgenomen in Eurojust<sup>66</sup>. In dit scenario van **volledige integratie** zou Eurojust veranderen in een collegiaal parket belast met, enerzijds, het sturen en centraliseren van het opsporingsonderzoek en de strafvervolging en het adieren van de nationale rechter ter bescherming van de communautaire belangen die onder zijn bevoegdheid vallen en, anderzijds, het zorgen voor de coördinatie van de nationale

---

<sup>60</sup> Zie schriftelijke antwoorden 3, 17, 20bis, 27, 28, 32, 37, 40, 41, 60, 62, 66 en 69.

<sup>61</sup> Zie schriftelijke antwoorden 15, 16, 24, 30, 43, 45 en 65.

<sup>62</sup> Zie schriftelijke antwoorden 27, 40 en 69.

<sup>63</sup> Zie schriftelijk antwoord 71.

<sup>64</sup> Zie schriftelijke antwoorden 6, 11, 20, 27, 28, 37, 40, 41 en 69.

<sup>65</sup> Zie ter zake de bijdrage van mevrouw Schreyer aan werkgroep X van de Conventie, doorgegeven door de heren Barnier en Vitorino "Een Europees openbaar aanklager", WD 27, 25.11.2002.

<sup>66</sup> Het Europees parket zou dan vanuit Eurojust worden ontwikkeld.

maatregelen met betrekking tot de transnationale criminaliteit in het algemeen. De Europees openbaar aanklager, met de bevoegdheid om de strafvordering op een beperkter bevoegdheidsgebied te leiden en uit te oefenen, zou binnen dit parket een plaats krijgen. Ongeacht voor welke oplossing men kiest, zou de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap van meet af aan deel moeten uitmaken van de harde kern van de bevoegdheden van de Europees openbaar aanklager.

De Europees openbaar aanklager is ook complementair met **Europol**. Hij zou eventueel een permanente controle kunnen uitoefenen op de specifiek communautaire activiteiten van Europol (bescherming van de euro), naar het voorbeeld van de controle die hij op OLAF zou moeten uitoefenen.

### 3.1.3. *Betrekkingen met derde landen*

In het groenboek wordt voorgesteld van de Europees openbaar aanklager, op zijn bevoegdheidsterrein, **de rechtstreekse gesprekspartner van derde landen** te maken op het gebied van wederzijdse rechtshulp en hem, op grond van verdragen die de lidstaten, maar later ook de Unie verbinden, internationale rogatoire commissies te laten versturen. Op dit punt wordt de Commissie in een zeer grote meerderheid van de reacties bijgevallen<sup>67</sup>.

## 3.2. **Juridische vragen**

In verschillende antwoorden die afkomstig zijn uit ministeriële departementen en beroepskringen wordt de Commissie aangemoedigd verder na te denken over de manier waarop het rechtskader voor de openbaar aanklager het best tot stand wordt gebracht opdat de verschillende juridische tradities van de lidstaten en de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid zo goed mogelijk in acht worden genomen. Met het oog op een betere bescherming van de grondrechten en het goed functioneren van de Europees openbaar aanklager hebben velen zich echter ook uitgesproken voor een verdergaande onderlinge aanpassing van de regels van het materiële strafrecht en van het strafprocesrecht.

### 3.2.1. *Materieel strafrecht*

#### 3.2.1.1. Materiële bevoegdheid van de Europees openbaar aanklager

Aangezien de Overeenkomst van 26 juli 1995<sup>68</sup> en de aanvullende protocollen de kern kunnen vormen van een bijzonder strafrecht, heeft de Commissie voorgesteld<sup>69</sup> dat tot de bevoegdheid van de Europees openbaar aanklager minstens moeten behoren de strafbare feiten in verband met de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen waarover de lidstaten al een overeenkomst hebben gesloten<sup>70</sup>. Uit een grote meerderheid van de antwoorden spreekt niettemin de overtuiging dat de Europees openbaar aanklager, als dit ambt zou worden ingesteld, uitgebreidere bevoegdheden zou moeten hebben dan door de Commissie voorgesteld.

Omdat zij het voor een doeltreffende fraudebestrijding nodig oordelen dat de criminele organisaties die de fraude begaan worden vervolgd, wensen sommigen dat de strafrechtelijke

---

<sup>67</sup> Zie schriftelijke antwoorden 3, 17, 20bis, 25, 27, 29, 32, 33, 40, 41, 59, 60 en 61.

<sup>68</sup> Overeenkomst van 26.07.1995 aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (PB C 316 van 27.11.95, blz. 48) en de aanvullende protocollen (PB C 313 van 23.10.1996, blz. 1; PB C 221 van 19.7.1997, blz. 11; PB C 151 van 20.5.1997, blz. 1).

<sup>69</sup> Zie groenboek onder 5.2.1.

<sup>70</sup> Zie schriftelijke antwoorden 1, 3, 12, 17, 20bis, 21 en 38.

bevoegdheid van de openbaar aanklager zich ook zou uitstrekken tot misdrijven, die verband houden met het plegen van communautaire fraude, zoals bijvoorbeeld het witwassen van geld, corruptie of bendevoorming<sup>71</sup>. Talrijker zijn degenen die vinden dat hij ook belast zou moeten zijn met de bescherming van de eenheidsmunt<sup>72</sup>, alsook met de integriteit van het Europese overheidsapparaat<sup>73</sup>. Velen stellen zelfs voor verder te gaan en de Europees openbaar aanklager ook de vervolging toe te vertrouwen van ernstige vormen van criminaliteit<sup>74</sup> die belangrijke gemeenschappelijke belangen schaden<sup>75</sup>, zoals de belangen van de consumenten, het milieu of het Gemeenschapsmerk.

Niet talrijk zijn daarentegen degenen die voorstellen zijn bevoegdheden uit te breiden tot de gehele grensoverschrijdende criminaliteit, zoals die bijvoorbeeld is omschreven in de lijst van strafbare feiten in het kaderbesluit over het Europese aanhoudingsbevel of in de Europol-overeenkomst<sup>76</sup> (lijst van "eurocrimes"). Velen zijn het ten slotte eens met het idee dat er in een "uitbreidingsclausule" zou moeten worden voorzien, waardoor het materiële bevoegdheidsgebied van de openbaar aanklager zou kunnen worden uitgebreid tot andere vormen van criminaliteit<sup>77</sup>. Betreffende de te bereiken harmonisatiegraad spreekt de grote meerderheid zich uit voor het beginsel van een gemeenschappelijke omschrijving van delicten, die voldoende duidelijk en gedetailleerd moet zijn. Het doel hiervan is de rechtszekerheid te beschermen en alle bevoegdheidsconflicten tussen de Europees openbaar aanklager en de nationale vervolgingsautoriteiten<sup>78</sup>, alsook tussen deze laatste onderling, te voorkomen.

### 3.2.1.2. Harmonisatie van de algemene strafrechtsregels

De wil om de beginselen subsidiariteit en evenredigheid te eerbiedigen, heeft de Commissie ertoe gebracht slechts een gedeeltelijke harmonisatie te overwegen, die zich beperkt tot wat minimaal noodzakelijk is om de Europees openbaar aanklager goed te laten functioneren<sup>79</sup>. In een groot aantal schriftelijke antwoorden op het groenboek is men echter van oordeel dat een minimale onderlinge aanpassing van de algemene nationale strafrechtsregels daar een wezenlijke rol in speelt<sup>80</sup>.

Sommigen vinden namelijk dat een harmonisatie van zowel de maximum- als de minimumstraffen voor strafbare feiten die op Europees niveau worden vervolgd, alsook van de regels inzake verjaring noodzakelijk is<sup>81</sup>. Anderen wijzen erop dat de openbaar aanklager niet ten volle zal kunnen functioneren zolang er niet een zekere onderlinge aanpassing tot stand is gebracht<sup>82</sup> van de grondregels op het gebied van individuele strafrechtelijke aansprakelijkheid (voorwaarden, verzwarende en verzachtende omstandigheden, verjaring), dwaling, strafbare poging enz., om onnodige nietigverklaringen van procedures te voorkomen<sup>83</sup>. Toch zijn er slechts weinigen die van een volledige eenmaking van het

---

<sup>71</sup> Zie schriftelijke antwoorden 1, 22, 31, 32, 42, 62, 66 en 69.

<sup>72</sup> Zie schriftelijke antwoorden 1bis, 14, 20, 37 en 70.

<sup>73</sup> Zie schriftelijke antwoorden 1bis, 27, 31, 33, 37, 42, 55, 62 en 70.

