



**RAAD VAN  
DE EUROPESE UNIE**

**Brussel, 14 januari 2002 (06.02)  
(OR. fr)**

**5252/02**

**JAI 3  
CRIMORG 4**

**INGEKOMEN DOCUMENT**

---

van: de heer Bernhard ZEPTER, adjunct-secretaris-generaal van de Europese  
Commissie  
ingekomen: 13 december 2001  
aan: de heer Javier SOLANA, secretaris-generaal/hoge vertegenwoordiger  
Betreft: Groenboek inzake de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen  
van de Gemeenschap en de instelling van een Europese officier van justitie

---

Hierbij gaat voor de delegaties Commissiedocument COM(2001) 715 def.

\_\_\_\_\_

Bijlage: COM(2001) 715 def.



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 11.12.2001  
COM(2001) 715 definitief

**GROENBOEK**

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

(ingediend door de Commissie)

## Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	7
1.1.	Oorsprong van het voorstel van de Commissie tot instelling van een Europese officier van justitie .....	7
1.2.	Redenen voor de voorlegging van een groenboek in dit stadium.....	8
1.2.1.	Fraude ten nadele van de financiële belangen van de Gemeenschappen: een fenomeen dat bestreden moet worden.....	9
1.2.2.	De kwestie van de Europese officier van justitie: een discussie die moet worden voortgezet .....	10
1.3.	Doelstellingen van het groenboek.....	12
1.3.1.	Uitbreiding van het debat naar alle belanghebbende kringen .....	12
1.3.2.	Diepgaander bespreking van de haalbaarheid van het voorstel.....	13
2.	uitgangspunten voor het debat.....	15
2.1.	Toegevoegde waarde van de Europese officier van justitie: samenvatting van de argumenten ter ondersteuning van het door de Commissie in 2000 ingediende voorstel .....	15
2.1.1.	Een einde maken aan de versnippering van de Europese strafrechtelijke ruimte.....	15
2.1.2.	Het logge en inadequate karakter van de conventionele methoden van justitiële samenwerking tussen de lidstaten te boven komen .....	16
2.1.3.	De administratieve onderzoeken doen resulteren in gerechtelijke vervolgingen .....	17
2.1.4.	De doeltreffendheid en de wettigheid van de onderzoeken bij de communautaire instellingen versterken.....	18
2.2.	Eerbiediging van de fundamentele rechten .....	19
2.3.	Aansluiting bij de Europese beleidsprioriteiten op het gebied van justitie en binnenlandse zaken .....	20
2.3.1.	Complementariteit met de doelstellingen van de Europese Raad van Tampere .....	20
2.3.2.	Specificiteit van het voorstel ten opzichte van de doelstellingen van de Europese Raad van Tampere .....	21
2.4.	Rechtsgrondslag.....	22
3.	Algemeen schema .....	24
3.1.	Tot de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen beperkte materiële bevoegdheid.....	24
3.1.1.	Bijzondere verantwoordelijkheid van de Gemeenschappen.....	25

3.1.2.	Handhaving van het huidige terrein van de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap.....	25
3.2.	Naar een gemeenschappelijke opsporings- en vervolgingsruimte.....	28
3.2.1.	De bevoegdheden van de Europese officier van justitie: een gecentraliseerde leiding van de opsporing en vervolging.....	28
3.2.2.	Harmonieuze aansluiting bij de nationale strafrechtsstelsels .....	30
4.	Juridisch statuut en interne organisatie .....	32
4.1.	Statuut van de Europese officier van justitie .....	32
4.1.1.	Beginsel van onafhankelijkheid.....	32
4.1.2.	Voorwaarden voor benoeming en ontslag.....	32
4.2.	Gedecentraliseerde organisatie van het Europees openbaar ministerie .....	34
4.2.1.	Beginsel van gedecentraliseerde afgevaardigde Europese officieren van justitie .....	34
4.2.2.	Ondergeschiktheid aan de Europese officier van justitie .....	36
4.3.	Werkinstrumenten van het Europees parket.....	37
5.	Materieel strafrecht .....	39
5.1.	Keuze van de wetgevingsmethode: communautaire unificatie of harmonisatie van de nationale wetgevingen.....	39
5.2.	Gemeenschappelijke omschrijving van strafbare feiten.....	41
5.2.1.	Strafbare feiten in verband met de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap waarover de lidstaten al een overeenkomst hebben gesloten.....	41
5.2.2.	Andere overwogen strafbare feiten in verband met de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap.....	43
5.2.3.	Strafbare feiten die denkbaar zijn buiten de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap.....	45
5.3.	Gemeenschappelijke sancties .....	46
5.4.	Aansprakelijkheid van rechtspersonen.....	47
5.5.	Regelingen inzake verjaring .....	48
6.	Procedure .....	50
6.1.	Aangifte en verwijzing .....	51
6.2.	Vorbereidende fase.....	52
6.2.1.	Fundamentele rechten .....	52
6.2.2.	Begin van de opsporing en de vervolging .....	53

6.2.3.	Leiding van de opsporingen .....	59
6.2.4.	Afloop van de vervolging.....	64
6.3.	Fase van de berechting .....	65
6.3.1.	Keuze van de lidstaat voor de verwijzing naar het vonnisgerecht.....	65
6.3.2.	Uitoefening van de strafvordering .....	68
6.3.3.	De Europese Gemeenschappen, slachtoffers van gemeen recht.....	68
6.3.4.	Bewijsstelsels.....	69
6.3.5.	Oorzaken van verval van de strafvordering.....	71
6.3.6.	Tenuitvoerlegging van het vonnis.....	72
6.4.	Gewaarborgde tussenkomst van een rechter .....	72
6.4.1.	Taken van de rechter .....	72
6.4.2.	Aanwijzing van de rechter van de vrijheden .....	73
6.4.3.	Aanwijzing van de rechter die toezicht uitoefent op de akte van verwijzing naar het vonnisgerecht.....	74
7.	Relaties met de andere actoren .....	77
7.1.	Samenwerking met de autoriteiten van de lidstaten .....	77
7.2.	Betrekkingen met de actoren op het gebied van de samenwerking in strafzaken in het kader van de Europese Unie .....	77
7.2.1.	Eurojust .....	78
7.2.2.	Europol .....	79
7.2.3.	Europees justitieel netwerk.....	79
7.3.	Betrekkingen met de communautaire instellingen, organen en instanties .....	80
7.3.1.	Algemeen.....	80
7.3.2.	Toekomstige rol van het OLAF .....	81
7.4.	Betrekkingen met derde landen .....	82
8.	Rechterlijke toetsing van de handelingen van de Europese officier van justitie .....	83
8.1.	Voor beroep vatbare handelingen van de Europese officier van justitie .....	83
8.1.1.	Opsporingshandelingen die personen in hun vrijheid beperken of hun die vrijheid benemen.....	83
8.1.2.	Andere opsporingshandelingen .....	83
8.1.3.	Besluit tot sepot of buitenvervolginstelling.....	84

8.1.4.	Verwijzing naar het vonnisgerecht .....	85
8.2.	Rechtsmiddelen.....	85
8.2.1.	Internrechtelijke beroepsmogelijkheden .....	86
8.2.2.	Beroepsmogelijkheden.....	86
9.	Conclusie .....	89

BIJLAGE 1	Aanvullende bijdrage van de Commissie ten behoeve van de intergouvernementele Conferentie over de institutionele vraagstukken van 29 september 2000 De strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap: een Europese officier van justitie.....	91
-----------	--	----

1.	Het complexe karakter van de problematiek gezien de specifieke verantwoordelijkheden van de Gemeenschap op het gebied van de financiële belangen van de Gemeenschap .....	92
1.1.	De versnippering van de Europese strafrechtelijke ruimte .....	92
1.2.	Het logge en inadequate karakter van de conventionele methoden van justitiële samenwerking tussen de lidstaten.....	93
1.3.	De moeilijkheid om administratieve onderzoeken te doen resulteren in gerechtelijke vervolgingen .....	94
2.	De voorgestelde regeling.....	94
2.1.	Een gedegen en grondig voorbereidend overleg.....	95
2.2.	Het doel van de hervorming .....	95
2.3.	De wijze van uitvoering van de hervorming .....	96
2.2.3.	De benoeming van de Europese officier van justitie (leden 1 en 2 van het nieuwe artikel 280 bis) .....	96
2.2.3.	De voorwaarden voor de uitoefening van de functie van de Europese officier van justitie (lid 3 van het nieuwe artikel 280 bis) .....	96

BIJLAGE 2	Vereenvoudigde procedureschema's.....	102
-----------	---------------------------------------	-----

BIJLAGE 3	Fictief geval van fraude behandeld door de Europese officier van justitie .....	106
-----------	---	-----

BIJLAGE 4	Recapitulatie van de gestelde vragen .....	111
-----------	--	-----

## 1. INLEIDING

De noodzaak om daders van strafbare feiten die schade toebrengen aan de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen op doeltreffender wijze te kunnen vervolgen, is voor de Commissie aanleiding geweest om voor te stellen op dit gebied een Europese officier van justitie in te stellen. Omdat dit voorstel grondiger zou moeten worden uitgewerkt en tevens in bredere kring zou moeten worden besproken, presenteert zij nu dit groenboek.

Hoewel dit document is gebaseerd op een *principevoorstel* dat al is goedgekeurd door de Commissie, is het, zoals ieder groenboek, bedoeld als basis voor overleg. Het is de bedoeling dat nu vooraf wordt nagedacht over *de mogelijkheden tot tenuitvoerlegging* van het voorstel, maar dit biedt tegelijkertijd de gelegenheid om achteraf beter gefundeerde uitspraken te doen over het principe zelf.

### 1.1. Oorsprong van het voorstel van de Commissie tot instelling van een Europese officier van justitie

Ter gelegenheid van de Intergouvernementele Conferentie van Nice heeft de Commissie de instelling van een Europese officier van justitie voorgesteld om de fraude met betrekking tot de Europese financiën te bestrijden en een einde te maken aan de versnippering van de Europese strafrechtelijke ruimte<sup>1</sup>. De bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap is namelijk zo specifiek dat zij vraagt om een specifiek antwoord om de beperkingen van de klassieke justitiële samenwerking uit de weg te ruimen.

De gedachte van een specifieke verdieping van de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap is voor het eerst aan de orde gekomen naar aanleiding van de toewijzing van eigen middelen aan de Gemeenschap, met een eerste ontwerp van wijziging van het Verdrag van 6 augustus 1976<sup>2</sup>. Zij is verder uitgewerkt met de ondertekening van diverse overeenkomsten, met name de overeenkomst van 26 juli 1995, die zijn aangenomen in het kader van de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken (hierna genoemd de "derde pijler"), maar die nog niet door alle lidstaten zijn geratificeerd<sup>3</sup>. De gedachte is voor het eerst officieel bevestigd in het Verdrag van Amsterdam, waarin een rechtsgrondslag is opgenomen (artikel 280 van het EG-verdrag) die

---

<sup>1</sup> 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*, 29.9.2000, COM(2000)608. Zie bijlage 1. Deze bijdrage vormt een aanvulling op het advies van de Commissie uit hoofde van artikel 48 van het Verdrag betreffende de Europese Unie inzake het bijeenroepen van een conferentie van vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten met het oog op wijziging van de Verdragen, *Aanpassing van de instellingen voor een geslaagde uitbreiding*, 26.1.2000, COM(2000)34, par. 5, onder b).

<sup>2</sup> Voormalig ontwerp voor een verdrag houdende wijziging van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschappen met het oog op de vaststelling van een gemeenschappelijke regeling betreffende de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen der gemeenschappen en de vervolging van inbreuken op de bepalingen van de genoemde verdragen, COM(76)418 (PB C 222 van 22.9.1976).

<sup>3</sup> Overeenkomst van 26 juli 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 daarvan (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).

de communautaire wetgever de mogelijkheid biedt tot beperkte wetgeving inzake de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap. Op die basis heeft de Commissie kortgeleden een voorstel voor een richtlijn op dit gebied goedgekeurd<sup>4</sup>. Datzelfde specifieke karakter van de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen lag ten grondslag aan het voorstel tot instelling van een Europese officier van justitie.

Aan dat voorstel zijn grondige voorbereidende werkzaamheden voorafgegaan. Al bijna tien jaar lang buigen groepen deskundigen op het gebied van het strafrecht uit alle lidstaten zich op verzoek van het Europees Parlement en de Commissie over het thema van de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen<sup>5</sup>. De resultaten van deze werkzaamheden, die positief zijn ontvangen door het Europees Parlement<sup>6</sup> en de Commissie, hebben geleid tot het voorstellen van een geheel van regels inzake de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap, dat bekendstaat onder de naam "Corpus Juris". Zij stelen op een uitgebreide vergelijkende studie van de nationale strafrechtssystemen die heeft uitgewezen dat het project haalbaar is<sup>7</sup>.

Met deze studies is echter nog niet het laatste woord gezegd. De Commissie heeft in 2000 de hiervoor genoemde bijdrage ingediend. Zij buigt zich zelf over deze kwestie en gaat daarbij niet uit van een specifiek nationaal model, maar zoekt het systeem dat het best is afgestemd op de specifieke kenmerken van de doelstelling, namelijk de bescherming van de communautaire financiële belangen, met inachtneming van de hoogste normen ten aanzien van de bescherming van de grondrechten.

## **1.2. Redenen voor de voorlegging van een groenboek in dit stadium**

De bijdrage die de Commissie heeft ingediend bij de Intergouvernementele Conferentie, die de herziening inhoud van het EG-Verdrag teneinde te voorzien in een rechtsgrondslag die de

---

<sup>4</sup> Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap, ingediend door de Commissie op 23.5.2001 (COM(2001)272).

<sup>5</sup> *Vergelijkende analyse van de verslagen van de lidstaten over de maatregelen die zij op nationaal niveau hebben genomen ter bestrijding van verspilling en verduistering van communautaire middelen en Synthesedocument*, Europese Commissie, 13.11.1995, COM(95)556; zie ook diverse studies die in opdracht van de Commissie zijn uitgevoerd: *Étude comparative sur la protection des intérêts financiers de la Communauté*, 3 delen, 1992-1994; *Étude sur les systèmes de sanctions administratives et pénales dans les États membres des Communautés européennes*, 2 delen, 1994; *La transaction dans l'Union européenne*, 1995.

<sup>6</sup> Resolutie over de schepping van een Europese juridische en justitiële ruimte voor de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie tegen internationale criminaliteit, Europees Parlement, 12.6.1997 (PB C 200 van 30.6.1997, blz. 157).