<sup>74</sup> Zie schriftelijke antwoorden 1, 8, 25, 36 en 60.

<sup>75</sup> Zie schriftelijke antwoorden 8, 10, 11, 23, 25, 28, 36, 41, 44 en 71.

<sup>76</sup> Zie schriftelijke antwoorden 11 en 25.

<sup>77</sup> Zie schriftelijke antwoorden 1, 3, 11, 20, 25, 26, 36, 41, 44, 58, 60 en 71.

<sup>78</sup> Zie schriftelijke antwoorden 1bis, 20bis, 31, 42, 44 en 55.

<sup>79</sup> Zie groenboek, 5.3. t/m 5.5. Zie schriftelijke antwoorden 3, 17, 20bis, 38, 43, 45 en 66.

<sup>80</sup> Zie schriftelijke antwoorden 5, 6, 12, 14, 19, 20, 22, 27, 28, 36, 37, 41, 44, 59, 60, 62, 65 en 68.

<sup>81</sup> Zie schriftelijke antwoorden 12, 21, 28, 33, 44, 59 en 65.

<sup>82</sup> Deze mening werd op de openbare hoorzitting ook herhaaldelijk verdedigd door operationele actoren.

<sup>83</sup> Zie schriftelijke antwoorden 14, 20, 22, 27, 37, 41, 55, 62 en 68.

algemene deel van het nationale strafrecht van de lidstaten een voorwaarde voor de instelling van een Europees openbaar aanklager maken<sup>84</sup>.

### 3.2.2. *Strafprocesrecht*

De totstandbrenging van een gemeenschappelijke ruimte op het gebied van opsporing en vervolging veronderstelt een wederzijds vertrouwen van de lidstaten in hun respectieve nationale strafrechtssystemen. Dit vertrouwen berust met name op de convergentie van de systemen voor de bescherming van de grondrechten.

Dankzij de publieksraadpleging heeft de Commissie zich er rekenschap van kunnen geven hoe prangend het vraagstuk van de bescherming van de rechten van de verdediging is en dat derhalve in het perspectief van de instelling van het ambt van openbaar aanklager dieper moet worden ingegaan op het vraagstuk van de invoering van passende mechanismen voor de bescherming van die rechten. Volgens de meerderheid moet het door de Commissie voorgestelde rechtskader voldoende garanties bieden zowel voor een goede rechtsbedeling als voor de billijkheid van de strafrechtelijke procedure.

#### 3.2.2.1. Vragen betreffende de rechtsbedeling

- Aangifte en de toedeling van zaken aan de Europees openbaar aanklager

In veel reacties<sup>85</sup> is men het er met de Commissie over eens dat het nuttig zou zijn zowel voor de communautaire als voor de nationale betrokken autoriteiten de verplichting in te voeren<sup>86</sup> de Europees openbaar aanklager te belasten met elke zaak die een onder zijn bevoegdheid vallend strafbaar feit kan betreffen of waarvan wordt vermoed dat het dat kan betreffen. In meerdere reacties wordt ook de aandacht gevestigd op de noodzaak om onder bepaalde voorwaarden het recht te erkennen dat privé-personen moeten hebben om rechtstreeks bij de openbaar aanklager aangifte te doen<sup>87</sup>. De meningen zijn evenwel verdeeld tussen degenen die de mogelijkheid van een rechtstreekse aangifte bij de Europees openbaar aanklager voorstaan<sup>88</sup> en degenen die vinden dat eerst verplicht bij de afgevaardigde Europese openbaar aanklagers aangifte moet worden gedaan<sup>89</sup>. Volgens laatstgenoemden zouden de afgevaardigde openbaar aanklagers dan in elk geval afzonderlijk moeten beoordelen of er al dan niet reden toe is de zaak bij de Europees openbaar aanklager aan te brengen<sup>90</sup>. Zoals de Commissie had voorgesteld, spreken sommigen zich ten slotte uit voor de mogelijkheid de Europees openbaar aanklager ter zake initiatiefrecht te geven<sup>91</sup>.

- Legaliteitsbeginsel bij het instellen van vervolging

Hoewel de Commissie van oordeel is dat het met het oog op gelijkwaardige vervolgingen in de Europese justitiële ruimte nodig is dat bij het instellen van vervolging het legaliteitsbeginsel wordt toegepast, heeft zij toch de mogelijkheid van bepaalde

---

<sup>84</sup> Zie bijvoorbeeld schriftelijk antwoord 19.

<sup>85</sup> Zie schriftelijke antwoorden 1, 3, 12, 17, 20bis, 25, 27, 28, 29, 32, 33, 36, 37, 41, 44, 55, 58, 59, 60, 61, 62, 65, 66, 70 en 71. A contrario zie schriftelijke antwoorden 6 en 41.

<sup>86</sup> Volgens het groenboek zou dit het geval moeten zijn voor douane- en belastingambtenaren, politiediensten en gerechtelijke autoriteiten.

<sup>87</sup> Zie schriftelijke antwoorden 3, 25, 37, 41, 44, 60, 70 en 71.

<sup>88</sup> Zie schriftelijke antwoorden 27, 37 en 66.

<sup>89</sup> Zie schriftelijke antwoorden 12, 14, 17, 20, 61 en 62.

<sup>90</sup> Zie schriftelijke antwoorden 12 en 14.

<sup>91</sup> Zie schriftelijke antwoorden 6, 25 en 32.



uitzonderingen voorgesteld<sup>92</sup>. De meerderheid is het daarmee eens, omdat zij vindt dat de Europees openbaar aanklager slechts verplicht mag zijn vervolging in te stellen indien het om een zaak van zeker belang gaat<sup>93</sup>. In de meerderheid van de reacties spreekt men zich dan ook uit voor de invoering van een financiële drempel of "criteria van ernst van de feiten" uit het oogpunt van de communautaire belangen<sup>94</sup> beneden welke de Europees openbaar aanklager de zaak zou kunnen overlaten aan de nationale autoriteiten. Dit zou het voordeel hebben dat hij niet zou worden overladen met zaken van geringe betekenis, die beter op nationaal niveau geregeld worden. Sommigen wijzen in dit verband op de noodzaak dat er nauwkeurig omschreven categorieën worden ingevoerd van gevallen waarin de vervolging definitief kan worden gestaakt of van verdere vervolging kan worden afgezien<sup>95</sup>.

Een logisch uitvloeisel van de toepassing van het legaliteitsbeginsel is dat iedere negatieve beslissing van de Europees openbaar aanklager (sepot, sluiting, transactie met de beschuldigde<sup>96</sup>) aan rechterlijke toetsing dient te worden onderworpen<sup>97</sup>. In sommige reacties wordt erop aangedrongen dat deze toetsing zou gebeuren door een **Europese preliminaire kamer**<sup>98</sup>, de enige instantie die in staat zou zijn om voor een eenvormige toepassing en uitlegging van het Gemeenschapsrecht te zorgen<sup>99</sup>.

- Verdeling van de bevoegdheden en leiding van gemengde zaken

Op dit punt steunt de meerderheid het voorstel van de Commissie<sup>100</sup> om, gelet op de communautaire aard van de te beschermen belangen, te kiezen voor de beginselen van automatische verwijzing en voorrang<sup>101</sup> van de bevoegdheid van de Europees openbaar aanklager als er vermoedens bestaan dat er een communautair strafbaar feit is begaan. Bij gemengde zaken zou het dankzij de voorrangsregel bovendien mogelijk moeten zijn positieve competentieconflicten tussen de openbaar aanklager en de nationale vervolgingsautoriteiten te voorkomen<sup>102</sup>. De Europees openbaar aanklager zou aldus de mogelijkheid hebben geheel onafhankelijk te beslissen of hij het onderzoek zelf voert in het geval dat het strafbare feit

---

<sup>92</sup> Zie groenboek onder 6.2.2.

<sup>93</sup> Zie schriftelijke antwoorden 1bis, 3, 4, 5, 6, 11, 12, 17, 20bis, 25, 27, 30, 33, 35, 37, 38, 40, 41, 44, 58, 61, 65, 70 en 71. Sommigen vinden niettemin dat voor het opportuniteitsbeginsel moet worden gekozen, omdat alleen dat de onafhankelijkheid van de Europees openbaar aanklager zou kunnen waarborgen. Zie schriftelijke antwoorden 14, 21, 28, 29, 31, 32, 39 en 66.

<sup>94</sup> Zie schriftelijke antwoorden 6, 23, 25, 27, 33, 35, 40, 41, 61 en 71.

<sup>95</sup> Zie schriftelijke antwoorden 14, 20bis, 37, 62 en 65.

<sup>96</sup> In sommige antwoorden wordt uitdrukkelijk de bevoegdheid van de Europees openbaar aanklager uitgesloten om een zaak na een transactie af te sluiten. Het gaat om de lidstaten waarin dit systeem niet wordt toegepast of zelfs niet is toegestaan. Zie schriftelijke antwoorden 30 en 44.

<sup>97</sup> Zie schriftelijke antwoorden 5, 6, 12, 33, 44, 55 en 71.

<sup>98</sup> Zie met name de schriftelijke antwoorden 5, 6, 25, 55 en 71.

<sup>99</sup> Zie hierna onder 3.2.2.2.

<sup>100</sup> Zie schriftelijke antwoorden 17, 27, 29, 32, 37, 41, 44, 59, 61, 68, 69 en 70.

<sup>101</sup> Deze prioriteit of voorrang voor het optreden van de Europees openbaar aanklager boven nationale vervolging zou in voorkomend geval ruimte laten voor een verdeling van de communautaire zaken tussen het nationale niveau en het Europese niveau, met name op grond van de geringe betekenis van de fraude of de zuiver nationale gevolgen ervan.

<sup>102</sup> Gevallen waarin er tegelijkertijd sprake is van een communautair en een nationaal strafbaar feit. Tijdens de openbare hoorzitting sprak de meerderheid zich veeleer uit voor gedetailleerde criteria voor de verdeling van deze zaken.

hoofdzakelijk de communautaire belangen schaadt<sup>103</sup>, of dat hij het eventueel aan de bevoegde nationale autoriteiten toevertrouwt<sup>104</sup>.

Mocht zich toch een competentieconflict voordoen, dan stellen sommigen voor hetzij via een overlegprocedure tussen de Europees openbaar aanklager en de nationale autoriteiten de bevoegde instantie van geval tot geval te laten aanwijzen<sup>105</sup>, hetzij een Europese preliminaire kamer te laten beslissen aan wie de zaak moet worden toegewezen<sup>106</sup>.

### 3.2.2.2. Garanties voor de billijkheid van de strafrechtelijke procedure en voor de bescherming van de grondrechten

Velen vinden een versterking van de rechten van de verdediging en de procedurele garanties een logisch en noodzakelijk gevolg van de instelling van het ambt van Europees openbaar aanklager. De meerderheid is van oordeel dat specifieke regels moeten worden vastgesteld om de bescherming van de grondrechten en de billijkheid van de strafrechtelijke procedure te verzekeren tijdens de opsporingsfase, en ook tijdens de berechtingsfase, wat de toelaatbaarheid van de bewijzen betreft<sup>107</sup>.

- Opsporingsmaatregelen die de Europees openbaar aanklager ter beschikking staan

Volgens het voorstel van de Commissie zou de Europees openbaar aanklager gebruik moeten kunnen maken van de waaier van opsporingsmaatregelen die in het algemeen in alle lidstaten bestaan om soortgelijke financiële delicten te vervolgen. De machtiging voor deze maatregelen die wordt verleend door de nationale rechter van de vrijheden zou in beginsel bovendien het voorwerp van wederzijdse erkenning moeten zijn<sup>108</sup>. Uit verschillende antwoorden blijkt dat een dergelijk rechtskader zwakke plekken vertoont op het gebied van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de rechten van de verdediging omdat er momenteel zoveel verschillende procedureregels in de lidstaten bestaan<sup>109</sup>. In andere antwoorden wordt dan weer aangevoerd dat het beginsel van rechtszekerheid zou worden aangetast doordat de Europees openbaar aanklager de mogelijkheid zou hebben de rechter van de vrijheden te kiezen tot wie hij zich wendt om machtiging voor de opsporingsmaatregelen te

---

<sup>103</sup> In een deel van de antwoorden vindt men echter dat, als er duidelijke criteria zijn om de zaken te onderscheiden, de bevoegdheid van de openbaar aanklager exclusief zou moeten zijn ten opzichte van de bevoegde nationale autoriteiten. Zie schriftelijke antwoorden 1bis, 4, 10, 12, 20bis, 27 en 60.

<sup>104</sup> Zie schriftelijke antwoorden 28, 29, 32 en 70. Sommigen hebben kritiek op deze oplossing omdat ze het mogelijk zou maken de bevoegdheid van de Europees openbaar aanklager uit te breiden tot de vervolging van nationale delicten, wanneer die een verband zouden vertonen met een communautair strafbaar feit. Zie schriftelijk antwoord 62.

<sup>105</sup> Er is bovendien voorgesteld gedetailleerde criteria in te voeren om een onderscheid te maken tussen het "communautaire" deel van een delict (dat zou kunnen worden omschreven als strafbaar feit tegen de financiële belangen van de Gemeenschap) en het zuiver nationale deel, dat onder de exclusieve bevoegdheid van de bevoegde nationale autoriteiten zou moeten blijven vallen. Zie schriftelijke antwoorden 20bis, 30, 33 en 61.

<sup>106</sup> Zie schriftelijke antwoorden 17, 25, 38, 44 en 70.

<sup>107</sup> Het groenboek had met name als doelstelling "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 (...) [door de openbaar aanklager genomen] maatregelen vastgelegd (...) zouden moeten worden".

<sup>108</sup> Voor de nationale opsporingsmaatregelen waarvan de Europees openbaar aanklager gebruik zou maken betekent dit beginsel dat de Europees openbaar aanklager in het geval dat hij in een lidstaat een door een rechter van een andere lidstaat toegestane opsporingshandeling verricht, geen nieuwe machtiging hoeft te vragen.

<sup>109</sup> Zie schriftelijke antwoorden 6, 17, 28, 40, 60, 70 en 71.

vragen<sup>110</sup>. Volgens degenen die dat beweren, zou deze situatie reeds in de opsporingsfase ook het risico van "forumshopping" (forumkeuze om oneigenlijke redenen) kunnen inhouden.

De Commissie erkent dat het debat ter zake moet worden verdiept. Een alternatief dat door sommigen is voorgesteld<sup>111</sup> zou erin bestaan een gemeenschappelijke lijst op te stellen van de opsporingsmaatregelen die de Europees openbaar aanklager rechtstreeks kan gelasten, alsook van de maatregelen waarvoor hij verplicht zou zijn machtiging te vragen aan de rechter van de vrijheden<sup>112</sup>. Op voorwaarde dat er bij niet-eerbiediging van de grondrechten beroep in rechte kan worden ingesteld, zouden de opsporingsmaatregelen die geen toepassing van dwangmiddelen behelzen rechtstreeks door de Europees openbaar aanklager kunnen worden gelast<sup>113</sup>. Dwangmaatregelen bij de opsporing zouden daarentegen slechts door een rechter van de vrijheden kunnen worden gelast, waarbij de Europees openbaar aanklager zich bij voorkeur tot de rechter van de staat van uitvoering zou moeten wenden<sup>114</sup>. Sommigen stellen ten slotte voor dat een Europese preliminaire kamer machtiging moet geven tot en toezicht moet houden op de aanwending van alle door de Europese officier van justitie gevraagde dwangmaatregelen<sup>115</sup>.

- Keuze van de staat van het vonnisgerecht (forumkeuze)

Omdat het vaak gaat om complexe zaken waar meerdere lidstaten bij betrokken zijn, stelt de Commissie als een van de mogelijke opties voor de Europees openbaar aanklager een beoordelingsmarge te geven om de staat te kiezen waar de door hem onderzochte zaak ten gronde zal worden berecht<sup>116</sup>. Zoals de Commissie beklemtoont, is een dergelijke keuze niet neutraal, daar die keuze niet alleen bepalend is voor de praktische omstandigheden waarin het proces plaatsvindt en voor de bevoegde rechter, maar ook voor het toepasselijke nationale recht.

De Commissie is niet doof voor de kritiek op deze oplossing in talrijke reacties, waarin wordt gesteld dat door de Europees openbaar aanklager discretionaire bevoegdheid te geven, bij gebreke aan een passende controle, een reëel risico van "forumshopping" ontstaat. In talrijke antwoorden wordt dan ook voorgesteld op Gemeenschapsniveau strengere criteria voor de keuze van de rechterlijke instantie in te voeren<sup>117</sup>, waardoor het mogelijk zou zijn tegemoet te komen aan de eisen op het gebied van voorspelbaarheid en legaliteit en tegelijk rekening te houden met het specifieke karakter van de grensoverschrijdende fraude. In verschillende antwoorden wordt gesteld dat aan de hand van deze op basis van desbetreffende internationale regels vastgestelde criteria met voldoende zekerheid de staat van de strafrechten moet kunnen

---

<sup>110</sup> Zie schriftelijke antwoorden 1, 5, 6, 25, 28, 40 en 60.