<sup>7</sup> *Corpus Juris, introducing provisions for the purpose of the financial interests of the European Union, (Corpus Juris houdende strafbepalingen ter bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie)*, onder leiding van mevrouw Delmas-Marty, Economica, Parijs, 1997. (Voor de Nederlandse versie Intersentia, Antwerpen/Groningen/Oxford). Naar aanleiding van deze aanbevelingen hebben de deskundigen kortgeleden het Corpus Juris herzien (<http://www.law.uu.nl/wiarda/corpus/index1.htm>) en een omvangrijke studie voltooid met betrekking tot de noodzaak, de rechtmatigheid en de haalbaarheid ervan. In deze studie is het effect geanalyseerd dat een Europese officier van justitie kan hebben op de nationale vervolgingsstelsels van de lidstaten: *The implementation of the Corpus Juris in the Member States*, M. Delmas-Marty / J.A.E. Vervaele, Intersentia, Utrecht, 2000, 4 delen. In dit groenboek wordt, tenzij anders aangegeven, steeds verwezen naar deze tweede versie van het Corpus Juris (CJ), de zogenaamde "versie van Florence".



instelling van een Europese officier van justitie mogelijk zou maken<sup>8</sup>, is niet overgenomen door de staatshoofden en regeringsleiders die in december 2000 in Nice bijeenwaren. Enerzijds had de Intergouvernementele Conferentie onvoldoende tijd om het voorstel te bestuderen, anderzijds heeft zij de wens geuit dat de praktische implicaties ervan diepgaander zouden worden onderzocht.

De grondslagen van dit voorstel gelden nog altijd. Bovendien zijn er ook bemoedigende reacties op ontvangen. De Commissie heeft dan ook besloten in overeenstemming met haar actieplan 2001-2003 voor de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen<sup>9</sup> dit groenboek aan te nemen om haar ideeën exacter te formuleren en de aanzet te geven tot een breder debat.

Het groenboek wil een antwoord geven op de sceptische reacties die het voorstel te vaak ten deel zijn gevallen. Daartoe wordt het voorstel vanuit een praktische invalshoek uitgelegd en worden de mogelijkheden besproken voor de concrete tenuitvoerlegging van een ambitieuze oplossing, die met recht als vernieuwend wordt beschouwd.

#### 1.2.1. Fraude ten nadele van de financiële belangen van de Gemeenschappen: een fenomeen dat bestreden moet worden

Fraude blijft een fenomeen dat bestreden moet worden. In de algemene context van het moment, die wordt gekenmerkt door een toegenomen strijd tegen financiële criminaliteit op internationaal niveau, is het nuttig hier nog eens te wijzen op de omvang van de illegale activiteiten die schade toebrengen aan de communautaire middelen.

Op het totaal van de onregelmatigheden die de Commissie en de lidstaten hebben geconstateerd, is het aandeel van de gevallen die om strafrechtelijke bescherming vragen – omdat hierin opzet in het spel is – in 1999 door de Commissie en de lidstaten *geschat* op ongeveer 20% van de gevallen en bijna 50% van de daarmee gemoeide bedragen. Zo gezien was met de fraude ten nadele van de financiële belangen van de Gemeenschappen die aan het licht is gebracht door de lidstaten zowel als door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) in 1999 een totaalbedrag van naar schatting 413 miljoen euro gemoeid<sup>10</sup>.

Fraude in 1999	Aantal gevallen	Bedrag (miljoen EUR)
Aangegeven door de lidstaten	1.235	190
Onderzoek door het OLAF	252	223

In totaal ging het bij deze fraudegevallen ten aanzien van de eigen middelen van de Gemeenschappen om een bedrag van zo'n 122 miljoen euro (0,9% van de traditionele eigen middelen) en ten aanzien van de uitgaven om 291 miljoen euro (0,3% van de begroting), waarvan 170 miljoen euro landbouwuitgaven betroffen, 73 miljoen euro rechtstreekse uitgaven van de Gemeenschap en 48 miljoen euro structuurmaatregelen.

<sup>8</sup> COM(2000)608, reeds aangehaald.

<sup>9</sup> COM(2000)254.

<sup>10</sup> Europese Commissie, *Bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen en fraudebestrijding, Jaarverslag 1999*, COM(2000)718, par. 4 et 5.

De Commissie geeft sinds 1991 in de vorm van statistieken en voorbeelden een beschrijving van de fraude in haar jaarverslag inzake de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen en fraudebestrijding<sup>11</sup>.

De middelen voor het administratieve onderzoeken van fraude op communautair niveau zijn in de loop van de jaren verder geperfectioneerd<sup>12</sup>. Daarnaast zijn de inspanningen ter voorkoming van fraude aanzienlijk versterkt in het kader van de hervorming van het beheer van de Commissie, waaraan de strategie voor fraudebestrijding van het OLAF een bijdrage levert.

Preventie en opsporing zijn echter niet voldoende. Daarnaast is ook een doeltreffende strafrechtelijke handhaving noodzakelijk. In veel gevallen die al sinds vele jaren ter kennis zijn gekomen van de diensten van de Commissie, en in het bijzonder van de in 1988 opgerichte Eenheid voor coördinatie van de fraudebestrijding (UCLAF), sinds 1999 het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF), onafhankelijk in zijn functie van administratieve onderzoeksinstantie, is namelijk betrokkenheid van de georganiseerde misdaad gebleken. Bij de fraude ten koste van de financiële belangen van de Gemeenschap gaat het vooral om omvangrijke zaken waarbij het strafrechtstelsel van verscheidene lidstaten is betrokken. Dit zijn gecompliceerde zaken met een duidelijk grensoverschrijdende karakter.

Een probleem van deze omvang moet op passende wijze worden aangepakt. Het specifieke karakter van deze criminaliteit vraagt ook om een specifieke oplossing. Gezien de aard van het probleem vereist dit antwoord ook een repressieve component, die in overeenstemming moet zijn met de vereisten die zijn vastgesteld in het Verdrag van Amsterdam. Artikel 280 van het EG-Verdrag bepaalt immers al dat de financiële belangen van de Gemeenschappen moeten worden beschermd met maatregelen die doeltreffend zijn, een afschrikkende werking hebben en in alle lidstaten gelijkwaardig zijn. In die context moet de Gemeenschap de lidstaten en de Europese belastingbetalers de garantie bieden dat fraude en corruptie op doeltreffende wijze worden vervolgd, ook op strafrechtelijk niveau. Wanneer dit niet gebeurt kan dit de geloofwaardigheid van het Europese bouwwerk in de ogen van het publiek ernstig aantasten.

#### 1.2.2. De kwestie van de Europese officier van justitie: een discussie die moet worden voortgezet

De discussie over de instelling van een Europese officier van justitie is ook vóór het verschijnen van dit groenboek met een zekere levendigheid gevoerd.

*Op Europees niveau* worden de beperkingen van de nationale gerechtelijke ruimtes tegenover de grensoverschrijdende economische en financiële criminaliteit al verscheidene jaren aan de kaak gesteld door mensen uit de praktijk, magistraten, politiefunctionarissen en advocaten. Van de oproep van Genève op 1 oktober 1996 tot aan het manifest van Straatsburg van 20 oktober 2000 en de recente verklaring van Trier van 15 september 2001, waarin ervoor werd gepleit het project van de Europese officier van justitie nieuw leven in te blazen in het

---

<sup>11</sup> Europese Commissie, *Bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen en fraudebestrijding, Jaarverslag 2000*, COM(2001)255.

<sup>12</sup> De staatshoofden en regeringsleiders hebben tijdens hun bijeenkomst in Keulen in juni 1999 veel waardering uitgesproken voor de snelheid waarmee het OLAF is opgericht en de daarvoor noodzakelijke rechtsgrondslag tot stand is gebracht, waarom zij hadden verzocht tijdens de Europese Raad van Wenen in december 1998.

perspectief van de uitbreiding van de Unie, hebben vakkringen in verscheidene lidstaten zich intensief met dit onderwerp beziggehouden. Hoewel dit minder duidelijk naar buiten komt, leven er op dit punt inmiddels ook verwachtingen bij de Europese burgers in het algemeen, buiten vakkringen of de academische wereld<sup>13</sup>.

Het Europees Parlement heeft een stuwende rol gespeeld door sinds de jaren negentig herhaaldelijk met klem te vragen om een dergelijk project tot een goed einde te brengen teneinde in het stadium van de strafvervolging te voorzien in een doeltreffend vervolg op de inspanningen gericht op preventie en de administratieve onderzoeken van fraude<sup>14</sup>.

Meer recent hebben het comité van onafhankelijke deskundigen<sup>15</sup>, het comité van wijzen<sup>16</sup>, en het comité van toezicht van het OLAF<sup>17</sup>, in 1999, elk op zijn eigen terrein, aanbevolen een Europese officier van justitie in te stellen die bevoegd zou zijn in dat opzicht.

*Op nationaal niveau* is het debat in de politiek, althans in een aantal lidstaten, intensiever geworden. Hoewel we in dit bestek geen volledig overzicht kunnen geven, is het toch verhelderend enkele standpunten over deze kwestie te vermelden.

In het Verenigd Koninkrijk heeft het House of Lords hoorzitting gepubliceerd over de vervolging van fraude ten nadele van de communautaire financiën, die is gehouden door de parlementaire commissie voor de Europese Gemeenschappen<sup>18</sup>. De voorzitter van deze commissie deelt de conclusies van het Corpus Juris niet, maar vindt wel dat de instelling van een speciale regeling voor de vervolging van fraude zou moeten worden overwogen wanneer de nog te leveren inspanningen gericht op intergouvernementele justitiële samenwerking vertraging oplopen of mislukken.

In Frankrijk presenteert de afvaardiging van de Assemblée nationale voor de Europese Unie, die het thema van de fraudebestrijding in Europa bestudeert, de kwestie van een Europese officier van justitie als een van de onderdelen van de keuze die op dit gebied moet worden gemaakt<sup>19</sup>. De rapporteur concludeert dat de doelmatigheid van de bestraffing op dit terrein een echt probleem is en is voorstander van de instelling van een Europese officier van justitie.

---

<sup>13</sup> Zo was bij een jaarlijkse opiniepeiling die het Louis-Harrisinstituut in december 2000 in acht lidstaten heeft uitgevoerd voor het dagblad *Le Monde*, 68% van de ondervraagden voorstander van harmonisatie van de rechtsstelsels van de lidstaten.

<sup>14</sup> Zie met name: resolutie van het Europees Parlement over het jaarverslag 1996 van de Commissie (PB C 339 van 10.11.1997, blz. 68); resolutie betreffende de strafvervolging in de Europese Unie (*Corpus Juris*), 13.4.1999; resolutie van 19 januari 2000 over de totstandbrenging van een strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Unie (PB C 304 van 24.10.2000, blz. 126); resolutie van 13.4.2000 met het oog op de Intergouvernementele Conferentie; resolutie van 16.5.2000 over het jaarverslag 1998 van de Commissie inzake de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen; resolutie van 13.12.2000 over de strategie van de Commissie ter bestrijding van fraude (PB C 232 van 17.8.2001, blz. 191); resolutie van 14 maart 2001 over het jaarverslag 1999 van de Commissie inzake de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen.

<sup>15</sup> Tweede verslag over de hervorming van de Commissie, 10.9.1999, aanbeveling 59.

<sup>16</sup> Verslag van de heren Dehaene, Simon en Von Weizsäcker, 18.10.1999, par. 2.2.6..

<sup>17</sup> Adviezen nrs. 5/99 en 2/2000 van het Comité van toezicht van het OLAF, in het *Activiteitenverslag (juli 1999 - juli 2000)* (PB C 360 van 14.12.2000).

<sup>18</sup> *Prosecuting fraud on the Communities' finances – The Corpus juris*, 8.5.1999, Select committee on the European Communities, House of Lords, Londen.

<sup>19</sup> *Rapport d'information sur la lutte contre la fraude dans l'Union européenne*, Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, Parijs, 22.6.2000, nr. 2507.

In Duitsland heeft de federale regering geantwoord op de vraag van een groep parlementariërs van de Bundestag over de te verwachten vooruitgang op communautair niveau op het gebied van het strafrecht, in het bijzonder met het oog op de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap<sup>20</sup>. In haar antwoord zegt de regering dat, ondanks zwaarwegende reserves ten aanzien van het algemene gedeelte van de Corpus Juris-studie, de instelling van een Europese officier van justitie zou moeten worden overwogen in de context van een eventuele sectoriële unificatie van het materiële en procedurele strafrecht en dat daarbij zou moeten worden voortgebouwd op de ervaring die is opgedaan met de oprichting van Eurojust, dat in de ogen van de Duitse regering de voorloper is van een toekomstige Europese officier van justitie.

In Nederland omschrijft de minister van Justitie de bijdrage van de Commissie aan de Intergouvernementele Conferentie als belangwekkend. Hij meent dat deze een redelijke bijdrage kan leveren aan een inhoudelijke discussie over de maatregelen die nodig zijn ter verbetering van de communautaire fraudebestrijding en verklaart daartoe bereid te zijn<sup>21</sup>.

In het veel bredere perspectief van de strijd tegen criminaliteit in de Europese Unie hanteren sommige regeringsleiders in hun visie op de toekomst van Europa tegenwoordig de term "Europees parket", waarvan de exacte betekenis uiteenloopt<sup>22</sup>.

Het minste wat kan worden gezegd is dat uit dergelijke standpunten tegelijkertijd duidelijk blijkt hoeveel belangstelling er is voor dit onderwerp en hoe noodzakelijk het is dat er een debat wordt gevoerd over hoe een eventuele Europese officier van justitie zou moeten functioneren. De Commissie van haar kant stelt, op een beperkter en specifieker gebied, een vernieuwende oplossing voor van een specifiek gemeenschappelijk probleem. Om die reden presenteert zij dit groenboek.

### **1.3. Doelstellingen van het groenboek**

Het groenboek is van een andere aard dan de tot nu toe verrichte voorbereidende maatregelen. Het heeft als doel het debat over het voorstel te verbreden en te verdiepen met het oog op de bestudering daarvan door de Conventie die de komende herziening van de Verdragen zal voorbereiden.

#### **1.3.1. *Uitbreiding van het debat naar alle belanghebbende kringen***

In dat perspectief is de eerste doelstelling van het groenboek om gedurende het gehele jaar 2002 een zo breed mogelijke raadpleging te doen plaatsvinden van alle belanghebbenden: parlementen, communautaire en nationale overheidsinstanties, beroepsbeoefenaren die werkzaam zijn op het gebied van het strafproces, academici, relevante niet-gouvernementele organisaties, enz. De raadpleging heeft betrekking op de eventuele taken en het eventuele functioneren van een Europese officier van justitie die bevoegd zou kunnen zijn voor de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap. Met het groenboek moet het

---

<sup>20</sup> Bundestagsdrucksache 14/4991, 14.12.2000, blz. 32 e.v..

<sup>21</sup> Brief aan de commissie voor justitie van het Nederlandse parlement met betrekking tot de justitiële samenwerking op strafrechtelijk gebied, 5.7.2001.

<sup>22</sup> Motie van de SPD over Europa, ingediend door de Duitse kanselier Schröder op 30.4.2001, aangenomen in november 2001; rede over de toekomst van de Europese Unie van de Franse premier Jospin, 23.5.2001.

debat kunnen worden georganiseerd rond enkele hoofdlijnen en moet een brede deelname aan de raadpleging worden bereikt, in een geest van goed bestuur.

De gekozen hoofdlijnen zijn de volgende:

- Uitgangspunten voor het debat (hoofdstuk 2)
- Algemeen schema (hoofdstuk 3)
- Juridisch statuut en interne organisatie (hoofdstuk 4)
- Materieel strafrecht (hoofdstuk 5)
- Procedure (hoofdstuk 6)
- Relaties met de andere actoren (hoofdstuk 7)
- Rechterlijke toetsing (hoofdstuk 8)

Over elk van die thema's geeft de Commissie allereerst een uiteenzetting van de elementen die van belang zijn om het debat te verhelderen. Vervolgens schetst zij een aantal opties, waarbij zij soms aangeeft wat op dit moment haar voorkeur heeft. Tenslotte formuleert zij de vragen waarover zij in ieder geval de mening van de betrokken kringen vraagt. Weliswaar vormen de voorkeuren van de Commissie een samenhangend geheel, maar dit is zeker niet de enig mogelijke oplossing en het is niet de bedoeling dat hiermee de richting van de discussie vooraf wordt vastgelegd.