<sup>111</sup> In sommige antwoorden wordt ter voorkoming van "forumshopping" bovendien gepleit voor gedetailleerde en dwingende bevoegdheidsregels in de voorbereidende fase van het proces. Zie met name schriftelijk antwoord 6.

<sup>112</sup> Zie schriftelijke antwoorden 1bis, 3, 5, 17, 28, 32, 40, 58, 60 en 62. Anderen zijn het eens met het idee van de Commissie om een Europees proces-verbaal van ondervraging of van verhoor in te voeren dat als model voor de Europees openbaar aanklager kan dienen. Zie schriftelijke antwoorden 1 en 41.

<sup>113</sup> Dit beroep zou logischerwijze kunnen worden ingesteld bij de nationale rechter van de vrijheden die bevoegd is voor soortgelijke opsporingshandelingen waarin de nationale wetgeving voorziet. Zie schriftelijke antwoorden 1, 6, 32 en 62. Zie daarentegen ook schriftelijk antwoord 29.

<sup>114</sup> Hierdoor zou bovendien de toetsing van de legaliteit van de uitvoering van deze maatregelen worden vergemakkelijkt. Zie schriftelijke antwoorden 6, 30, 31, 32, 33, 40 en 58.

<sup>115</sup> Zie schriftelijke antwoorden 1, 5, 25, 37 en 71.

<sup>116</sup> Zie groenboek onder 6.3.1. Deze optie zou het ook mogelijk maken in het belang van alle partijen positieve competentieconflicten tussen lidstaten te voorkomen.

<sup>117</sup> Zie schriftelijke antwoorden 6, 12, 20, 20bis, 25, 26, 27, 31, 33, 40, 44, 60, 61, 62, 68 en 70.

worden vastgesteld, afhankelijk van verschillende criteria waartussen een rangorde bestaat<sup>118</sup>. Volgens anderen moet het gaan om criteria zonder rangorde waaruit vrij kan worden gekozen, zoals voorgesteld door de Commissie, teneinde de Europees openbaar aanklager de mogelijkheid te geven de meest geschikte nationale rechterlijke instantie voor de berechting van de zaak ten gronde aan te wijzen<sup>119</sup>.

Wat de controle op deze keuze betreft, is de grote meerderheid van oordeel dat rechterlijke toetsing noodzakelijk is als een wezenlijke garantie voor de rechten van personen. De meningen zijn niettemin verdeeld tussen degenen die vinden dat de toetsing moet worden verricht door de nationale rechter van de vrijheden of door de rechter ten gronde<sup>120</sup>, en degenen die stellen dat deze moet worden toevertrouwd aan een Europese preliminaire kamer<sup>121</sup>. Deze Europese preliminaire kamer zou ook, naar het voorbeeld van de rol die in het voorstel van de Commissie aan het Hof van Justitie wordt toebedacht, zijn belast met de beslechting van eventuele negatieve competentieconflicten tussen de staten<sup>122</sup>.

- Wederzijdse toelaatbaarheid van bewijzen

Om een einde te maken aan de huidige versnippering van de Europese justitiële ruimte en om gemakkelijker een gerechtelijk gevolg te kunnen geven aan communautaire antifraudeonderzoeken stelt de Commissie voor het beginsel van wederzijdse toelaatbaarheid van de bewijzen toe te passen<sup>123</sup>. Volgens dit beginsel zou iedere nationale rechterlijke instantie waarbij een strafzaak aanhangig is gemaakt die door de openbaar aanklager beschermde belangen betreft, verplicht zijn ter zake de bewijzen toe te laten die volgens het nationale recht van een andere lidstaat legaal zijn verkregen. In veel reacties is men evenwel van oordeel dat een dergelijk systeem tot ernstige problemen zou leiden zowel op het gebied van de rechten van de verdediging als op dat van de rechtszekerheid<sup>124</sup>.

De verwijzing naar het interne recht van de lidstaten zou volgens sommigen geen adequate oplossing zijn wegens verschillen tussen de nationale strafrechtelijke stelsels of wegens ongelijkheden op het gebied van de bescherming van de grondrechten<sup>125</sup>. De regel van wederzijdse toelaatbaarheid die wordt toegepast zonder dat men zich hoeft te houden aan gemeenschappelijke minimumnormen die gedetailleerder zijn dan de bestaande, zou volgens sommigen tot een verzwakking van de rechten van de verdediging op het niveau van de Unie, of een "nivellering naar beneden" van de aan de onderzoeken van de Europees openbaar aanklager verbonden procedurele garanties kunnen leiden<sup>126</sup>.

Velen zijn dan ook van oordeel dat het beginsel van wederzijdse toelaatbaarheid, zoals voorgesteld door de Commissie, slechts mag worden aangenomen op voorwaarde dat er wordt voorzien in adequate mechanismen die kunnen zorgen voor processuele garanties en een doeltreffende bescherming van de grondrechten. De Commissie is thans bereid de verschillende mogelijkheden die op dit gebied bestaan te onderzoeken. Volgens sommigen zouden deze mechanismen bijvoorbeeld kunnen voorzien in de opstelling van een

---

<sup>118</sup> Zie schriftelijke antwoorden 12, 20, 44, 58, 61, 62, 66 en 68.

<sup>119</sup> Zie schriftelijke antwoorden 20bis en 44.

<sup>120</sup> Zie schriftelijke antwoorden 12, 17, 27, 58, 65, 68 en 70.

<sup>121</sup> Zie schriftelijke antwoorden 1, 5, 25, 27, 32, 37, 42, 44, 53, 55 en 61.

<sup>122</sup> Zie schriftelijke antwoorden 5, 17, 27, 53 en 69.

<sup>123</sup> Zie groenboek onder 6.3.4.1.

<sup>124</sup> Zie schriftelijke antwoorden 1bis, 5, 6, 17, 20bis, 24, 25, 26, 36, 39, 40, 58, 62 en 65.

<sup>125</sup> Er zouden zich met name grote problemen voordoen als een opsporingsmaatregel niet op dezelfde wijze is geregeld in alle lidstaten van de Unie. Zie schriftelijke antwoorden 6, 17 en 70.

<sup>126</sup> Zie schriftelijke antwoorden 1bis, 6, 24, 25, 26, 33, 36, 40, 59, 62 en 65.

gemeenschappelijke lijst van door alle lidstaten erkende opsporingsmaatregelen of de invoering van gemeenschappelijke criteria om met name de geldigheids- of wettigheidsvoorwaarden voor deze maatregelen vast te stellen<sup>127</sup>. Enkelen bevelen meer in het algemeen een harmonisatie aan van hetzij de strafprocesregels op het gebied van de verkrijging en overdracht van bewijzen<sup>128</sup>, hetzij de regels voor de beoordeling daarvan<sup>129</sup>. Voor anderen is de bekrachtiging van gemeenschappelijke normen die werkelijke garanties voor de bescherming van de grondrechten op het niveau van de Unie invoeren een noodzakelijke voorwaarde voor de aanvaarding van het beginsel van de wederzijdse toelaatbaarheid<sup>130</sup>.

- Toetsing van de handelingen van de Europees openbaar aanklager en de bescherming van de grondrechten

De procedurele waarborgen met betrekking tot de opsporings- en vervolgingsactiviteiten van de Europees openbaar aanklager is een van de onderwerpen die het vaakst worden aangesneden in de antwoorden op het groenboek. De vaststelling van mechanismen of gemeenschappelijke minimumnormen voor de bescherming van de grondrechten blijkt voor velen een noodzakelijk tegenwicht voor de toekenning van repressieve bevoegdheden aan een communautair orgaan<sup>131</sup>.

In meerdere reacties wordt gezegd dat een verwijzing naar het Europese Mensenrechtenverdrag van de Raad van Europa en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie op zich niet voldoende is om een systeem van procedurele waarborgen in een gemeenschappelijke opsporings- en vervolgingsruimte tot stand te brengen<sup>132</sup>. Velen vinden het van fundamenteel belang, zowel voor de uitvoering van opsporingsmaatregelen op het hele communautaire grondgebied als voor de aanvaarding van het beginsel van wederzijdse toelaatbaarheid van de bewijzen, dat er in de gehele Unie voor een gelijkwaardige bescherming van de rechten van de verdediging wordt gezorgd. Zij pleiten dan ook voor een toekomstige codificatie of harmonisatie, of minstens voor de opstelling op Gemeenschapsniveau van een lijst van procedurele rechten die overal in de Unie moeten worden beschermd<sup>133</sup>.

Omdat de rechterlijke toetsing een onmisbare garantie vormt, is de meerderheid van oordeel dat alle opsporingsmaatregelen, negatieve beslissingen (sluiting, sepot) of besluiten tot verwijzing naar de rechten van de Europees openbaar aanklager in beginsel door de nationale rechter op basis van zijn recht dienen te worden getoetst<sup>134</sup>. Sommigen onderstrepen niettemin dat volgens hen alleen een Europese preliminaire kamer in staat zou zijn de problemen met de toetsing van de regelmatigheid van de handelingen van de Europees openbaar aanklager op te lossen<sup>135</sup>. De Commissie sluit in dit stadium geen enkele oplossing voor de versterking van

---

<sup>127</sup> Zie schriftelijke antwoorden 1, 14, 20bis, 25, 27, 28, 31, 36, 37, 40, 41, 50, 55, 60 en 62.

<sup>128</sup> Zie schriftelijke antwoorden 5, 25, 31, 32, 60 en 70.

<sup>129</sup> Zie schriftelijke antwoorden 1, 4, 6, 14, 20bis, 37, 41 en 70.

<sup>130</sup> Zie schriftelijke antwoorden 1bis, 6, 17, 24, 25, 27, 33 en 58.

<sup>131</sup> Zie schriftelijke antwoorden 2, 5, 6, 11, 12, 20bis, 21, 25, 32, 33, 37, 66 en 70.

<sup>132</sup> Om effect te hebben zou een dergelijke verwijzing minstens moeten waarborgen dat de Europese officier van justitie gebonden is door de uitlegging van het Europese Mensenrechtenverdrag door het Hof van Straatsburg. Zie schriftelijke antwoorden 2, 6, 25 en 58.

<sup>133</sup> Zie schriftelijke antwoorden 2, 5, 6, 21, 42, 58 en 66. Sommige reacties bevatten een lijst van de fundamentele rechten van de verdediging, zoals het recht te worden vertegenwoordigd door een advocaat, het recht in kennis te worden gesteld van de ten laste gelegde feiten, het recht kosteloos te worden verdedigd enz.

<sup>134</sup> Zie schriftelijke antwoorden 3, 11, 12, 17, 20bis, 23, 28, 33, 40, 60, 61, 65, 66 en 70.

<sup>135</sup> Zie schriftelijke antwoorden 5, 6, 8, 25, 27, 32, 37, 42, 44 en 61.

een gelijkwaardige waarborging van de grondrechten op het niveau van de Unie uit. Zij wijst ter zake op het belang van haar recente groenboek over de procedurele waarborgen voor verdachten in strafzaken in de gehele Europese Unie<sup>136</sup>.

#### **4. FOLLOW-UP**

Een algemene evaluatie van de resultaten van de publieksraadpleging leidt eens te meer tot de conclusie dat een Verdragwijziging noodzakelijk is om de instelling van het ambt van Europees openbaar aanklager mogelijk te maken; uit een meer gedetailleerde evaluatie valt af te leiden dat het wenselijk is dieper in te gaan op bepaalde onderwerpen die van groot belang zijn voor het afgeleide recht.

##### **4.1. Politieke gevolgen van het groenboek**

Het thema van de Europees openbaar aanklager staat nu op de politieke agenda van de Unie. De staatshoofden en regeringsleiders hebben op hun bijeenkomst te Laken de Raad verzocht zich onverwijld te buigen over het groenboek van de Commissie over een Europees openbaar aanklager en daarbij rekening te houden met de verscheidenheid van de rechtsstelsels en juridische tradities.

Hoewel aanvankelijk nog de indruk kon ontstaan dat het groenboek met name in de Raad maar een lauw onthaal te beurt viel, is het daarna in het Europees Parlement<sup>137</sup> en in de werkgroep "Vrijheid, Veiligheid en Rechtvaardigheid" van de Europese Conventie<sup>138</sup> tot een breed debat over de instelling van een Europees openbaar aanklager gekomen. In het kader van de algemenere bezinning die op gang is gekomen over de versterking van de Unie op het gebied van justitie en binnenlandse zaken is uiteindelijk een meerderheid tot de conclusie gekomen dat de voorwaarden waaronder een Europees parket kan worden ingesteld diepgaander moeten worden bestudeerd<sup>139</sup>. De meerderheid lijkt nu gewonnen voor de instelling ervan in het nieuwe constitutionele Verdrag, of op zijn minst voor de omvorming op termijn van Eurojust tot een Europees parket. In de mening van de lidstaten is wat beweging gekomen: sommige staan duidelijk meer open voor het idee dan in het begin<sup>140</sup>. Een minderheid blijft evenwel tegen. Aangezien de toetredingslanden na de ondertekening van het toetredingsverdrag, die voor 16 april 2003 is gepland, als actieve waarnemers zullen deelnemen aan de werkgroepen van de Raad, zou een standpunt van ieder van hen ten slotte een zinvolle bijdrage tot de voortzetting van het debat zijn.

Al kan momenteel nog niet worden voorzien welke richting deze discussies zullen uitgaan, het is al duidelijk dat het groenboek zijn werk heeft gedaan door een algemeen debat op gang te brengen, ook bij de bevoegde instanties van de Unie. Het voorstel tot instelling van het ambt van Europees openbaar aanklager is reeds het voorwerp geweest van overleg op ministerieel en parlementair niveau in de lidstaten. Aan de vooravond van de uitbreiding met

---

<sup>136</sup> COM(2003)75.

<sup>137</sup> De openbare hoorzitting met de nationale parlementen die op 5.11.2002 door het Europees Parlement werd georganiseerd, heeft aangetoond hoeveel belangstelling het EP voor dit onderwerp heeft.

<sup>138</sup> Eindverslag van werkgroep X, Europese Conventie, CONV 426/02 van 2.12.2002.

<sup>139</sup> In de conclusies van de plenaire vergadering van 6.12.2002 heeft de voorzitter van de Conventie onderstreept dat de werkzaamheden op dit gebied moeten worden verdiept.

<sup>140</sup> Duitsland en Frankrijk hebben het idee geopperd een Europees parket in het leven te roepen dat in een niet nader bepaalde toekomst onderzoeks- en vervolgingsbevoegdheden op het niveau van de Unie zou moeten krijgen. (Gezamenlijke Frans-Duitse voorstellen voor de Europese Conventie op het gebied van justitie en binnenlandse zaken, gepresenteerd op 27.11.2002, document 32 van bovengenoemde werkgroep X).

tien nieuwe lidstaten werd het project bekeken tegen de achtergrond van de versterking van het Europese beleid op het gebied van justitie en binnenlandse zaken, waarbij nu eens het accent werd gelegd op de doelstelling van de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap, dan weer uit een bredere gezichtshoek werd gedacht aan de instelling van een communautaire instantie die een aanvulling zou vormen op de operationele bevoegdheden die in de toekomst wellicht aan Europol zullen worden verleend.

Het ziet er dus naar uit dat het debat, dat met dynamiek gevoerd wordt, de richting uitgaat van een geleidelijke bewustwording van de noodzaak van een Europees openbaar aanklager en van de meerwaarde die deze zou betekenen voor de beteugeling van de tegen de financiële belangen van de Gemeenschap gerichte criminaliteit. Een deel van de voorstanders van het voorstel verdedigt bovendien de idee de toetsing van de handelingen van de Europees openbaar aanklager op communautair niveau te laten plaatsvinden, hetgeen zou bijdragen tot de totstandbrenging van een echte gemeenschappelijke ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid.

#### 4.2. Institutionele hervorming

De herziening van de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen blijft een noodzakelijke voorwaarde, omdat alleen daardoor de politieke legitimiteit van een dergelijk voorstel kan worden gewaarborgd. De Europese Conventie biedt het passende politieke en institutionele kader om daarover te discussiëren. De Conventie werkt immers aan een diepgaande herziening van de bestaande Verdragen. Mocht de Conventie zich beperken tot het machtigen van de Raad om bij eenparigheid van stemmen het ambt van Europees openbaar aanklager in een niet nader bepaalde toekomst in te stellen, dan zou het gaan om een vage belofte, aangezien dit beginsel in het kader van de uitgebreide Unie nog eens bevestigd zou moeten worden. Daarom is het belangrijk dat er oplossingen worden uitgewerkt die tegelijk duidelijk zijn voor de burgers en doeltreffend voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie, in dit geval de bescherming van de communautaire financiële belangen met inachtneming van de grondrechten van de personen.