▪ 1.3.2. *Diepgaander bespreking van de haalbaarheid van het voorstel*

Het groenboek biedt de Commissie bovendien de gelegenheid om haar ideeën gedetailleerder uit te werken dan zij heeft gedaan in de diepgaande voorbereidende studies die zij sinds een aantal jaren heeft verricht. In haar mededeling van 29 september 2000 heeft de Commissie namelijk voorgesteld om slechts de essentiële kenmerken van de Europese officier van justitie (benoeming, ontheffing van zijn ambt, taken, onafhankelijkheid) in het Verdrag op te nemen en voor de regels en voorschriften die noodzakelijk zijn ten aanzien van zijn functioneren te verwijzen naar het afgeleide recht.

Dit groenboek richt zich in het bijzonder op een schets van de mogelijke inhoud van dat afgeleide recht. Hierin zouden met name op communautair niveau delictsomschrijvingen (fraude, corruptie, witwassen van geld, enz.) moeten worden vastgesteld, alsmede straffen voor activiteiten die de financiële belangen van de Gemeenschap schaden. Er moet in worden vastgesteld hoe het communautaire instrument aansluit bij met name de nationale strafrechtssystemen. Het moet de modaliteiten behandelen van (de verwijzing naar) de Europese officier van justitie, zijn onderzoeksbevoegdheden, alsmede het begin met en de uitkomst van de opsporingsactiviteiten. Ook moet het afgeleide recht voorzien in de rechterlijke toetsing van de handelingen van de Europese officier van justitie.

In 2000 heeft de Commissie zich vooral beziggehouden met de legitimiteit van en de redenen voor de instelling van een Europese officier van justitie. Met dit groenboek richt zij de aandacht nu ook op de haalbaarheid en de modaliteiten van het functioneren van de Europese officier van justitie. Het gaat dus niet meer zozeer om het beginsel dat de Commissie al heeft

uiteengezet in haar vorige mededeling, maar vooral, vanuit het streven naar doorzichtigheid van de voorbereidende werkzaamheden, om de concrete voorwaarden voor de tenuitvoerlegging van het voorstel.

De Commissie zou het op prijs stellen uw commentaar op dit groenboek te mogen ontvangen, *in het bijzonder* op elk van de vragen die vet gedrukt in de tekst zijn opgenomen en die in een bijlage worden gerecapituleerd.

Teneinde de gedachtewisseling te vergemakkelijken is een website opengesteld waarop dit groenboek kan worden geraadpleegd en een reeks nuttige links worden gegeven:

*[http://europa.eu.int/olaf/livre\\_vert](http://europa.eu.int/olaf/livre_vert)*

U kunt uw reacties indienen **tot 1 juni 2002**, bij voorkeur per elektronische post op het volgende e-mailadres:

*[olaf-livre-vert@cec.eu.int](mailto:olaf-livre-vert@cec.eu.int)*

of per gewone post gericht aan:

*Europese Commissie*

*Europees Bureau voor fraudebestrijding (Eenheid A.2)*

*Reactie op het groenboek over de Europese officier van justitie*

*Rue Joseph II, 30*

*B-1049 Brussel*

De ontvangen commentaren zullen op de internetsite worden gepubliceerd, tenzij de auteur uitdrukkelijk heeft verzocht om vertrouwelijke behandeling.

Er zal in 2002 een hoorzitting worden gehouden met de betrokken actoren. De Commissie zal op basis van alle ontvangen antwoorden conclusies, en eventueel in 2003, in het kader van de voorbereiding van de herziening van de Verdragen, opnieuw een bijdrage indienen.

## 2. UITGANGSPUNTEN VOOR HET DEBAT

In haar bijdrage aan de Intergouvernementele Conferentie van Nice heeft de Commissie voor het eerst uiteengezet waarom de Europese officier van justitie een doeltreffend middel voor de strafrechtelijke bescherming van de communautaire financiële belangen zou zijn. Aan dit voorstel zijn verschillende voorwaarden gekoppeld, die voorafgaand aan het debat in herinnering gebracht moeten worden. Door middel van een herziening van de Verdragen (par. 2.4) zorgt het voorstel voor een toegevoegde waarde ten opzichte van de huidige situatie (par. 2.1), met eerbiediging van de fundamentele rechten (par. 2.2), en fungeert het als een bijzondere aanvulling ten aanzien van de Europese politieke prioriteiten op het gebied van justitie (par. 2.3).

### 2.1. Toegevoegde waarde van de Europese officier van justitie: samenvatting van de argumenten ter ondersteuning van het door de Commissie in 2000 ingediende voorstel

De uitoefening op communautair niveau van de opsporings- en vervolgingsfunctie zou een toegevoegde waarde vormen ten opzichte van de huidige situatie. Hoe rechtmatig en onvervangbaar namelijk de bestaande regelingen ook zijn, zij bieden door het ontbreken van een specifieke institutionele structuur op communautair niveau geen mogelijkheid tot een voldoende efficiënte transnationale strafvervolging. In de mededeling van de Commissie van 29 september 2000 worden een aantal argumenten uiteengezet en toegelicht, die daarom hier in het kort worden herhaald<sup>23</sup>.

#### 2.1.1. Een einde maken aan de versnippering van de Europese strafrechtelijke ruimte

Het feit dat de georganiseerde misdaad betrokken is bij fraude ten nadele van de financiële belangen van de Gemeenschap en het grensoverschrijdende karakter daarvan dwingen momenteel tot samenwerking met zeventien rechtsordes waarin uiteenlopende materiële regels en procedureregels worden toegepast<sup>24</sup>. Deze moeilijkheden zullen nog verergeren met de toename van het aantal lidstaten en van het aantal marktdeelnemers en overheden die betrokken zullen zijn bij het beheer van de communautaire middelen.

De tekortkomingen van de huidige voorzieningen houden hoofdzakelijk verband met de versnippering van de Europese strafrechtelijke ruimte. Weliswaar zijn er in de internationale overeenkomsten tussen de lidstaten steeds meer uitzonderingen op het principe van nationale territorialiteit ingevoerd<sup>25</sup>, maar in beginsel zijn de politieke en justitiële autoriteiten nog altijd uitsluitend bevoegd om op te treden op hun eigen nationale grondgebied. De verzuiling tussen die instanties heeft geleid tot gelijktijdige of partiële vervolgingen of tot het volledig ontbreken van vervolgingen.

---

<sup>23</sup> Vgl. bijlage 1.

<sup>24</sup> Een aantal lidstaten heeft verscheidene nationale rechtsordes, zoals het Verenigd Koninkrijk met Engeland en Wales, Schotland en Noord-Ierland.

<sup>25</sup> Enkele voorbeelden: Overeenkomst ter uitvoering van het te Schengen gesloten akkoord van 19 juni 1990 (artikelen 39 e.v.: grensoverschrijdende observatie en achtervolging); Overeenkomst van 18 december 1997 inzake wederzijdse bijstand en samenwerking tussen de douaneadministraties (Napels II); Overeenkomst van 29 mei 2000 betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie (gecontroleerde aflevering, gemeenschappelijke onderzoeksteams, infiltratie).

Dit blijkt ook uit het voorbeeld van gelijktijdige en mislukte vervolgingen dat de Commissie geeft in paragraaf 1.1 van haar mededeling aan de Intergouvernementele Conferentie van Nice (zie bijlage 1).

Specifieker: vóór de goedkeuring van het Verdrag van Amsterdam was de ondertekening van de Overeenkomst van 26 juli 1995 en van de aanvullende protocollen een eerste belangrijke stap op weg naar de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap. Maar die bepalingen zijn tot op heden nog steeds niet in werking getreden omdat nog niet alle lidstaten de overeenkomst hebben geratificeerd<sup>26</sup>. De Commissie heeft vooral daarom het genoemde voorstel voor een richtlijn van 23 mei 2001 ingediend met het oog op de aanneming, op basis van artikel 280 van het EG-Verdrag, van de bepalingen van materieel strafrecht van de instrumenten van de derde pijler<sup>27</sup>.

Maar deze bepalingen zullen op zichzelf niet volstaan om de gevolgen van de versnippering van de Europese strafrechtelijke ruimte op te vangen, aangezien de strafvervolgning op nationaal niveau zal blijven plaatsvinden.

Dit groenboek toont dan ook aan dat de Gemeenschap, met handhaving van zeventien verschillende strafstelsels, dankzij een Europese officier van justitie en de gecentraliseerde leiding van opsporing en vervolging over een middel zou beschikken om de doeltreffende en in de gehele Europese Unie gelijkwaardige bescherming van haar financiële belangen te waarborgen, zoals in het Verdrag is vastgelegd.

#### *2.1.2. Het logge en inadequate karakter van de conventionele methoden van justitiële samenwerking tussen de lidstaten te boven komen*

Er bestaan reeds zekere vormen van internationale samenwerking in strafzaken, en deze worden van nu af aan versterkt door de uitgebreide justitiële samenwerking in het kader van de derde pijler. Echter, geen van de momenteel vigerende, voorgestelde of in het kader van onderhandelingen opgestelde teksten geeft afdoende antwoord op de specifieke vraag omtrent de strafvervolgning van inbreuken waardoor de financiële belangen van de Gemeenschap worden geschaad.

Maar de ontwikkeling van de georganiseerde misdaad ten nadele van deze belangen maakt dat de conventionele instrumenten op het gebied van de wederzijdse rechtshulp niet langer volstaan en dat de op het gebied van de justitiële samenwerking geboekte vooruitgang beperkt is. Dit leidt tot uitstel, vertragsmanoeuvres en zelfs straffeloosheid. Dit blijkt bijzonder nadelig te zijn wanneer men de geldstromen in de stadia na de fraude wil traceren.

Dit wordt geïllustreerd door het voorbeeld van de opeenvolgende beroepen dat de Commissie geeft in paragraaf 1.2 van haar mededeling aan de Intergouvernementele Conferentie van Nice (zie bijlage 1).

Zoals in het onderstaande wordt uiteengezet, zou de Europese officier van justitie deze problemen kunnen oplossen. Hij zou namelijk een interface tot stand kunnen brengen tussen het communautaire niveau en de nationale gerechtelijke autoriteiten. In zaken betreffende

---

<sup>26</sup> Eind september 2001 hadden respectievelijk drie en acht lidstaten nog altijd geen kennisgeving gedaan van de ratificatie van de genoemde Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen en van het protocol van 19.6.1997.

<sup>27</sup> Genoemd document COM(2001)272.



grensoverschrijdende financiële fraude zou op deze wijze de vernietiging van bewijsstukken en de vlucht van verdachten, die momenteel in de hand gewerkt worden door het gebrek aan verticale samenwerking tussen de Gemeenschap en de lidstaten, gemakkelijker voorkomen kunnen worden.

### 2.1.3. *De administratieve onderzoeken doen resulteren in gerechtelijke vervolgingen*

Uit de opgedane operationele ervaring blijkt hoe moeilijk het is een administratief onderzoek tot een rechtsvervolging te doen leiden. Bij de huidige stand van het *acquis communautaire*<sup>28</sup> blijft de strafvervolging, hoe doeltreffend de administratieve coördinatie ook is die het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) tot stand brengt, dat nu ook over een eenheid magistraten met de functie van gerechtelijk raadsman beschikt, onderhevig aan onzekerheidsfactoren. De Gemeenschap beschikt immers niet over een strafvervolgingsfunctie die de preventie en het administratieve onderzoek aanvult.

De doorgifte van informatie tussen lidstaten en door het Europees Bureau voor fraudebestrijding aan de lidstaten stuit op hindernissen als gevolg van de uiteenlopende voorschriften betreffende rechtsvervolging in de respectieve lidstaten. Indien voor hetzelfde feit in sommige lidstaten een magistraat en in andere een administratieve instantie met het onderzoek wordt belast, blijkt contact tussen beide, zowel in feite als in rechte, meestal onmogelijk te zijn. De betrokken nationale instanties hebben voorts niet alle in dezelfde mate toegang tot de informatie, als gevolg van de uiteenlopende nationale regels betreffende met name de fiscale geheimhouding<sup>29</sup>, het zakengeheim en de geheimhouding op het gebied van het strafrechtelijk onderzoek. De integratie van de opsporings- en vervolgingsfunctie die door de instelling van de Europese officier van justitie zou ontstaan, zou deze problemen kunnen oplossen.

Tot slot hebben de gegevens die in een lidstaat zijn verzameld, als gevolg van de uiteenlopende nationale regels met betrekking tot de bewijsvoering vaak geen enkel nuttig effect meer voor de rechtbanken van een andere lidstaat.

Dit wordt geïllustreerd door het voorbeeld van niet-toelaatbaarheid van bewijs dat de Commissie geeft in paragraaf 1.3 van haar mededeling aan de Intergouvernementele Conferentie van Nice (zie bijlage 1).

---

<sup>28</sup> Verordening (EG) nr. 1073/99 van het Europees Parlement en de Raad en Verordening (Euratom) nr. 1074/99 van de Raad van 25.5.1999 betreffende de door het Europees Bureau voor Fraudebestrijding (OLAF) verrichte onderzoeken (PB L 136 van 31.5.1999); Besluit van de Commissie van 28.4.1999 houdende oprichting van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) (PB L 136 van 31.5.1999); Interinstitutioneel Akkoord van 25.5.1999 betreffende de interne onderzoeken verricht door het Europees Bureau voor Fraudebestrijding (OLAF) (PB L 136 van 31.5.1999); Verordening (Euratom, EG) nr. 2185/96 van de Raad van 11.11.1996 betreffende de controles en verificaties ter plaatse die door de Commissie worden uitgevoerd ter bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen tegen fraudes en andere onregelmatigheden (PB L 292 van 15.11.1996); Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van 18.12.1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (PB L 312 van 23.12.1995).

<sup>29</sup> Eindverslag over de eerste evaluatieronde – wederzijdse rechtshulp in strafzaken, aangenomen door de Raad op 28.5.2001 (PB C 216 van 1.8.2001), § III e): «De evaluaties toonden aan dat het vraagstuk van fiscale delicten zo gevoelig blijft dat rechtshulp op grond van die delicten wel eens beperkt, vertraagd of in het ergste geval geweigerd kan worden" (onder punt e, fiscale delicten) ».

Elke feitenrechter past de in zijn rechtsgebied geldende regels toe (beginsel *locus regit actum*), met name wat betreft de toelaatbaarheid van bewijsmateriaal. Hij erkent niet noodzakelijkerwijs de regels van de plaats waar de opsporing is verricht, wanneer die anders zijn, wat tot gevolg heeft dat het bewijs dat in het kader van die opsporing is verzameld, niet wordt toegelaten. Deze situatie kan alle onderzoeksinspanningen in grensoverschrijdende fraudezaken ongedaan maken.