Wat de inhoud van deze herziening betreft, blijft de Commissie in het licht van de publieksraadpleging in grote lijnen bij het voorstel dat zij in Nice heeft gedaan<sup>141</sup>, maar voegt zij daar twee nieuwe elementen aan toe<sup>142</sup>.

Eenzijds zou het constitutionele Verdrag, dat de figuur van de Europees openbaar aanklager rechtstreeks zou moeten instellen, ook erin moeten voorzien dat zijn **relatie met Eurojust** in het afgeleide recht wordt vastgelegd. Hiervoor zijn hierboven verschillende mogelijke scenario's aangegeven (samenwerking tussen van elkaar onderscheiden maar elkaar aanvullende organen; organische verbinding; volledige integratie).

Anderzijds zou in dat Verdrag ook de **materiële bevoegdheid van de openbaar aanklager** moeten worden omschreven. Die omschrijving zou van meet af aan nauwkeurig moeten zijn, maar zou toch ook ruimte voor ontwikkeling achteraf moeten laten. Krachtens het constitutionele Verdrag zou de Europees openbaar aanklager van in het begin worden belast met het opsporen, vervolgen en voor berechting naar de bevoegde rechterlijke instanties van de lidstaten verwijzen van de daders van strafbare feiten die schade toebrengen aan de financiële belangen van de Gemeenschap. De Raad, die op voorstel van de Commissie met

---

<sup>141</sup> Ontwerpartikel 280bis EG.

<sup>142</sup> Voornoemde bijdrage van mevrouw Schreyer aan de Conventie, 25.11.2002.

eenparigheid of gekwalificeerde meerderheid van stemmen en met instemming van het Europees Parlement besluit, zou vervolgens kunnen besluiten het bevoegdheidssterrein van de Europees openbaar aanklager uit te breiden tot strafbare feiten die andere belangen van de Unie schaden.

In antwoord op een aantal meer specifieke bezwaren wijst de Commissie erop dat in de **benoemingsprocedure** die zij voor de Europees openbaar aanklager voorstelt een evenwicht tussen de communautaire instellingen wordt bewaard en dat het niet-hernieuwbare karakter van de ambtsperiode de Europees openbaar aanklager beschermt tegen het risico van negatieve beïnvloeding van buitenaf<sup>143</sup>. Om die reden zou deze procedure ook in het Verdrag moeten worden opgenomen. De voordracht door de Commissie zou, zoals voorgesteld tijdens de hoorzitting, kunnen bestaan in een lijst die op basis van een open selectieprocedure is opgesteld.

#### **4.3. Uitdieping van de vraagstukken betreffende de invoering van de figuur van de openbaar aanklager**

De vaststelling van een rechtsgrondslag in het Verdrag is een noodzakelijke voorwaarde voor alle voorbereidend wetgevend werk. Krachtens het huidige Verdrag heeft de Commissie niet het recht concrete voorstellen voor het afgeleide recht te doen die verdergaan dan de voorkeuren die zij in het groenboek heeft uitgesproken. Op basis van de resultaten van de publieksraadpleging kan de Commissie evenwel een reeks onderwerpen aangeven waarvan zij vindt dat zij nu moeten worden uitgediept omdat het belang ervan in het debat duidelijk naar voren is gekomen. Deze uitdieping zou de vorm kunnen aannemen van aanvullende studies of overleg zowel met deskundigen als met nationale politieke instanties.

##### ***Eerste thema: relatie tussen de Europees openbaar aanklager en de bestaande Europese instanties***

Om te beginnen moet vraagstuk van de rol van het **Hof van Justitie** in de regeling van horizontale en verticale bevoegdheidsconflicten grondig worden bestudeerd. De keuze van de lidstaat waarin de zaak naar de rechten wordt verwezen, moet immers aan de hand van objectieve criteria gebeuren; de vaststelling van die criteria zou de kern moeten vormen van de komende werkzaamheden van de Commissie op het gebied van de voorkoming van bevoegdheidsconflicten tussen lidstaten<sup>144</sup>.

Op institutioneel gebied moeten vooral de verschillende mogelijke constellaties voor de combinatie van de Europees openbaar aanklager en **Eurojust** worden bestudeerd. Ten slotte moet ook de toekomst van **OLAF** opnieuw worden bekeken als het ambt van Europees openbaar aanklager wordt ingesteld<sup>145</sup>.

---

<sup>143</sup> De Raad, die op voorstel van de Commissie met gekwalificeerde meerderheid van stemmen en met instemming van het Europees Parlement besluit, zou de Europees openbaar aanklager benoemen voor een niet-hernieuwbare termijn van zes jaar.

<sup>144</sup> Groenboek van de Commissie in voorbereiding.

<sup>145</sup> Verslag van de Commissie, *Beoordeling van de activiteiten van het Europese Bureau voor fraudebestrijding*, in behandeling.



### ***Tweede thema: rechten van de verdediging en bewijsvoering in het perspectief van de instelling van het ambt van Europees openbaar aanklager***

Op procedureel vlak zijn uit de raadpleging twee belangrijke thema's naar voren gekomen. Ten eerste is een gelijkwaardige bescherming van de **rechten van de verdediging** een van de grootste zorgpunten die ten aanzien van de instelling van het ambt van Europees openbaar aanklager naar voren zijn gekomen. Er zal dus rekening moeten worden gehouden met de resultaten van de raadpleging die dit jaar door de Commissie op gang is gebracht door haar groenboek over de procedurele waarborgen voor verdachten in strafzaken<sup>146</sup>, om uit te maken of er verder moet worden gegaan dan de normen waarover de lidstaten het in het perspectief van de instelling van het ambt van Europees openbaar aanklager reeds eens zijn geworden.

Ten tweede veronderstelt de erkenning in een lidstaat van de waarde van bewijzen die door de Europees openbaar aanklager in een andere lidstaat zijn verkregen, een onderlinge aanpassing van de nationale wetgevingen, die beperkt kan blijven tot een minimumbasis die nodig is voor de toepassing van het beginsel van wederzijdse toelaatbaarheid van bewijzen. De graad van harmonisatie van het **bewijsrecht** die wenselijk is voor het goed functioneren van een Europees openbaar aanklager, zou het voorwerp moeten uitmaken van een diepgaander studie, in samenhang met het werkprogramma van de Commissie op het gebied van de justitiële samenwerking in strafzaken.

### ***Derde thema: aansluiting van de Europees openbaar aanklager bij de nationale strafrechtssystemen***

Ten slotte wil de Commissie aan de hand van nationale varianten tonen hoe een Europees openbaar aanklager, die over waarborgen op het gebied van onafhankelijkheid beschikt, zich zou kunnen integreren in de strafrechtssystemen van de lidstaten zonder de interne organisatie van die systemen in het gedrang te brengen. (Bijvoorbeeld: neutraliteit ten aanzien van de bevoegdheden van de "rechter van instructie" of van de veelheid van de "handhavingsautoriteiten"). In deze varianten zou, afhankelijk van de nationale context, kunnen worden bepaald hoe gemengde zaken kunnen worden behandeld (afstand door de Europees openbaar aanklager ten gunste van de nationale vervolgingsautoriteiten, of omgekeerd; gezamenlijk optreden van beiden, enz).

\*\*\*

De conclusie is dat alleen de instelling van de functie van Europees openbaar aanklager in het constitutioneel Verdrag, in combinatie met een rechtsgrondslag voor de uitwerking van het afgeleide recht dat moet zorgen voor zijn aansluiting bij de nationale rechtssystemen, geschikt lijkt om de huidige moeilijkheden het hoofd te bieden. Dit is een signaal dat de publieke opinie van het volgende Verdrag verwacht en dat nodig is om de Europese opbouw populairder te maken bij de burgers en de belastingbetalers.

---

<sup>146</sup> Bovengenoemd groenboek over de procedurele waarborgen voor verdachten in strafzaken in de gehele Europese Unie, 19.2.2003.

Bijlage 1

<b>LIJST VAN DE GEANALYSEERDE SCHRIFTELIJKE BIJDAGEN<sup>147</sup></b>		
	<b>NAAM VAN DE AUTEUR VAN HET ANTWOORD</b>	<b>CATEGORIE ACTOREN</b>
1	Comité van toezicht OLAF	Europees/institutioneel actor
1bis	Portugese juristenvereniging voor de bescherming van de financiële belangen (BFB) van de Gemeenschap (P)	Deskundige /BFB-vereniging
2	Fair Trials Abroad (UK)	Deskundige/NGO
3	György Gátos (H)	Institutionele actor/ individu
4	Czech Association for the Protection of the financial interest of the EC (PFI) (CZ).	Deskundige / BFB-vereniging
5	P. Fauchon, sénateur (F)	Institutionele/parlementaire actor
6	Max Planck Institut (D)	Deskundige /academicus
7	Prof. Kaiifa-Gbandi (EL)	Deskundige / academicus
8	R. Van Camp, procureur-generaal (B)	Beroepsbeoefenaar /gerechtelijke autoriteit
10	Centro di Diritto Penale Europeo (I)	Deskundige / BFB-vereniging
11	Association européenne des Magistrats /European Association of Judges	Beroepsbeoefenaars / gerechtelijke autoriteiten
12	T. Wolf , rechter regionale rechtbank Marburg (D)	Deskundige/gerechtelijke autoriteit
14	Nederlandse vereniging voor de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap (NL)	Deskundige/ BFB-vereniging
15	Department of Justice (IRL)	Institutionele/gouvernementele actor
16	Permanente commissie van deskundigen in internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht (NL)	Institutionele/gouvernementele actor
17	Bundesministerium der Justiz und den Justizministerien der Länder der Bundesrepublik Deutschland (D)	Institutionele/gouvernementele actor
18	Ms F. Page (UK)	Deskundige / advocaat
19	Deutscher Anwaltverein (D)	Deskundigen / advocaten
20	P. Amaral (P)	Deskundige /individu
20bis	Ministerie van Justitie (NL)	Institutionele/gouvernementele actor
21	Magistrats européens pour la démocratie et les libertés	Beroepsbeoefenaars /gerechtelijke autoriteiten
22	Prof. L. Picotti (I)	Deskundige /academicus
23	Magistratura democratica (I)	Beroepsbeoefenaars / gerechtelijke autoriteiten
24	Deutscher Strafrechtslehrer (D)	Deskundigen / academici
25	L. Fayolle, A. Reiter Korkmaz et al., Institut academicus européen (I)	Deskundigen /academici
26	D.M. Amann, Institut universitaire européen (I)	Deskundige /academicus
27	Deutscher Richterbund (D)	Beroepsbeoefenaars / gerechtelijke autoriteiten
28	J. de Maillard, Juge au Tribunal de Grande Instance de Blois (F)	Beroepsbeoefenaar/ gerechtelijke autoriteit
29	B. Bertossa, Procureur général de Genève (CH)	Beroepsbeoefenaar/ gerechtelijke autoriteit
30	Regeringskansliet Justitiedepartementet (S)	Institutionele/gouvernementele actor
31	C. Abt, L. De Muyter et al, Europacollege Brugge (B)	Deskundigen / academici
32	A. Ardelean, B. Carl et al., Europacollege Brugge (B)	Deskundigen / academici

<sup>147</sup> In chronologische volgorde van ontvangst van de schriftelijke bijdragen.

33	M. Guglielmetti, L. Mascia et al., Europacollege Brugge (B)	Deskundigen /academici
34	Transparency International	Deskundige / NGO
35	Lithuania Association for the PFI (LT)	Deskundige / BFB-vereniging
36	C. Ducouloux-Favard (F)	Deskundige / academicus
37	Prof. J.A.E. Vervaele (NL)	Deskundige / academicus
38	Beschluss des Bundesrates (D)	Institutionele/parlementaire actor
39	C. Fijnaut, M.S. Groenhuijsen (NL)	Deskundigen / academici
40	Centro di Diritto Penale Europeo - 2 (I)	Deskundige / BFB-vereniging
41	Austrian Association for European Criminal Law (A)	Deskundige / BFB-vereniging
42	B. Favreau - Institut des Droits de l'Homme et des Avocats européens	Deskundige / vereniging
43	Oikeusministeriö (FIN)	Institutionele/gouvernementele actor
44	Fiscalía General del Estado (E)	Beroepsbeoefenaar/gerechtere autoriteit
45	United Kingdom and Scotland (UK)	Institutionele/gouvernementele actor
46	Avv. G. A. Conte (I)	Deskundige / advocaat
47	Avv. Della Valle (I)	Deskundige / advocaat
48	Dr. Galoppi (I)	Deskundige / advocaat
49	Dr. B. Giordano (I)	Deskundige / advocaat
50	Prof. G. Frigo (I)	Deskundige / advocaat
51	Prof. Lanzi (I)	Deskundige / advocaat
52	Dr. De Vincenzi (I)	Deskundige / advocaat
53	A. P. Casati, B. Coluccia et al. (I)	Deskundige / advocaat
54	D. Alessio, L. Cirillo et al. (I)	Deskundige / advocaat
55	Institut des Droits de l'Homme et des Avocats européens /Union des Avocats européens	Deskundige / BFB-vereniging
56	E. Mezzetti (I)	Deskundige / academicus
57	Union des avocats européens /Commissie di diritto penale comunitario	Deskundigen / vereniging
58	Croatian Association for the PFI (HR)	Deskundige / BFB-vereniging
59	K. Schöffeler (D)	Deskundige / individu
60	Camera Penale di Como e Lecco (I)	Beroepsbeoefenaar / gerechtelijke autoriteit
61	Latvian Ministry of Finance (LV)	Institutionele/gouvernementele actor
62	Romanian Association of Community Law Research (RO)	Deskundige / BFB-vereniging
63	Seminar of Rome (I)	Deskundige / BFB-vereniging
64	F.S. Spruijt (NL)	Deskundige / academicus
65	Bundesministerium für Justiz der Republik Österreich (A)	Institutionele/gouvernementele actor
66	Criminal Bar Association (UK)	Deskundige / advocaten
67	Procuratore della Repubblica di Palermo (I)	Beroepsbeoefenaar / gerechtelijke autoriteit
68	Procuratore della Repubblica di Roma (I)	Beroepsbeoefenaar / gerechtelijke autoriteit
69	J-F. Kriegk, Président du Tribunal de Grande Instance de Nîmes (F)	Beroepsbeoefenaar / gerechtelijke autoriteit
70	Taxpayers Association of Europe	Deskundige / NGO
71	R. André et J.Floch, députés, assemblée nationale française, (F)	Institutionele/parlementaire actor
72	Armando D'Alterio, Sostituto Procuratore della Repubblica Tribunale Napoli (I)	Beroepsbeoefenaar / gerechtelijke autoriteit