*Een klassiek geval van fraude waarbij het bewijs niet wordt erkend*

In een recente zaak werd een importeur van olijfolie ervan verdacht dat hij valse declaraties bij de douane had ingediend om geen landbouwrechten te hoeven betalen (ontdoken middelen van de Gemeenschap). Hij had gebruikgemaakt van een aantal in verschillende lidstaten gevestigde bedrijven, respectievelijk voor het vervoer, de distributie, de verkoop en de financiering. De bewijzen waren verspreid over het grondgebied van de Gemeenschap. In casu moest men, om over een compleet strafdossier te kunnen beschikken, de resultaten kunnen gebruiken van administratief onderzoek, onder meer uitgevoerd door het OLAF, en van gerechtelijk onderzoek, inclusief de op basis van internationale rogatoire commissies verkregen gegevens.

Bij het vonnissen van de zaak in kwestie verklaarde de rechtbank in strafzaken van de lidstaat waar de zaak aanhangig was gemaakt, het grootste deel van het bewijs ontoelaatbaar, vanwege het feit dat het door een administratieve instantie (OLAF) of door opsporingsambtenaren (gerechtelijke politie) was verkregen en niet door een openbaar ministerie of een rechter van instructie. De verklaringen van de privé-persoon (vrachtwagenchauffeurs), die naar behoren door de justitiële autoriteiten waren opgesteld, werden tevens verworpen.

Dit is slechts één van de vele voorbeelden. In sommige lidstaten zijn de bewijsregels nog strikter op het gebied van schriftelijk bewijs en vergen zij rechtstreeks mondeling bewijs voor de rechtbanken, hetgeen de justitiële samenwerking aanzienlijk belemmert.

Dit groenboek toont aan dat de totstandbrenging van een gemeenschappelijke opsporings- en vervolgingsruimte, op basis van een beginsel van wederzijdse toelaatbaarheid van bewijzen, het laatstgenoemde obstakel zou overwinnen. De gegevens die op grond van opsporingsactiviteiten van de administratieve en gerechtelijke instanties zijn verzameld, onder leiding van de Europese officier van justitie, eventueel met machtiging van de rechter van de vrijheden, zouden als toelaatbaar bewijs erkend worden door de rechtbanken in strafzaken op het gehele grondgebied van de Gemeenschap<sup>30</sup>.

*2.1.4. De doeltreffendheid en de wettigheid van de onderzoeken bij de communautaire instellingen versterken*

Momenteel bestaat er geen Europese gerechtelijke instantie die bevoegd is om onderzoeken bij de communautaire instellingen te voeren. Het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) blijft een administratieve onderzoeksdienst, ondanks de bijstand die het nu al aan de gerechtelijke instanties kan verlenen. De vervolging van interne zaken bij de communautaire instanties zelf blijft afhankelijk van de goede wil van de nationale vervolgingsinstanties van de lidstaat waar die zaken zijn gesitueerd.

---

<sup>30</sup> Vgl. hieronder par. 6.3.4 (bewijsstelsels).

*Een voorbeeld: interne fraude bij de communautaire instellingen*

Een geval van een intern onderzoek dat is uitgevoerd door het OLAF en in verscheidene lidstaten gerechtelijke gevolgen heeft gehad, had betrekking op een situatie waarin ambtenaren ervan verdacht werden te hebben ingegrepen in de toekenning van Europese fondsen aan ondernemingen waarin zij belangen hadden. Die ondernemingen waren in verschillende lidstaten gevestigd, zelfs in financiële centra buiten het grondgebied van de Gemeenschappen.

In deze zaak deden zich diverse obstakels voor. De bevoegdheden van het OLAF, die op het administratieve vlak liggen, zijn ontoereikend om alle feiten te behandelen die aanleiding kunnen geven tot verhoren, huiszoekingen, onderzoek bij banken, en zelfs internationale rogatoire commissies.

De kwestie van de vaststelling van de nationale vervolgingsinstanties die voor één en hetzelfde feit moeten worden ingeschakeld, wanneer er meerdere bevoegd kunnen zijn, is momenteel moeilijk. Het verschil in de betrokken nationale wetgevingen blijkt tot grote complexiteit te leiden wanneer wordt beoogd de door het Bureau afgenomen verhoren in rechte te gebruiken; bijvoorbeeld de procedurele eisen van een lidstaat in verband met de bescherming van de individuele rechten worden in het kader van de strafrechtelijke procedure van een andere lidstaat ontoereikend geacht. Voorts leiden de uiteenlopende verjaringsregimes ertoe dat bij overdracht termijnen worden overschreden. Bovendien kon een gerechtelijke autoriteit ertoe worden gebracht de zaak te seponeren met de motivering dat vervolging niet opportuun was gezien de tuchtrechtelijke sancties en het vertrek van de betrokken ambtenaar.

De opzet en de doeltreffendheid van de interne onderzoeken bij de instellingen zouden alleen maar versterkt worden door de functie van Europees officier van justitie in het leven te roepen<sup>31</sup>. Aldus doet het voorstel van de Commissie op een specifiekere wijze recht aan het herhaaldelijk geuite verzoek van het Europees Parlement om een initiatief gericht op de instelling van de functie van een Europese officier van justitie die bevoegd is binnen de instellingen van de Europese Unie<sup>32</sup>.

## **2.2. Eerbiediging van de fundamentele rechten**

De Europese officier van justitie zou in de uitoefening van zijn taak gehouden zijn de fundamentele rechten na te leven zoals die met name worden gegarandeerd door artikel 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de grondbeginselen van het gemeenschapsrecht die bekrachtigd zijn door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (hierna te noemen "Hof van Justitie"), het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie<sup>33</sup> en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

---

<sup>31</sup> Zie in die zin advies 3/2001 van 6.9.2001 van het Comité van toezicht van het OLAF over de eventuele introductie van een Europese officier van justitie die bevoegd is voor de interne onderzoeken.

<sup>32</sup> Resolutie van het Europees Parlement van 16.5.2000 over het jaarverslag 1998 van de Commissie inzake de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen en de fraudebestrijding, par. 2; resolutie van 13.12.2000 over de fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie, par. 12 (PB C 232 van 17.8.2001, blz. 192); overweging 14 van het voornoemde voorstel voor een richtlijn betreffende de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap, zoals gewijzigd door het Europees Parlement, 29.11.2001 (PE 305.612).

<sup>33</sup> PB C 364 van 18.12.2000.

In het bijzonder zouden, zoals hieronder wordt uiteengezet, alle door de Europese officier van justitie gebruikte dwangmaatregelen moeten worden getoetst of zelfs genomen door een rechter die op nationaal niveau aangewezen wordt als "rechter van de vrijheden"<sup>34</sup>.

Door de instelling van de functie van Europees officier van justitie zouden, overeenkomstig het doel ervan, personen die nu nog straffeloos handelen, inderdaad vervolgd en in staat van beschuldiging gesteld kunnen worden. Het voorgestelde instrument zou echter tevens kunnen bijdragen tot de verbetering van het lot van de verdachten<sup>35</sup>. Per definitie zou de Europese officier van justitie paal en perk kunnen stellen aan de wildgroei van uiteenlopende nationale vervolgingen. De functie zou tot versnelling van de voorbereidende fase van het proces kunnen leiden en daardoor ook van het proces zelf. Tevens zal het voorgestelde instrument er waarschijnlijk toe leiden dat de nationale autoriteiten minder vaak voorlopige hechtenis toepassen en vrijheidsbeperkende maatregelen nemen teneinde de verdachte op hun grondgebied te houden, omdat de doeltreffendheid van de vervolging op het gehele grondgebied van de Gemeenschappen aanzienlijk verhoogd zou zijn.

### **2.3. Aansluiting bij de Europese beleidsprioriteiten op het gebied van justitie en binnenlandse zaken**

In het Verdrag van Amsterdam is als een van de doelstellingen van de Europese Unie opgenomen de ontwikkeling daarvan *"als een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid waarin het vrije verkeer van personen gewaarborgd is in combinatie met passende maatregelen met betrekking tot [...] voorkoming en bestrijding van criminaliteit"*<sup>36</sup>.

De staatshoofden en regeringsleiders die op 15 en 16 oktober in Tampere zijn bijeengekomen, hebben aan de totstandbrenging van die ruimte een hoge politieke prioriteit toegekend.

De bijdrage van de Commissie aan de Intergouvernementele Conferentie 2000 draagt op haar manier bij aan deze algemene doelstelling. Deze is in geen enkel opzicht in strijd met de geest van Tampere. Zij vormt een aanvulling op de overige inspanningen om de algemene justitiële samenwerking te versterken, waarvan de beoogde oprichting van Eurojust de meest recente maatregel is<sup>37</sup>, door verdieping van de integratie op een specifiek terrein waar de bevoegdheden verdeeld zijn tussen de Gemeenschap en de lidstaten (artikel 280 EG).

#### *2.3.1. Complementariteit met de doelstellingen van de Europese Raad van Tampere*

Op heel wat punten vindt het voorstel voor de instelling van een Europese officier van justitie een voedingsbodem in de beleidslijnen van Tampere.

---

<sup>34</sup> Vgl. hieronder par. 6.4 (waarborging van de vrijheden door de rechter).

<sup>35</sup> In dit groenboek wordt de term beschuldigde als algemene term gebruikt, die volgens de in de verschillende lidstaten gebruikte terminologie kan corresponderen met het begrip verdachte, beklaagde of beschuldigde. Als beschuldigde wordt hier gedefinieerd de verdachte persoon die door de Europese officier van justitie in kennis is gesteld van hetgeen hem telastgelegd wordt.

<sup>36</sup> Artikel 2 VEU.

<sup>37</sup> Vgl. hieronder par. 7.2.1. (Eurojust)

De Commissie baseert haar voorstel op een diagnose die, wat het algemene beginsel betreft, dezelfde is. De Europese Raad heeft immers erkend dat *"criminelen geen kans mogen krijgen om de verschillen tussen de gerechtelijke systemen van de lidstaten uit te buiten"*<sup>38</sup>.

Ook sommige algemene doelstellingen zijn tevens gemeenschappelijk, omdat het steeds gaat om het leveren van een bijdrage aan de *"ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid"*  
139

bedoeld in het Verdrag van Amsterdam. Het voorstel om een gemeenschappelijke vervolgings- en opsporingsruimte tot stand te brengen zou daaraan een substantiële bijdrage leveren op het specifieke gebied van de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap. De waarborging van de fundamentele rechten, waarvan het belang hierboven reeds is genoemd, moet tegelijkertijd de versterking van de doeltreffendheid van de vervolging als gevolg van de instelling van een Europees openbaar ministerie in evenwicht houden, overeenkomstig de conclusies van Tampere volgens welke *"een evenwichtige ontwikkeling van misdaadbestrijdingsmaatregelen in de gehele Unie wordt bewerkstelligd, waarbij de vrijheid en de wettelijke rechten van personen en economische subjecten worden beschermd"*<sup>39</sup>.

Bij de totstandbrenging van een systeem van vervolging op het gebied van de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen, met volledig behoud van de bevoegdheid tot het doen van een rechterlijke uitspraak op nationaal niveau, is het beginsel van de wederzijdse erkenning van gerechtelijke beslissingen tussen de lidstaten een van de belangrijkste aspecten. Dit veronderstelt wederzijds vertrouwen in de nationale rechtsstelsels en een gemeenschappelijke basis. Het impliceert dat er geen aanvullende beslissing tot geldigverklaring noch een exequatur meer nodig is. Het beginsel van wederzijdse erkenning wordt door de Europese Raad tot *"de hoeksteen van de justitiële samenwerking"* gemaakt binnen de Unie, waarbij wordt aangegeven dat het *"ook van toepassing moet zijn op aan het proces voorafgaande gerechtelijke bevelen, inzonderheid die waardoor de bevoegde autoriteiten snel bewijsmateriaal veilig kunnen stellen en beslag kunnen leggen op gemakkelijk verplaatsbare vermogensbestanddelen"*<sup>40</sup>.

Bovendien zou een van de instrumenten ter versterking van het optreden van de hier besproken Europese officier van justitie een Europees arrestatiebevel kunnen zijn. Dit instrument, dat in Tampere als een prioriteit is vastgesteld, is reeds, in een bredere context, opgenomen in een voorstel van de Commissie voor een kaderbesluit<sup>41</sup> en heeft opnieuw grote belangstelling gekregen van alle Europese instellingen, die hebben verklaard dat *"op korte termijn de Europese Unie een gemeenschappelijke Europese gerechtelijke ruimte tot stand zal brengen wat onder meer inhoudt dat een Europees arrestatie- en uitleveringsbevel gecreëerd wordt, in overeenstemming met de conclusies van Tampere, en dat gerechtelijke beslissingen*

---

<sup>38</sup> Conclusie nr. 5 van het Voorzitterschap van de Europese Raad van Tampere van 15 en 16 oktober 1999.

<sup>39</sup> Conclusie nr. 40.

<sup>40</sup> Conclusies nr. 33 en 36.

<sup>41</sup> Voorstel van de Commissie voor een kaderbesluit betreffende het Europees arrestatiebevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten van de Europese Unie, COM(2001)522.

en uitspraken wederzijds erkend worden"<sup>42</sup>. Het voorstel tot instelling van een Europese officier van justitie past in dit proces.

### 2.3.2. Specificiteit van het voorstel ten opzichte van de doelstellingen van de Europese Raad van Tampere

In andere opzichten vult dit voorstel echter de in Tampere aangenomen politieke beleidslijnen aan. Omdat het op een beperkt gebied betrekking heeft, concurreert het niet met de meer algemene initiatieven die in het kader van de derde pijler worden genomen. Het voorstel breidt die juist uit met andere middelen in de communautaire context van de eerste pijler, door ze aan te passen aan de specifieke kenmerken van de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap.

Aan Eurojust worden dus bijvoorbeeld volgens de conclusies van Tampere taken met zeer ruime bevoegdheden opgedragen op het gebied van de justitiële samenwerking, terwijl bij de Europese officier van justitie gedacht wordt aan een communautaire instantie, met bevoegdheden tot vervolging op het specifieke gebied van de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap.

Bovendien heeft de Europese Raad op het gebied van justitie in het algemeen aan de Raad en aan de Commissie gevraagd te beginnen met werkzaamheden "*betreffende de aspecten van het procesrecht waarvoor gemeenschappelijke minimumnormen noodzakelijk worden geacht*"<sup>43</sup>. Ten aanzien van de middelen gaat de Commissie verder wat betreft de voorbereidende fase van processen die specifiek betrekking hebben op gevallen van schade aan de communautaire financiën, waarvoor zij een gedeeltelijke procedurele harmonisatie voorstelt. De handelingen van de Europese officier van justitie – onder controle van de nationale rechter, de zogenoemde rechter van de vrijheden, aan wie deze functie zou zijn opgedragen – zouden derhalve geldig zijn in alle lidstaten als handelingen van een gemeenschappelijke instantie.

In wezen is de totstandbrenging van een gemeenschappelijke opsporings- en vervolgingsruimte op het gebied van de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap geen experimenteel begin als voorbode voor het ontstaan van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, maar juist het *logische eindpunt van de communautaire integratie*. De interne markt en het bijbehorende communautaire beleid hebben tot de verstrekking van eigen financiële middelen aan de Gemeenschappen geleid, die in verband met de bescherming tegen criminaliteit momenteel een aanvulling vergen in de vorm van een vervolgingsfunctie op communautair niveau. Met fundamenteel gemeenschappelijke belangen moet namelijk een gemeenschappelijke bescherming corresponderen.

Kortom, met de Europese officier van justitie voor de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen, die geheel binnen het kader van "het Europa van de gerechtigheid" blijft, gaat het niet zozeer om gerechtigheid "in Europa" als wel om gerechtigheid "voor Europa".

---

<sup>42</sup> Gemeenschappelijke verklaring van staats- en regeringsleiders van de Europese Unie, van de voorzitter van het Europees Parlement, van de voorzitter van de Europese Commissie en van de hoge vertegenwoordiger voor het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid, 14.9.2001.

<sup>43</sup> Conclusie nr. 37 van het Voorzitterschap van de Europese Raad van Tampere.

## 2.4. Rechtsgrondslag

Het hier besproken voorstel vooronderstelt de vaststelling van een rechtsgrondslag. Artikel 280 van het EG-Verdrag bepaalt dat de door de communautaire wetgever genomen maatregelen ter bestrijding van onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Gemeenschap worden geschaad *"geen betrekking hebben op de toepassing van het nationale strafrecht of de nationale rechtsbedeling"*. Volgens het EG-Verdrag – a fortiori het Euratom-Verdrag waarvan de formulering sinds Maastricht op dit punt nog niet is aangepast – is het momenteel dus niet mogelijk een Europese strafrechtelijke ruimte tot stand te brengen met een gemeenschappelijk gerechtelijk orgaan, zoals een officier van justitie.

Aanpassing van de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen is derhalve een noodzakelijke voorwaarde. Alleen daardoor kan de politieke legitimiteit van het voorstel worden gesanctioneerd. De Commissie heeft daarom voorgesteld een artikel 280 bis in het EG-verdrag in te voegen. Volgens dat voorstel zou de noodzakelijke wijziging van het Verdrag beperkt moeten blijven tot het stellen van de voorwaarden inzake de benoeming en het ontslag van de Europese officier van justitie en tot het omschrijven van de voornaamste kenmerken van zijn functie. In geval van een dergelijke aanpassing van het EG-Verdrag zouden daarnaast de bepalingen van artikel 183A van het Euratom-Verdrag aangevuld moeten worden met soortgelijke bepalingen als die welke zijn voorgesteld voor artikel 280 bis EG.

In die context zou het wenselijk zijn dat de Conventie die belast zal worden met het voorbereiden van de volgende herziening van de Verdragen, deze kwestie onderzoekt.

In de aldus aangepaste Verdragen zou worden verwezen naar het afgeleide recht ten aanzien van de bepalingen betreffende het statuut en de werkwijze van de Europese officier van justitie. Daarom wordt, in de bewoordingen van het voorgestelde artikel 280 bis, voorzien in de aanneming volgens de medebeslissingsprocedure door het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie, die met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluit, van de volgende regels:

*"2. (...) De Raad stelt volgens de procedure van artikel 251 het statuut van de Europese officier van justitie vast.*

*3. De Raad stelt volgens de procedure van artikel 251 van het Verdrag de voorwaarden vast voor de uitoefening van de functie van de Europese officier van justitie, en geeft met name*

*(a) voorschriften waarbij de elementen worden vastgesteld van de strafrechtelijke inbreuken betreffende fraude en iedere andere onwettige activiteit die nadelig is voor de financiële belangen van de Gemeenschap, evenals de straffen die op elk daarvan worden gesteld;*

*(b) procedurevoorschriften van toepassing op de activiteiten van de Europese officier van justitie, alsmede voorschriften betreffende de toelaatbaarheid van bewijzen;*

*(c) voorschriften inzake de rechterlijke toetsing van de procedurele handelingen die de Europese officier van justitie in de uitoefening van zijn functie verricht."*

Deze regels van afgeleid recht, het eigenlijke onderwerp van dit groenboek, zouden daarbij de aansluiting van het communautaire instrument op de nationale strafrechtelijke stelsels moeten vaststellen. Op basis van het groenboek moet in die context over twee centrale kwesties

gediscussieerd kunnen worden: de vraag hoe een Europese officier van justitie moet worden ingesteld zonder oprichting van een speciale rechterlijke instantie op communautair niveau om hem te controleren, en de vraag betreffende de mate van harmonisatie van het materiële en procedurele strafrecht die noodzakelijk is om hem goed te kunnen laten functioneren.



### 3. ALGEMEEN SCHEMA

In de bewoordingen van het door de Commissie voorgestelde artikel 280 bis van het EG-Verdrag wordt de Europese officier van justitie *"belast met de opsporing, de vervolging en de inbeschuldigingstelling van de daders of medeplichtigen van inbreuken waardoor de financiële belangen van de Gemeenschap worden geschaad, en met de strafvordering wegens deze inbreuken voor de bevoegde rechterlijke instanties van de lidstaten, onder de voorwaarden die zijn vastgesteld"* door de communautaire wetgever.

Voor een goed begrip dient allereerst het algemene schema van het voorstel te worden afgebakend. Hiertoe heeft de Commissie de volgende richtsnoeren opgesteld. De Europese officier van justitie hoeft slechts bevoegd te zijn voor één terrein, dat hieronder wordt omschreven. Met inachtneming van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid moet die bevoegdheid beperkt blijven tot het hetgeen minimaal noodzakelijk is voor de doeltreffende en gelijkwaardige vervolging van illegale activiteiten die de financiële belangen van de Gemeenschap schaden op het gehele grondgebied van de Europese Gemeenschappen (artikel 280 van het EG-Verdrag).

In het kader van dit groenboek stelt de Commissie voor in het Gemeenschapsrecht slechts datgene vast te leggen wat minimaal noodzakelijk is om de Europese officier van justitie goed te laten functioneren. Het uitgangspunt is dus verwijzing naar het nationale recht, terwijl de uitzondering – naar behoren gerechtvaardigd door de noodzaak te zorgen voor doeltreffendheid van de Europese officier van justitie – toepassing van het Gemeenschapsrecht is.

In deze geest wordt hier afgebakend wat de materiële bevoegdheden (par. 3.1) zouden kunnen zijn van de Europese officier van justitie, die handelt in een gemeenschappelijke opsporings- en vervolgingsruimte (par. 3.2). In het bijzonder worden zijn belangrijkste bevoegdheden (par. 3.2.1) en zijn positie ten opzichte van de nationale rechtsordes (par. 3.2.2) uiteengezet.

#### **3.1. Tot de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen beperkte materiële bevoegdheid**

De volgens het voorstel van de Commissie aan de Europese officier van justitie toe te kennen bevoegdheden zijn beperkt tot de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap zoals reeds omschreven in de bepalingen van artikel 280 van het EG-Verdrag.

Er zijn ongetwijfeld andere fundamenteel gemeenschappelijke belangen, zoals de gemeenschappelijke munt, het Europese overheidsapparaat, het gemeenschapsmerk, enz. Maar volledig in overeenstemming met haar bijdrage van september 2000 stelt de Commissie geen uitbreiding voor van de bevoegdheden van de Europese officier van justitie tot strafbare feiten buiten de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap, ongeacht of het nu gaat om andere inbreuken begaan door communautaire personeelsleden in de uitoefening van hun functie<sup>44</sup> of om valsemunterij met betrekking tot de euro, een nieuwe en

---

<sup>44</sup> Vgl. hieronder par. 5.2.3 (inbreuken buiten de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap).

niet minder belangrijke uitdaging<sup>45</sup>. In dit groenboek worden die thema's slechts voor de volledigheid als hypothese vermeld.

### 3.1.1. *Bijzondere verantwoordelijkheid van de Gemeenschappen*

De Europese Gemeenschappen hebben een versterkte verantwoordelijkheid ten aanzien van de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap. Het Verdrag van Amsterdam heeft die verantwoordelijkheid, die tevens berust bij de lidstaten, expliciet vastgelegd in de bepalingen van artikel 280 van het EG-Verdrag.

Sinds het begin van de opbouw van Europa beschikken de Europese Gemeenschappen over een begroting. Krachtens de artikelen 274 en 276 van het EG-Verdrag is de Europese Commissie verantwoordelijk voor de uitvoering van de begroting ten overstaan van de begrotingsautoriteit, die gevormd wordt door het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie.

Wat meer specifiek de financiële belangen van de Gemeenschap betreft, stelt het EG-Verdrag hoge eisen. De geboden bescherming moet doeltreffend, afschrikkend en in de lidstaten gelijkwaardig zijn. De *doeltreffendheid* veronderstelt dat, naast de administratieve ontdekking van fraude, daadwerkelijk sancties worden opgelegd en uitgevoerd. De ervaring leert dat voor een geloofwaardige *afschrikking* in de ernstigste gevallen niet alleen een administratieve, maar ook een strafrechtelijke reactie mogelijk moet zijn, met inbegrip van dwangmaatregelen bij de opsporing en tot vrijheidsbeneming gaande straffen. Tot slot impliceert de *gelijkwaardigheid* dat de bestraffing overal in de Gemeenschap gelijksoortig is.

Dit zeer hoge eisenniveau wordt volkomen gerechtvaardigd door het feit dat de gemeenschapsmiddelen sinds het begin van de Europese constructie *fundamenteel gemeenschappelijk belangen* vormen.

Die belangen zijn *het doelwit van financiële criminaliteit*, die in de ernstigste gevallen georganiseerd is. Die criminaliteit gebruikt de nieuwste communicatietechnieken en heeft, doordat ze zich niet door grenzen laat tegenhouden, een sterk internationaal karakter. In die context moeten de Gemeenschappen waarborgen dat fraude en corruptie doeltreffend gerechtelijk worden vervolgd. De communautaire financiële belangen rechtvaardigen bijzondere beschermingsmiddelen.

### 3.1.2. *Handhaving van het huidige terrein van de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap*

Met de Europese officier van justitie wordt niet beoogd de materiële bevoegdheden van de Gemeenschappen uit te breiden. Het terrein van de financiële belangen van de Gemeenschap blijft het reeds in artikel 280 van het EG-Verdrag gedefinieerde.

De te beschermen financiële belangen van de Gemeenschappen omvatten dus de algemene begroting, de door of voor de Gemeenschappen beheerde begrotingen en bepaalde niet

---

<sup>45</sup> Artikelen 3 en 4 van het Kaderbesluit van de Raad van 29.5.2000 tot versterking, door middel van strafrechtelijke en andere sancties, van de bescherming tegen valsemunterij in verband met het in omloop brengen van de euro (PB L 140 van 14.6.2000).

gebudgetteerde fondsen<sup>46</sup>, die voor eigen rekening worden beheerd door communautaire organen die niet de status van instelling hebben<sup>47</sup>. De bescherming van de financiële belangen betreft niet alleen het beheer van de begrotingskredieten, maar strekt zich op dit moment uit tot iedere maatregel die gevolgen heeft of kan hebben voor het communautaire patrimonium<sup>48</sup>, bijvoorbeeld onroerende goederen.

Wat betreft de uitgavenkant, gaat het hoofdzakelijk om uitgaven die door de lidstaten worden beheerd: subsidies verleend in het kader van de landbouwgaranties<sup>49</sup> en structuurmaatregelen<sup>50</sup>. In de tweede plaats gaat het om uitgaven die direct door de Gemeenschappen worden beheerd<sup>51</sup>.

*Een voorbeeld van een zaak met een interne component: misbruik van geld bestemd voor buitenlandse hulpprogramma's*

Wegens twijfel over de uiteindelijke bestemming van de humanitaire hulp op grond van vier contracten die werden toegekend door het Humanitaire Bijstandsbureau ECHO, heeft de UCLAF een administratief onderzoek uitgevoerd<sup>52</sup>. Een van de contracten betrof de regio van de Grote Meren in Afrika en drie andere ex-Joegoslavië, in de periode 1993-1995. Het bedrag dat was toegekend aan de maatschappij X die met de uitvoering ervan was belast en aan haar "off-shore"-vertakkingen bedroeg 2,4 miljoen.

Bij een eerste verificatie in de lidstaten A en B in 1997 bleek dat een deel van de middelen was gebruikt voor de onregelmatige financiering van extern personeel dat voor de Commissie werkzaam was binnen en buiten haar dienstruimten.

Overigens bleek tijdens een controlemissie in ex-Joegoslavië in 1998 dat de drie contracten voor die regio niet waren uitgevoerd en dat noch het personeel, noch de outillage waren gebruikt zoals aangegeven.

Verscheidene ambtenaren hebben een disciplinaire straf gekregen omdat ze betalingen hadden ontvangen van rechtstreeks bij de zaak betrokken maatschappijen voor werkzaamheden die geheel of gedeeltelijk niet waren uitgevoerd. De straffen varieerden van terugplaatsing in rang tot ontzetting uit het ambt met verlies van een deel van de pensioenrechten.

Getracht werd de betrokken uitgaven te reconstrueren, maar de middelen die in het kader van het administratieve onderzoek zijn ingezet hebben het gebruik van de gelden niet volledig kunnen verklaren. Tijdens de controle ter plaatse op basis van Verordening nr. 2185/96 verricht bij bedrijf X in 1998 zijn geen boekhoudstukken overgelegd ter staving van de bedragen die waren overgemaakt naar aanleiding van de uitvoering van de contracten.

---

<sup>46</sup> Bijvoorbeeld het Europees Ontwikkelingsfonds, dat wordt beheerd door de Commissie en de Europese Investeringsbank.

<sup>47</sup> Toelichting op het verdrag betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (goedgekeurd door de Raad op 26.5.1997), deel III, par. 1.1 (PB C 191 van 23.6.1997, blz. 7).

<sup>48</sup> Tweede overweging van de Verordeningen nrs. 1073/99 en 1074/99.

<sup>49</sup> Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de landbouw – afdeling Garantie.

<sup>50</sup> Europees Sociaal Fonds, Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de landbouw - afdeling Oriëntatie, Financieringsinstrument voor de oriëntatie van de visserij, Cohesiefonds.

<sup>51</sup> Beleid op diverse terreinen, zoals opleiding, jeugd, cultuur, informatie, energie, milieu, interne markt, Trans-Europese netwerken, onderzoek, externe acties, enz.

<sup>52</sup> Dit voorbeeld is al gepubliceerd. Zie Europese Commissie, *Bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen en fraudebestrijding, jaarverslag 1998*, COM(1999)590, par. 2.2.5.2.

De gegevens die tot strafrechtelijke vervolging kunnen leiden werden medegedeeld aan de nationale vervolgingautoriteiten van lidstaat B. De gerechtelijke procedure is nog niet afgerond.

Wat betreft de middelenkant, gaat het om de ontvangsten uit de rechten op het handelsverkeer met derde landen in het kader van het gemeenschappelijke landbouwbeleid en de bijdragen die in het kader van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker<sup>53</sup> zijn vastgesteld enerzijds, en de douanerechten op het handelsverkeer met derde landen anderzijds. Daarnaast zou de officier van justitie bevoegd moeten zijn voor de ontvangsten op grond van de toepassing van een uniform percentage op de BTW-grondslag van de lidstaten, in grensoverschrijdende gevallen waarvan de behandeling op communautair niveau uiterst relevant lijkt. De Europese officier van justitie zou echter niet bevoegd zijn voor de ontvangsten uit de toepassing van een uniform tarief op de som van de BNP's van de lidstaten.