Bijlage 2

<b>LIJST VAN SPREKERS OP DE OPENBARE HOORZITTING<sup>148</sup></b>		
	<b>NAAM VAN DE SPREKER - LAND</b>	<b>VERTEGENWOORDIGER VAN:</b>
1	Ms Toftergaard Nielsen, Ministry of Justice - DK	Voorzitterschap van de Europese Raad
2	M. José Narciso Cunha Rodriguez, rechter	Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen
3	M. Juan Manuel Fabra-Valles, president	Europese Rekenkamer
4	M. Raymond Kendall, voorzitter	Comité van toezicht OLAF
5	M. Edmondo Bruti-Liberati, lid van het comité	Comité van toezicht OLAF
6	Mme Mireille Delmas-Marty, lid van het comité	Comité van toezicht OLAF
7	M. Daniel Flore, Conseiller général - B	Ministerie van Justitie
8	M. Alfons Van den Abbeele, auditeur-generaal - B	Ministerie van Financiën
9	Ms Birgitte Juul, Chief Adviser -DK	Justisministeriet
10	Mr Andreas Birkmann, Justizminister - D	Thüringer Justizministerium
11	Mr Alfred Dittrich, Referatsleiter - D	Bundesministerium der Justiz
12	Mr Nikólaos Lívos, Léktoras Pinikón Dikéon - EL	Ipourgio Dikeossinis
13	Mr Fernando Irurzun Montoro, Consejero de Justicia - E	Consejo General Poder Judicial
14	Mme Isabelle Toulemonde, Secrétaire générale adjointe - F	Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne
15	Mr Anthony McDermottroe, Head of division - IRL	Department of Justice Equality and Law Reform
16	Mr Richard Ryan, Head of division - IRL	Department of Justice Equality and Law Reform
17	Ms Augusta Iannini, Direttore generale - I	Ministero della Giustizia
18	Mr Amedeo Speranza, Avvocato generale - I	Ministero dell'Economia e delle Finanze
19	Mr Roland Genson, Conseiller - L	Ministère de la Justice - Représentation permanente auprès de l'UE
20	Ms Marjorie Bonn, raadsadviseur - NL	Ministerie van Justitie
21	Mr Paul Van Voorst, senior beleidsadviseur - NL	Ministerie van Justitie
22	Mr Christian Pilnacek, Oberstaatsanwalt - A	Bundesministerium für Justiz
23	Mr Fritz Zeder, stellvertretender Abteilungsleiter - A	Bundesministerium für Justiz
24	Ms Teresa Alves Martins, Directora adjunta - P	Gabinete para as Relações Internacionais, Europeias e de Cooperação - Ministério da Justiça
25	Mr José Antonio Viegas Ribeiro, Subinspector general - P	Inspect. General - Ministério das Finanças
26	Ms Seija Kivinen, neuvotteleva virkamies - FIN	Valtionvarainministeriö
27	Mr Asko Valimaa, Lainsäädäntöneuvos - FIN	Oikeusministeriö / Lainvalmistelmosasto
28	Mr Mikael Tollerz, Director - S	Ministry of Justice
29	Ms Lorna Harris, Head of United Kingdom Central Authority - UK	Home Office, Judicial Cooperation Unit
30	Mr Enrique Bacigalupo	Tribunal Supremo - « Corpus Juris »
31	Mr John Spencer	University of Cambridge - « Corpus Juris »
32	Ms Catherine Guy-Quint, Member	Begrotingscommissie - EP
33	Mme Diemut Theato, voorzitter	Commissie begrotingscontrole - EP
34	M Dimitrakopoulos, ondervoorzitter EP	Commissie constitutionele zaken - EP
35	Mr Jürgen Storbeck, directeur	Europol
36	Mme Ute Stiegel, magistraat	DG OLAF - EG
37	M. Johan Denolf, Directeur - B	Federale politie - Directie bestrijding economische en financiële criminaliteit
38	Mr Ralf Moßmann, Regierungsdirektor - D	Bundesministerium des Inneren
39	Mr Javier Albadalejo Campos, Vocal Asesor de la Secreteria General Tecnica - E	Ministerio del Interior - Secreteria General Tecnica

<sup>148</sup> Gerangschikt in de volgorde waarin sprekers het woord namen op de openbare hoorzitting in Brussel op 16 en 17 september 2002.

40	M. Didier Duval, Chef de Division - F	Ministère de l'Intérieur – Direction centrale de la Police judiciaire
41	Mr James Hamilton – IRL	Office of Director Public Prosecutions
42	Mr Edoardo Esposito, Comandante Centro Investigazioni Economiche Finanziarie – I	Guardia di Finanza
43	Mr Wim Verheggen, Lead management team FIOD - NL	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD)
44	Mr Carlos Farinha, Subdirector nacional adjunto - P	Policia judiciaria
45	Ms Minna Ketola, Rikostarkastaja - FIN	Keskusrikospoliisi
46	Ms Sheila Edwards – UK	Department for Environment, Food and Rural Affairs
47	Mr Michael Kennedy, President	Eurojust
48	Mr Detlev Mehli, Contact point - D	Europees justitieel netwerk (EJN)
49	Mr Eugenio Selvaggi, Contact point - I	Europees justitieel netwerk (EJN)
50	M. Serge Brammertz, federaal procureur - B	Federaal parket
51	M. Guy Rappaille, advocaat-generaal - B	Parket van het Hof van beroep van Luik
52	Mr Jesper Hjørttenberg, Deputy Public Prosecutor - DK	Director of Public Prosecutions
53	Ms Sonja Ponikowski, Deputy Public Prosecutor - DK	Public Prosecutor for Serious Economic Crime
54	Mr Thomas Janovsky, Leiter der Wirtschaftsabteilung - D	Staatsanwaltschaft Hof
55	Ms Ursula Reichling, Generalstaatsanwältin - D	Generalstaatsanwaltschaft
56	Mr Sotirios Bagias, Proïstamenos - EL	Issangelia Protodikon Athinon
57	Mr Ilias Zagoreos, Audiïssangeleas - EL	Protodikio Athinon
58	Mr Jaime Moreno Berdejo, Fiscal - E	Secreteria Tecnica de la Fiscalia General del Estado
59	Mme Dominique Planquelle, Chef de Division économique et financière - F	Parquet du Tribunal de Grande instance de Paris
60	Mme Augustine Pascal, Adjointe au Chef du Bureau - F	Bureau “lutte contre la fraude” – Ministère des finances
61	Mr Finbarr O'Malley, Head of Unit - IRL	Office of the Attorney General
62	Mr Pietro Grasso, Pubblico ministero - I	Procura della Repubblica di Palermo
63	Mr Italo Ormani, Pubblico ministero - I	Procura della Repubblica di Roma
64	M. Jeannot Nies, Avocat général - L	Parquet général
65	Mr Anne Zwaneveld, officier van Justitie - NL	Openbaar Ministerie / arrondissementsparket Rotterdam
66	Ms Teresa Almeida, Procuradora da Republica - P	Procuradoria General da Republica
67	Mr João Paulo Rodrigues, Procurador da Republica - P	Procuradoria General da Republica
68	Mr Matti Nissinen, Valtionsyyttäjä - FIN	Valtakunnansyyttäjän virasto
69	Ms Lena Moore, Överåklagare, Chef of Internationella Avdelingen – S	Rikesåklagaren Internationella Avdelingen
70	Mr Aberg Kazimir, Director - S	Swedish National Economic Crimes Bureau
71	Ms Helen Garlick, Senior Legal Adviser - UK	Serious Fraud Office
72	Mr Tony Walker – UK	Customs and Excise
73	Mr Günter Woratsch, Judge	European Association of Judges
74	Mr Vito Monetti, Magistrat	MEDEL (Magistrats européens pour la démocratie et les libertés)
75	Ms Elisabeth Doleisch von Dolsperg, Vorsitzende Richterin am Oberlandsgericht - D	Oberlandesgericht Köln
76	Mr Andreas Potamianos, Próedros - EL	Próedros Protodikón Athinón
77	Mr Fernando Roman Garcia, Director del Gabinete Tecnico – E	Consejo General Poder Judicial
78	M. Luc-Michel Nivose, Conseiller - F	Cour d'Appel de Paris
79	Mr Patrick McCarthy, Barrister - IRL	Law Library
80	Mr Luciano De Riu, Consigliere - I	Corte di Cassazione
81	Mr Henk de Graaf, rechter - NL	Rechtbank Haarlem
82	Mr Franz Furtner, Richter - A	Landesgericht Korneuburg
83	Ms Alistair Brown – UK	Crown Office Scotland
84	Mr John Fish, President	CCBE ( Council of the Bars and Law Societies of the EU)
85	Mr Peter Baauw	Criminal Law Committee - CCBE
86	M. Giovanni Bana, Président	Commission droit pénal communautaire – Union avocats européens (UAE)

87	Mme Francesca Ruggieri, Membre	UAE
88	M. Bertrand Favreau, Président	Institut des droits de l'homme - UAE
89	Mr Michael Jäger, Secretary General	Taxpayers Association of Europe
90	Mr Michael Boeckhaus, Member	Deutschland « NordRhein-Westfalen »
91	Mme Benoîte Taffin, Président	Contribuables Associés
92	Mr Stephen Jakobi, Director	Fair Trials Abroad
93	Mr Rüdiger Bandilla, Legal Adviser of the Board	Transparency International
94	Mr Dionysios Spinellis - EL	Universiteit van Athene
95	Mr Paul Carney, Judge - IRL	The High Court Ireland
96	Mr Massimo Capirossi - I	Centro di Diritto Penale -Tributario-Torino
97	Mrs Rosaria Sicurella - I	Centro di Diritto Penale Europeo - Catania
98	Mr Friedrich Hauptmann - A	General Prokuratur beim Obersten Gerichtshof
99	Mr Raimo Lahti - FIN	Universiteit van Helsinki
100	Mr Jaroslav Fenyk - CZ	Parket-generaal
101	Mr Jaan Ginter - EE	Universiteit van Tartu
102	Mr Akos Farkas - HO	Universiteit van Miskolc
103	Ms Angela Nicolae - RO	Parket-generaal
104	Ms Anna Ondrejova - SK	Parket-generaal
105	M. Durmus Tezcan - TR	Universiteit Dokuz Eylul te Izmir