#### *Een voorbeeld van een externe zaak: BTW-fraude*

Naast de courante fraudes (belasting ontdoken op de verkoop of teruggevorderd op fictieve aankopen) komt nu ook fraude voor die verband houdt met het communautaire overgangsstelsel dat gebaseerd is op het principe van BTW-heffing in het land van bestemming. De frauduleuze transacties berusten op goederencarrouzels en tijdelijk opgerichte "brievensmaatschappijen". Georganiseerde bendes vinden constructies uit om te profiteren van de BTW-vrijstelling op intracommunautaire leveringen en op uitvoer. Dit om door gebruikmaking van valse declaraties restitutie van BTW te verkrijgen, zonder die te hebben betaald.

De werkwijzen inzake BTW-fraude op internationaal niveau zijn bekend. Toch blijft het voor een nationale autoriteit in de praktijk moeilijk die gevallen helemaal alleen op te sporen, want de boekhoudkundige situatie in een lidstaat op zichzelf genomen lijkt altijd in orde. De meeste lidstaten erkennen dat internationale BTW-fraude een belangrijk probleem is, ook al is de nationale BTW-fraude, uitgedrukt in ontvangstenverliezen, ernstiger dan de internationale BTW-fraude. Die treft vooral producten met een hoge toegevoegde waarde, die snel te vervoeren zijn (zoals computeronderdelen, GSM 's, edele metalen).

#### *De huidige problemen*

Nog lang niet alle gevallen van BTW-fraude worden tijdig opgespoord en correct behandeld. Het OLAF kan slechts optreden om de zaak te coördineren wanneer de nationale autoriteiten daarom uitdrukkelijk verzoeken, van geval tot geval<sup>54</sup>. Het komt niet zelden voor dat afgezien wordt van de vervolging van dit soort zaken, vanwege de inspanningen op het gebied van internationale opsporing en van coördinatie op Europees niveau die vereist zijn. Zelfs met Eurojust is onvoldoende coördinatie mogelijk, omdat deze zaken niet automatisch bij Eurojust aanhangig zullen worden gemaakt<sup>55</sup>. De algehele informatieverstrekking aan de Europese officier van justitie en de prioritaire inschakeling van hem zou tot een veel systematischer behandeling leiden.

Op dit terrein is de samenwerking tussen het OLAF en de gerechtelijke diensten van bepaalde lidstaten versterkt om gemakkelijker de nodige bewijzen te kunnen verzamelen voor de vervolging. Maar de Europese officier van justitie zou nuttig kunnen zijn vanwege de contacten die hij zou kunnen leggen tussen de gerechtelijke en de met name fiscale

---

<sup>53</sup> D.w.z. de eerste twee categorieën eigen middelen bedoeld in artikel 2, lid 1, van het Besluit van de Raad van 31 oktober 1994 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen (94/728/EG, Euratom).

<sup>54</sup> COM(1999)590 reeds genoemd, par. 3.1.2.

<sup>55</sup> Vgl. hieronder par. 7.2.1 (Eurojust).

administratieve autoriteiten. Geen enkele nationale gerechtelijke autoriteit is immers in staat rechtstreeks met alle fiscale autoriteiten van de lidstaten te werken, wat de Europese officier van justitie juist wel zou kunnen.

De aldus gedefinieerde financiële belangen van de Gemeenschap vragen om een doeltreffend strafrechtelijk beschermingsmechanisme. Met de Europese officier van justitie stelt de Commissie een nieuw instrument voor om de Gemeenschap een van haar meest veeleisende verantwoordelijkheden op een van de oudste communautaire terreinen te kunnen laten vervullen.

### **3.2. Naar een gemeenschappelijke opsporings- en vervolgingsruimte**

Het idee van de Europese officier van justitie is ontstaan uit de noodzaak een oplossing te vinden voor de niet meer te rechtvaardigen tegenstrijdigheid tussen enerzijds de verzuiling op het grondgebied van de Europese Gemeenschappen tussen zeventien nationale strafrechtelijke ruimtes en anderzijds de ernstige schade aan specifiek communautaire, gemeenschappelijke belangen.

De Commissie stelt voor dat de Europese officier van justitie de bevoegdheden die hem zouden kunnen worden toegekend, uitoefent op het gehele grondgebied van de Gemeenschappen zoals dat gedefinieerd is in artikel 299 van het EG-Verdrag.

Binnen dat grondgebied zou de Europese officier van justitie optreden in een gemeenschappelijke opsporings- en vervolgingsruimte, aangezien zijn handelingen in alle lidstaten dezelfde waarde zouden hebben. Dat is het noodzakelijke minimum om de Europese officier van justitie te kunnen laten functioneren. De vorming van die gemeenschappelijke ruimte is een spectaculaire vooruitgang ten opzichte van de vervulling van slechts een coördinerende rol tussen verzuilde nationale ruimtes.

Naast deze onmisbare eerste stap zou de inhoud van die gemeenschappelijke ruimte variabel kunnen zijn overeenkomstig de in dit groenboek genoemde opties. Deze inhoud hangt namelijk af van de gekozen mate van harmonisatie voor de procedure, met name de opsporingsmaatregelen, en voor de erkenning van bewijzen.

#### *3.2.1. De bevoegdheden van de Europese officier van justitie: een gecentraliseerde leiding van de opsporing en vervolging*

De Europese officier van justitie, die gespecialiseerd is op het gebied van de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap, maar bevoegd is voor het gehele grondgebied van de Europese Gemeenschappen, zou een samenhangend pakket bevoegdheden moeten krijgen. Alvorens gedetailleerd in te gaan op de denkbare procedures, is het voor de duidelijkheid van het debat van belang een schematisch beeld van de taak van de officier van justitie te geven<sup>56</sup>. Procedureschema's zijn bijgevoegd<sup>57</sup>.

Het bijzondere van het voorstel is dat het de gecentraliseerde leiding van de opsporing en vervolging in een gemeenschappelijke ruimte opdraagt aan een communautaire instantie. De handelingen van de Europese officier van justitie zouden geldig zijn in deze gehele ruimte. De

---

<sup>56</sup> Vgl. hieronder par. 6 wat betreft de presentatie van die bevoegdheden vanuit procedureel gezichtspunt.

<sup>57</sup> Vgl. bijlage 2.

fase van het wijzen van een vonnis zou echter geheel op nationaal niveau blijven. De instelling van een Europese officier van justitie doet geen afbreuk aan enerzijds de verdieping van de algemene justitiële samenwerking en anderzijds de preventie op communautair niveau van de internationale financiële criminaliteit.

- De Europese officier van justitie zou de bewijzen à charge en à decharge moeten verzamelen om de daders van de strafbare feiten die op gemeenschappelijk wijze zijn omschreven, eventueel te kunnen vervolgen ter bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap<sup>58</sup>. Aldus zou hij moeten worden belast met *de leiding en de coördinatie van de vervolging*<sup>59</sup>. De Europese officier van justitie zou over een gespecialiseerde bevoegdheid beschikken, die voorrang boven de bevoegdheden van de nationale vervolgingsautoriteiten heeft, maar wel in coördinatie daarmee moet worden uitgeoefend om overlapping te voorkomen<sup>60</sup>.
- Met de hulp van de bestaande opsporingsinstanties (politie) voor de uitvoering van de onderzoeken zou de Europese officier van justitie *de leiding van de opsporingsactiviteiten* hebben over de zaken op het gebied waarop hij bevoegd is<sup>61</sup>. Hij zou *de rechtsbescherming* met betrekking tot de binnen de Europese instellingen verrichte opsporingen kunnen versterken<sup>62</sup>.
- De handelingen, verricht onder het gezag van de Europese officier van justitie, zouden, wanneer zij de individuele vrijheden en de fundamentele rechten op het spel zouden kunnen zetten, onderworpen moeten worden aan *het toezicht van de nationale rechter* die de functie van rechter van de vrijheden uitoefent<sup>63</sup>. Het op deze wijze in een lidstaat uitgeoefende toezicht zou in de gehele Gemeenschap moeten worden erkend, om in elke andere lidstaat de toegestane handelingen te kunnen uitvoeren en de verzamelde bewijzen te kunnen toelaten.
- De Europese officier van justitie zou, onder toezicht van de rechter, bevoegd zijn tot *verwijzing naar het bevoegde nationale vonnisgerecht* van de daders van de strafbare feiten waarop de vervolging betrekking heeft<sup>64</sup>.
- De officier van justitie zou tijdens het proces zelf voor de nationale rechter de strafvervolging op zich moeten nemen, teneinde de financiële belangen van de Gemeenschap te verdedigen. De Commissie acht het essentieel dat de berechting van de verdachte voorbehouden blijft aan de nationale rechter. Het ligt geenszins in de bedoeling

---

<sup>58</sup> Vgl. hieronder par. 5 (materieel recht).

<sup>59</sup> Dit beginsel, dat een vernieuwing in het communautaire kader lijkt, is reeds in de internationale rechtsorde opgenomen. Het op 17-7-1998 in Rome goedgekeurde Statuut inzake het Internationaal Strafhof voorziet in de aanstelling van een internationale aanklager, met opsporingsbevoegdheden ten behoeve van de vervolging op het grondgebied van de staten die partij zijn. De vijftien lidstaten van de Europese Unie hebben dit verdrag ondertekend en de Raad heeft in zijn gemeenschappelijk standpunt van 11.6.2001 betreffende het Internationaal Strafhof op de spoedige inwerkingtreding ervan aangedrongen (PB L 155 van 12.6.2001, blz. 19).

<sup>60</sup> Vgl. hieronder par. 6.2.2.2 wat betreft gemengde zaken.

<sup>61</sup> Vgl. hieronder par. 6.2.3.2 (werkrelatie met de nationale opsporingsdiensten).

<sup>62</sup> Vgl. hieronder par. 7.3 (toekomstige rol van het OLAF).

<sup>63</sup> Vgl. hieronder par. 6.4 (waarborging van de vrijheden door de rechter).

<sup>64</sup> Vgl. hieronder par. 6.3.1 (keuze van de lidstaat voor de verwijzing naar het vonnisgerecht).

een communautaire rechterlijke instantie in het leven te roepen om ten gronde vonnis te wijzen<sup>65</sup>.

### 3.2.2. *Harmonieuze aansluiting bij de nationale strafrechtsstelsels*

De nationale stelsels vormen de basis van de strafrechtelijke bescherming tegen grensoverschrijdende criminaliteit en blijven onontbeerlijk. Het voorstel betreffende de Europese officier van justitie beoogt alleen in een specifieke leemte te voorzien. Het gaat daarbij absoluut niet om de invoering van een volledig en autonoom communautair strafrechtsstelsel.

Met het voorstel wordt daarentegen beoogd een aanvullend instrument in het leven te roepen dat op harmonieuze wijze aansluit bij de nationale rechtsordes door de instelling in de lidstaten van afgevaardigde Europese officieren van justitie (zie volgend hoofdstuk). Het heeft de ambitie de nationale rechterlijke instanties in staat te stellen op doeltreffende wijze een deel van de grensoverschrijdende criminele activiteiten te berechten op een gebied waarop als gevolg van de communautaire integratie (gemeenschappelijke fondsen, eigen middelen) een geïsoleerde repressie steeds zinlozer wordt. De nationale rechterlijke instanties zouden dan als rechters naar Gemeenschapsrecht op deze speciale categorie van strafbare feiten dezelfde in de nationale rechtsorde opgenomen regels toepassen, zoals zij nu reeds de regels van het Gemeenschapsrecht op alle gebieden van het EG-Verdrag toepassen.

De centralisatie van de leiding van de vervolging betekent niet dat de nationale rechtsstelsels ingrijpend worden gewijzigd. De verschillende juridische tradities in Europa vertonen al tientallen jaren een tendens naar convergentie. De opsporings- en vervolgingsfuncties, die op dezelfde behoeften zijn gericht, bestaan in alle lidstaten. De structuren ervan zijn weliswaar nog altijd verschillend, maar die verschillen zijn in de loop van de tijd wel kleiner geworden. Deze ontwikkeling kent diverse oorzaken, maar is voor een belangrijk deel te danken aan het feit dat de lidstaten zijn onderworpen aan de waarborgen van een eerlijk proces die worden verdedigd door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens.

Dit alles wordt bevestigd door de werkzaamheden van deskundigen die alle nationale strafrechtsstelsels vertegenwoordigen, zowel de continentale stelsels als de 'common law'-stelsels<sup>66</sup>.

Het voorstel is er uitsluitend op gericht de nationale rechtsstelsels doeltreffender te maken op een gebied dat intrinsiek gemeenschappelijk is geworden. Daarom gaat het bij de Europese officier van justitie veeleer om de toekenning van gemeenschappelijke bevoegdheden dan om de overdracht van nationale bevoegdheden die al volledig bestonden.

#### ***Algemene vraag: Wat is uw mening over het voorgestelde algemene schema betreffende de Europese officier van justitie, namelijk over :***

---

<sup>65</sup> Vgl. hieronder par. 6.3.2 (uitoefening van de strafvordering).

<sup>66</sup> Zie met name *La mise en œuvre du Corpus juris dans les États membres*, voornoemd, deel 1, blz. 42 e.v.: "Le résultat de cette évolution est que, du point de vue juridique, les systèmes nationaux en vigueur en Europe sont devenus nettement plus compatibles qu'ils ne l'étaient. [...] C'est ce qui rend possible la synthèse que constitue la proposition d'un ministère public européen qui consacre le principe d'une poursuite à caractère public et non privé (hérité de la tradition inquisitoire), mais exclut le recours à un juge d'instruction, remplacé par « un juge des libertés » exerçant la garantie judiciaire de façon impartiale et neutre (dans l'esprit de la tradition accusatoire)."

*zijn actieterrein (beperkt tot uitsluitend de financiële dimensie van de belangen van de Gemeenschap)?*

*zijn bevoegdheden?*

*de aansluiting van zijn functie bij de nationale strafrechtsstelsels?*



#### 4. JURIDISCH STATUUT EN INTERNE ORGANISATIE

Het statuut en de interne organisatie van wat het ambt van Europees officier van justitie zou kunnen worden, moeten hier worden uitgewerkt. Met de term Europese officier van justitie kan de ene keer het voorgestelde orgaan in zijn totaliteit worden aangeduid en de andere keer de persoon die aan het hoofd daarvan is geplaatst (par. 4.1). In het eerste geval is die term synoniem met Europees openbaar ministerie of ook wel Europees parket, als het administratieve personeel daarbij wordt inbegrepen (par. 4.3); in het tweede geval gaat het om het ambt van deze persoon in relatie met dat van de afgevaardigde Europese officieren van justitie (par. 4.2).

##### 4.1. Statuut van de Europese officier van justitie

Daar het de bedoeling is dat de Europese officier van justitie gerechtelijke bevoegdheden uitoefent, moeten zijn statuut en meer in het bijzonder de voorwaarden voor zijn benoeming en, eventueel, zijn ontheffing van zijn ambt hem volledige legitimiteit geven om zijn taken te kunnen vervullen.

###### 4.1.1. *Beginsel van onafhankelijkheid*

Naar het voorbeeld van een aantal bepalingen die de onafhankelijkheid van de leden van het Hof van Justitie beogen te waarborgen, heeft de Commissie voorgesteld in het EG-Verdrag op te nemen dat *"de Europese officier van justitie wordt gekozen onder personen die alle waarborgen voor onafhankelijkheid bieden en die aan alle gestelde eisen voldoen om in hun onderscheidene landen de hoogste rechterlijke ambten te bekleden. Bij de vervulling van zijn taken vraagt noch aanvaardt hij enigerlei instructies"*<sup>67</sup>.

Die onafhankelijkheid is een essentieel kenmerk van de Europese officier van justitie en is gerechtvaardigd omdat de Europese officier van justitie een gespecialiseerd gerechtelijk orgaan zou zijn. Hij zou zowel onafhankelijk moeten zijn ten opzichte van de procespartijen in het kader van een contradictoire procedure<sup>68</sup>, als ten opzichte van de lidstaten en de communautaire instellingen, organen en instanties.

Uit hoofde daarvan zou de Europese officier van justitie alle vereiste bevoegdheden moeten bezitten en als zodanig moeten worden gezien. Hij zou zijn ambt onpartijdig moeten uitoefenen en slechts geleid moeten worden door de wens tot eerbiediging van de legaliteit.

###### 4.1.2. *Voorwaarden voor benoeming en ontslag*

Zowel bij de benoeming als bij het eventuele ontslag van de Europese officier van justitie moeten de beginselen van onafhankelijkheid en legitimiteit in acht worden genomen.

###### 4.1.2.1. *Benoeming van de Europese officier van justitie*

De Commissie heeft voorgesteld dat de Europese officier van justitie, hier opgevat als de persoon aan het hoofd van het Europese parket, door de Raad op voorstel van de Commissie

---

<sup>67</sup> Lid 2 van het voorstel voor artikel 280 bis.

<sup>68</sup> Vgl. hieronder par. 6.2.1. (algemene beginselen van de voorbereidende fase).

en met instemming van het Europees Parlement met gekwalificeerde meerderheid van stemmen wordt benoemd<sup>69</sup>. In die procedure worden onderdelen overgenomen van de in het Verdrag van Nice opgenomen procedure voor de benoeming van de Commissie (gekwalificeerde meerderheid in de Raad, stemming in het Europees Parlement). Daardoor lijkt de volledige legitimiteit van de Europese officier van justitie te kunnen worden gewaarborgd.

Dat de Commissie de voordracht doet in de benoemingsprocedure van de Europese officier van justitie vloeit voort uit haar speciale verantwoordelijkheid voor de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap.

Wat betreft de duur van de benoeming heeft de Commissie een niet-hernieuwbare ambtsperiode van zes jaar voorgesteld<sup>70</sup>. De Europese officier van justitie zou dus een lange ambtsperiode hebben, waarvan de duur bijvoorbeeld die van de zittingstijd van het Europees Parlement of die van de ambtsperiode van de Commissie overschrijdt. Dat de ambtsperiode niet hernieuwbaar is bevestigd op de krachtigste wijze de onafhankelijkheid van de Europese officier van justitie<sup>71</sup>.

Bovendien moet worden bepaald of op de Europese officier van justitie al dan niet het statuut van de ambtenaren en andere personeelsleden van de Gemeenschappen van toepassing is.

#### 4.1.1.2. *Ontslag en andere omstandigheden die een einde maken aan de uitoefening van het ambt van de Europese officier van justitie*

De Commissie heeft voorgesteld dat de Europese officier van justitie instaat voor zijn handelingen wanneer hij op ernstige wijze is tekortgeschoten in de uitoefening van zijn ambt. De voorwaarden voor een eventuele tuchtrechtelijke ontzetting uit het ambt van de Europese officier van justitie moeten echter volgens de Commissie in overeenstemming zijn met het beginsel van zijn onafhankelijkheid. In elk geval mag de beslissing omtrent de ontzetting slechts genomen worden door een rechterlijke instantie op communautair niveau, dat wil zeggen door het Hof van Justitie.

Daarom wordt in het voorstel voor artikel 280 bis van het EG-Verdrag bepaald dat indien de Europese officier van justitie *"niet meer aan de eisen voor de uitoefening van zijn ambt voldoet of op ernstige wijze is tekortgeschoten kan hij op verzoek van het Europees Parlement, de Raad of de Commissie van zijn ambt ontheven worden verklaard."*<sup>72</sup>.

Bovendien zou in het statuut van het Europees openbaar ministerie nog moeten worden voorzien in drie andere gevallen waarin de ambtsvervulling van de Europese officier van justitie eindigt: overlijden, ontslag op initiatief van de Europese officier van justitie en verstrijking van zijn ambtstermijn.

---

<sup>69</sup> Lid 1 van het voorstel voor artikel 280 bis.

<sup>70</sup> Lid 1 van het voorstel voor artikel 280 bis.

<sup>71</sup> Ter vergelijking, op grond van dezelfde motivering heeft de Aanklager bij het toekomstige Internationaal Strafhof een niet-hernieuwbare ambtstermijn van negen jaar gekregen (artikel 42 van het genoemde Statuut inzake het Internationaal Strafhof).

<sup>72</sup> Lid 2 van het voorstel voor artikel 280 bis.

#### 4.1.3. Hiërarchische rol van de Europese officier van justitie

De Europese officier van justitie, hoofd van het Europees openbaar ministerie, moet belast worden met de leiding en de coördinatie van de opsporing en vervolging ter zake van alle strafbare feiten die onder zijn bevoegdheid vallen, in de gehele daartoe gedefinieerde gemeenschappelijke ruimte.

Die verantwoordelijkheid moet tot uiting komen in bevoegdheden op het gebied van de interne organisatie van zijn dienst, op het gebied van het geven van instructies aan de afgevaardigde Europese officieren van justitie en in de vaststelling van richtsnoeren op strafrechtelijk gebied, binnen de door de communautaire wetgever omschreven grenzen<sup>73</sup>.

### 4.2. Gedecentraliseerde organisatie van het Europees openbaar ministerie

De structuur van de Europese officier van justitie in haar geheel zou berusten op een taakverdeling tussen een Europese officier van justitie, waarbij het minimaal noodzakelijke gecentraliseerd wordt op communautair niveau, en afgevaardigde Europese officieren van justitie, die tot de nationale rechtsstelsels behoren en die de strafvordering in concreto zouden uitoefenen.

#### 4.2.1. *Beginsel van decentralisatie: afgevaardigde Europese officieren van justitie*

In de geest van het subsidiariteitsbeginsel stelt de Commissie voor dat de organisatie van de Europese officier van justitie gedecentraliseerd is, om te waarborgen dat zijn optreden geïntegreerd wordt in de nationale rechtsordes, zonder dat die ingrijpend worden gewijzigd. Onder de Europese officier van justitie zouden in de lidstaten afgevaardigde Europese officieren van justitie ressorteren om de aansluiting tussen het communautaire apparaat en de nationale rechtsstelsels te verzekeren<sup>74</sup>.

##### 4.2.1.1. *Statuut van de afgevaardigde Europese officieren van justitie*

Aan de hand van de hoeveelheid te behandelen zaken en de interne gerechtelijke organisatie van de lidstaten zouden in elke lidstaat een of meer afgevaardigde Europese officieren van justitie kunnen worden aangesteld. De afgevaardigde Europese officieren van justitie zouden bevoegd kunnen worden verklaard door de Europese officier van justitie op voordracht van hun lidstaat van herkomst. Het zouden nationale functionarissen moeten zijn die in hun respectieve lidstaten belast zijn met functies op het gebied van de strafvervolging en die uit hoofde daarvan een zekere ervaring kunnen doen gelden. Afhankelijk van de lidstaat zou het kunnen gaan om nationale officieren van justitie, al dan niet met de status van magistraat, of om daartoe aangewezen functionarissen, daar waar men het instituut openbaar ministerie niet kent.

De Commissie is niet noodzakelijkerwijze van plan een autonoom Europees statuut voor de afgevaardigde officieren van justitie voor te stellen. Deze zouden hun nationaal statuut kunnen behouden wat betreft alle aspecten inzake werving, benoeming, bevordering, bezoldiging, sociale zekerheid, dagelijkse leiding, enz. Er zou alleen verandering komen in hun hiërarchisch en disciplinair regime voor de duur van hun mandaat, zoals hieronder wordt

---

<sup>73</sup> Vgl. hieronder par. 6.2.2.1 (legaliteit of opportuniteit van de vervolging).

<sup>74</sup> COM(2000)608, reeds aangehaald.

aangegeven. Bij deze oplossing zijn de implicaties voor het recht van de lidstaten waarschijnlijk het geringst. Het statutaire regime dat van toepassing is op de afgevaardigde Europese officieren van justitie zou in ieder geval in nauwe samenhang met de lidstaten moeten worden onderzocht, met name teneinde te waarborgen dat zij hun ambt in volledige onafhankelijkheid kunnen uitoefenen.

De afgevaardigde Europese officieren van justitie zouden worden benoemd voor een bepaald ambtstermijn. Anders dan bij de Europese officier van justitie zou die ambtstermijn hernieuwbaar kunnen zijn, in verband met het aantal beschikbare gegadigden in de lidstaten. Tevens kunnen de betrokken personen zich op deze wijze specialiseren op het terrein van de financiële belangen van de Gemeenschap, terwijl zij tevens over praktische en actuele kennis van het nationale vervolgingssysteem beschikken.

Wat betreft de mogelijkheid dit Europees mandaat te cumuleren met een nationaal mandaat kan tussen verschillende opties gekozen worden.

Volgens een eerste optie zou het mandaat van afgevaardigde Europese officier van justitie elk ander mandaat uitsluiten. Door die exclusiviteit zou worden gewaarborgd dat de betrokkenen zich volledig op het Europese gebied kunnen specialiseren. Met deze optie wordt beoogd tegenstrijdige belangen en prioriteiten in termen van strafbeleid aan de bron te vermijden en te verzekeren dat de betrokkenen zo doeltreffend mogelijk optreden.

Volgens een tweede optie zou het mandaat van afgevaardigde Europese officier van justitie alleen maar een specialisatie inhouden ("twee petten"). De betrokkenen zouden de plicht hebben zich bezig te houden met de vervolging van onwettige activiteiten die de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap schaden, en in de tweede plaats met hun gewone activiteiten, waaronder die op repressief gebied, blijven uitoefenen. Indien tegelijkertijd een beroep op hen wordt gedaan in hun twee functies, zouden de communautaire belangen voorrang moeten krijgen. Deze benadering biedt het voordeel dat gemengde zaken, waarbij inbreuken die zowel communautaire als nationale belangen schaden (dit komt hierna nog aan de orde) moeten worden vervolgd, gemakkelijker kunnen worden opgelost<sup>75</sup>.

Volgens een derde optie zou de keuze tussen de twee vorige opties aan het oordeel van elke lidstaat kunnen worden overgelaten.

Ten aanzien van de disciplinaire aansprakelijkheid van de afgevaardigde Europese officieren van justitie bij of in verband met de uitoefening van hun Europees mandaat zou het Hof van Justitie als bevoegde instantie moeten worden aangewezen, naar analogie met het regime dat van toepassing is op de Europese officier van justitie zelf<sup>76</sup>. Deze zou, als hiërarchisch hoofd van het Europees openbaar ministerie, een rol moeten spelen in de disciplinaire procedure. De zwaarste disciplinaire sanctie voor een afgevaardigde officier van justitie zou het verlies van zijn Europees ambt zijn.

In de bovengenoemde hypothese van een cumulatie van mandaten zouden de afgevaardigde Europese officieren van justitie disciplinaire aansprakelijkheid blijven wat betreft hun nationaal mandaat, mits hun onafhankelijkheid op doeltreffende wijze wordt gewaarborgd. De relatie tussen de effecten van de twee disciplinaire procedures moet dus worden bekeken.

---

<sup>75</sup> Vgl. hieronder par. 6.2.2.2 (gemengde zaken).

<sup>76</sup> Vgl. hierboven par. 4.1.2.2. (ontslag van de Europese officier van justitie).

Het verlies van zijn Europees ambt zou volgens het Gemeenschapsrecht geen gevolgen hebben voor de nationale status van de afgevaardigde Europese officier van justitie. Wanneer hij daarentegen van zijn nationaal ambt wordt ontheven, zou de gestrafte afgevaardigde Europese officier van justitie niet meer voldoen aan een van de eisen voor de uitoefening van zijn Europees ambt, dat hij dan automatisch zou verliezen.

#### *4.2.1.2. Rol van de afgevaardigde Europese officieren van justitie*

De rol van de afgevaardigde Europese officieren van justitie zou essentieel zijn, aangezien zij door de Europese officier van justitie bevoegd zouden worden verklaard om elke handeling te verrichten waarvoor de Europese officier van justitie bevoegd zou zijn. In de praktijk zouden zij de belangrijkste instrumenten zijn voor het optreden van de Europese officier van justitie, want de concrete uitoefening van diens bevoegdheden zou meestal op hen neerkomen, zowel in de opsporings- als in de vervolgingsfase.

Het werkterrein van elke afgevaardigde Europese officier van justitie zou vanzelfsprekend het rechtsgebied van zijn lidstaat zijn. Maar elk van hen zou door de Europese officier van justitie kunnen worden gemachtigd op te treden op het grondgebied van elke andere lidstaat, in samenwerking met de afgevaardigde Europese officier van justitie aldaar. De afgevaardigde Europese officieren van justitie zouden op deze wijze verplicht moeten zijn tot verlening van onderlinge bijstand.

Deze decentralisatie past in de opzet van netwerken van gerechtelijke middelen van de lidstaten (verbindingsmagistraten, Europees justitieel netwerk, ...) <sup>77</sup>. De voorgestelde organisatie beoogt geen autonoom communautair systeem te creëren, maar stoelt hoofdzakelijk op de gerechtelijke capaciteiten van de lidstaten, overeenkomstig de gedachte van communautaire integratie.

#### *4.2.2. Ondergeschiktheid aan de Europese officier van justitie*

Het is echter duidelijk dat de Europese officier van justitie om redenen van samenhang en eenheid van handelen een hiërarchische structuur moet behouden. Aan de top zou de Europese officier van justitie verantwoordelijk zijn voor de leiding en coördinatie van het optreden van de afgevaardigde officieren van justitie, naargelang de behoefte aan opsporing en vervolging. Tijdens hun ambtsperiode worden de afgevaardigde officieren van justitie in de hiërarchie van het Europees openbaar ministerie geplaatst – al dan niet met uitsluiting van een andere hiërarchie, afhankelijk van de gekozen optie uit de vorige paragraaf – en zijn zij verplicht de algemene en bijzondere instructies van de Europese officier van justitie op te volgen. Wat betreft de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap mogen zij in elk geval geen instructies van hun nationale autoriteiten ontvangen.

De Europese officier van justitie zou volgens de Commissie moeten voldoen aan het beginsel van ondeelbaarheid, dat de nationale parketten ook kennen, wat inhoudt dat elke handeling die door een afgevaardigde officier van justitie is verricht, de Europese officier van justitie als geheel bindt. Elke afgevaardigde officier van justitie zou hiertoe een volmacht krijgen van de Europese officier van justitie. Onder het toezicht van de Europese officier van justitie zouden de afgevaardigde Europese officieren van justitie daarom in rechte vervangbaar moeten zijn.

---

<sup>77</sup> Vgl. hieronder par. 7.2 (actoren ingesteld in het kader van de Europese Unie).

***Vraag nr. 1: Wat vindt u van de voorgestelde interne structuur en organisatie van het Europees openbaar ministerie? Moeten de afgevaardigde Europese officieren van justitie een exclusief Europees mandaat krijgen of kan dit worden gecumuleerd met een nationaal mandaat?***

### **4.3. Werkinstrumenten van het Europees parket**

Het statuut van het Europees parket moet uiteraard worden geregeld bij wege van afgeleid Gemeenschapsrecht, met name wat betreft de meest concrete aspecten daarvan (begroting, personeel, enz.), volgens de procedure van artikel 251 van het EG-Verdrag (gekwalificeerde meerderheid van stemmen in de Raad en medebeslissing van het Parlement).

Omdat de organisatie van de Europese officier van justitie gedecentraliseerd is, moet de structuur van de zetel van het nieuw op te richten orgaan beperkt worden tot datgene wat minimaal noodzakelijk is voor het goed functioneren daarvan. De centrale diensten van de Europese officier van justitie moeten klein zijn in vergelijking met de diensten van de afgevaardigde Europese officieren van justitie, waarin het merendeel van de personele middelen en de werkinstrumenten geconcentreerd moet zijn. De synergie met de op nationaal niveau reeds bestaande middelen moet in het bijzonder bijdragen aan de doeltreffendheid van het systeem als geheel.

De Europese officier van justitie zou wat zijn zetel betreft de leiding hebben over het beheer van de personele middelen en de werkinstrumenten van het Europees parket. Hij zou in die taak worden bijgestaan door een of meer substituten<sup>78</sup>.

De Europese officier van justitie moet een eigen *begroting* hebben, die wordt opgevoerd op de algemene begroting van de Europese gemeenschappen. Deze begroting moet volledig onafhankelijk door de Europese officier van justitie worden beheerd, in het kader van de Verdragen en van de financiële voorschriften voor de toepassing daarvan. Elke afgevaardigde Europese officier van justitie blijft onderworpen aan zijn nationale statuut en wordt bezoldigd door zijn lidstaat. Maar de eventuele meerkosten van het Europees parket in termen van exploitatiekosten voor de lidstaten kunnen op de eigen begroting van de Europese officier van justitie worden geboekt.

Het *personeel* van het Europees parket kan door de Europese officier van justitie worden geworven, benoemd en geleid, voorzover het gaat om personeel van de zetel, en door de lidstaat volgens zijn eigen voorschriften, wat betreft het gedecentraliseerde personeel. De eigen bevoegdheid op personeelsgebied van de Europese officier van justitie moet worden uitgeoefend met inachtneming van de daartoe opgestelde communautaire regels, met name het statuut van de ambtenaren en andere personeelsleden van de Gemeenschappen.

De *zetel* van de Europese officier van justitie dient te worden vastgesteld volgens de procedure die is voorzien voor communautaire organen, maar de afgevaardigde Europese

---

<sup>78</sup> Ter vergelijking, het personeel van de Aanklager bij het Internationaal Strafhof wordt geworven, benoemd en geleid door de Aanklager, bijgestaan door een of meer Substituut-Aanklagers (artikelen 42 en 44 van het Statuut).

officiëren van justitie zouden, naar keuze van de lidstaten, hun standplaats hebben in hun respectieve nationale of regionale hoofdsteden, of in elke andere plaats die geschikt is voor de praktische uitoefening van hun ambt, rekening houdend met de territoriale vestiging van de bevoegde nationale rechterlijke instanties.

## 5. MATERIEEL STRAFRECHT

De Commissie heeft voorgesteld in het EG-Verdrag op te nemen dat de Raad, met medebeslissing van het Europees Parlement, "de voorwaarden [vaststelt] voor de uitoefening van de functie van de Europese officier van justitie, en [...] met name (a) voorschriften [geeft] waarbij de elementen worden vastgesteld van de strafrechtelijke inbreuken betreffende fraude en iedere andere onwettige activiteit die nadelig is voor de financiële belangen van de Gemeenschap, evenals de straffen die op elk daarvan worden gesteld; [...]".

Het is namelijk noodzakelijk de *specifieke* regels in overweging te nemen met betrekking tot de definitie van die inbreuken (par. 5.2) en met betrekking tot de corresponderende sancties (par. 5.3). Wat betreft het vaststellen, ten behoeve van het behoorlijk functioneren van de Europese officier van justitie, van meer *algemene* materiële voorschriften op het gebied van de strafrechtelijke aansprakelijkheid (par. 5.4) en de verjaring (par. 5.5), moet de opportuniteit daarvan worden bekeken, onverminderd het acquis. Voor elk van die terreinen speelt de kwestie van de meest geschikte wetgevingsmethode (par. 5.1).

### 5.1. Keuze van de wetgevingsmethode: communautaire unificatie of harmonisatie van de nationale wetgevingen

De Commissie is van mening dat de totstandbrenging van een gemeenschappelijke opsporings- en vervolgingsruimte op het specifieke terrein van de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap niet de noodzaak schept van een "algemene codificatie van het strafrecht" tussen de lidstaten.

De Europese officier van justitie zal om te kunnen functioneren een geheel van regels op het gebied van het materiële recht nodig hebben, in navolging van de regels die de nationale vervolgingautoriteiten toepassen.

*In theorie* kunnen die regels vastgesteld worden door verschillende methodes te combineren:

- alleen maar verwijzen naar het nationale recht van de lidstaten (zonder harmonisatie);
- gedeeltelijke harmonisatie van een aantal nationale bepalingen, in meerdere of mindere mate, voor het overige aangevuld met een verwijzing naar het nationale recht;
- volledige harmonisatie van een aantal nationale bepalingen, waarbij de inhoud van communautaire regels in de plaats komt van die van de betrokken nationale regels;
- unificatie, dat wil zeggen de totstandbrenging van een autonoom communautair corpus juris, los van het recht van de lidstaten.

*In de praktijk* heeft het potentiële acquis op het gebied van de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap de weg van de harmonisatie gevolgd, waarvan de mate verschilt afhankelijk van het betrokken terrein. Dat is de onderliggende methode van de bepalingen van de Overeenkomst van 26 juli 1995 met haar aanvullende protocollen enerzijds, en van het genoemde voorstel voor een richtlijn van 23 mei 2001 anderzijds.



Daarnaast wordt de kwestie van de keuze van de meest geschikte methode voor de vaststelling van het gemeenschappelijke materiële recht dat nodig is om de Europese officier van justitie goed te kunnen laten functioneren, in het kader van dit groenboek op een nieuwe manier gesteld.

Algemeen gesteld moeten twee verschillende principes worden verenigd. Het eerste is dat van volledige harmonisatie, of zelfs unificatie. Het handelen van de Europese officier van justitie wordt gemakkelijker naarmate het materiële recht meer is geharmoniseerd of geüniformeerd. Bovendien zou volledige harmonisatie of unificatie van het recht per definitie de gelijkwaardigheid van de bescherming in de gehele Gemeenschap, die door het Verdrag wordt geëist, waarborgen. Tenslotte zou dit systeem bijdragen tot een grotere rechtszekerheid voor de justitiabelen, door vergemakkelijking van de toegang tot de toepasselijke regels. Maar deze mogelijkheid is slechts legitiem voorzover zij evenredig is aan het nagestreefde specifieke doel: de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap. Aan zo'n systeem zal veeleer gedacht worden wanneer het wordt toegepast op de terreinen die speciaal onder de Europese officier van justitie ressorteren, bijvoorbeeld de vaststelling van de bestanddelen van de strafbare feiten die tot zijn competentie behoren of de duur van de corresponderende verjaringstermijn.

Het tweede principe is dat van gehele of gedeeltelijke verwijzing naar het nationale recht. Dat lijkt de meest geschikte methode ter bepaling van algemene regels die uitgaan boven de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap, ondanks de diversiteit die daardoor moet blijven bestaan in het licht van de doelstelling van de gelijkwaardige bescherming in de Gemeenschap. De nationale rechtsordes zullen minder aangetast worden omdat de Europese officier van justitie met elk daarvan rekening zal moeten houden, al naargelang de lidstaat waar hij optreedt.

De gewenste combinatie van deze twee systemen impliceert dat op elk terrein van het materiële recht op twee vragen geantwoord moet worden: welke regels moeten geüniformeerd of geharmoniseerd worden, en in het tweede geval, in welke mate? In de volgende hoofdstukken zullen deze kwesties behandeld worden.

De auteurs van het Corpus Juris hebben een verdergaande harmonisatie voorgesteld op het gebied van het algemene strafrecht. De Commissie denkt echter dat een dergelijke harmonisatie evenredig moet blijven aan de specifieke doelstelling van de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap en dat de mate van harmonisatie moet worden gevarieerd afhankelijk van het onderwerp (zie par. 5.2 tot en met 5.5).

Tot slot moet bij het hiernavolgende in gedachten worden gehouden dat de Europese officier van justitie deel moet uitmaken van een proces van voortdurende verandering. Enerzijds wil de Commissie met dit groenboek de hoofdlijnen schetsen voor een debat over hetgeen minimaal noodzakelijk is om de Europese officier van justitie behoorlijk te kunnen laten functioneren. Wanneer deze eenmaal op een voldoende gemeenschappelijke basis is geïnstalleerd, na de periode die nodig is om zijn rechtsgrondslag en –kader aan te nemen, zal uit de ervaring blijken of het wenselijk is datgene wat minimaal noodzakelijk is voor zijn handelen al dan niet aan te vullen.

Anderzijds zou de diversiteit van de nationale strafrechtelijke stelsels moeten afnemen naarmate er meer vooruitgang wordt geboekt in het bredere kader van de ruimte van vrijheid,

veiligheid en rechtvaardigheid, waardoor de taak van de Europese officier van justitie indirect gemakkelijker wordt. Het vertrouwen dat de Commissie in de harmonisatiemethode stelt is hierop gebaseerd: de voorgestelde specifieke harmonisatie voor de Europese officier van justitie wordt tegelijk aangevuld met een algemene ontwikkeling van zijn juridische omgeving, geleid door het beginsel van wederzijdse erkenning.

## **5.2. Gemeenschappelijke omschrijving van strafbare feiten**

Wat betreft de omschrijving van deze strafbare feiten kan de Commissie haar voorkeur uitspreken voor een hoge mate van harmonisatie die qua precisie gelijk is aan of hoger is dan die van haar genoemd voorstel voor een richtlijn van 23 mei 2001.

Met toepassing van het legaliteitsbeginsel kan de officier van justitie immers slechts belast worden met de vervolging van bepaalde, zeer precies omschreven strafbare feiten. Daar het gaat om een openbaar ministerie dat voor het gehele grondgebied van de Gemeenschap bevoegd is, lijkt een gemeenschappelijke omschrijving van de te vervolgen strafbare feiten dus een onmisbare voorwaarde voor de uitoefening van zijn functie.

Overeenkomstig het beginsel van specialisatie van de Europese officier van justitie zouden die gemeenschappelijke strafbare feiten, ook al zijn andere strafbare feiten in dit kader denkbaar (par. 5.2.3), uitsluitend betrekking moeten hebben op de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap. Wat dat betreft zijn bepaalde strafbare feiten reeds het voorwerp van een overeenkomst tussen de lidstaten (par. 5.2.1). Andere kunnen worden overwogen, met name op basis van de inhoud van het Corpus Juris (par. 5.2.2).

### *5.2.1. Strafbare feiten in verband met de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap waarover de lidstaten al een overeenkomst hebben gesloten*

Er bestaat reeds een belangrijke overeenkomst tussen de lidstaten over de inhoud van datgene wat de kern van een bijzonder strafrecht op dit gebied zou kunnen worden. De bepalingen inzake het materiële strafrecht van de Overeenkomst van Brussel van 26 juli 1995 aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, alsmede de aanvullende protocollen<sup>79</sup>, die integraal zijn overgenomen in het voorstel voor een richtlijn van 23 mei 2001<sup>80</sup>, vormen een referentiekader waar men niet omheen kan bij de omschrijving van de strafbare feiten die tot de bevoegdheid van de Europese officier van justitie kunnen behoren. Dat zijn fraude, corruptie en het daarmee verband houdende witwassen van geld.

#### 5.2.1.1. Fraude

Artikel 3 van het genoemde voorstel voor een richtlijn, waarin de bepalingen van artikel 1 van de Overeenkomst van 26 juli 1995 zijn overgenomen, omschrijft fraude waardoor de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen worden geschaad, wat de uitgaven betreft, als *"elke opzettelijke handeling of elk opzettelijk nalaten waarbij valse, onjuiste of*

---

<sup>79</sup> PB C 316 van 27.11.1995, blz. 48; 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, reeds aangehaald. Zie tevens de toelichting bij de Overeenkomst (PB C 191 van 23.6.1997, blz. 1) en het toelichtend rapport bij het tweede protocol (PB C 91 van 31.3.1999, blz. 8).

<sup>80</sup> COM(2001)272, reeds aangehaald.

*onvolledige verklaringen of documenten worden gebruikt of overgelegd, met als gevolg dat middelen afkomstig van de algemene begroting van de Gemeenschap of van de door of voor de Gemeenschap beheerde begrotingen, wederrechtelijk worden ontvangen of achtergehouden, of met hetzelfde gevolg, in strijd met een specifieke verplichting informatie wordt achtergehouden of deze middelen worden misbruikt door ze voor andere doelen aan te wenden dan die waarvoor zij oorspronkelijk zijn toegekend".*

Dezelfde teksten omschrijven fraude waardoor de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen worden geschaad, wat de ontvangsten betreft, als *"elke opzettelijke handeling of elk opzettelijk nalaten waarbij valse, onjuiste of onvolledige verklaringen of documenten worden gebruikt of overgelegd, met als gevolg dat de middelen van de algemene begroting van de Gemeenschap of van de door of voor de Gemeenschap beheerde begrotingen wederrechtelijk worden verminderd, of met hetzelfde gevolg, in strijd met een specifieke verplichting informatie wordt achtergehouden of met hetzelfde gevolg, van een rechtmatig verkregen voordeel misbruik wordt gemaakt"*.

Dergelijke handelingen moeten strafbaar zijn als zelfstandig strafbaar feit, of grond van medeplichtigheid aan, uitlokking van of poging tot fraude.

Naast dit potentiële acquis zou de omschrijving kunnen worden geüniformeerd (uitgaven en ontvangsten) en verruimd. Op basis van het Corpus Juris zou één omschrijving van fraude kunnen worden gehanteerd, ongeacht of het om uitgaven of middelen van de Gemeenschappen gaat<sup>81</sup>. De gevolgen van fraude zouden kunnen worden uitgebreid tot het in gevaar brengen van de financiële belangen van de Gemeenschap, om te voorkomen dat het feit dat de frauduleuze handelingen geslaagd zijn, een noodzakelijke voorwaarde voor vervolging wordt. Tot slot zou het element opzet aangevuld kunnen worden met grove nalatigheid.

#### 5.2.1.2. Corruptie

Volgens artikel 4, lid 1, van het voorstel voor een richtlijn, waarin de bepalingen van artikel 2 van het protocol van 27 september 1996 bij de Overeenkomst van 1995<sup>82</sup> worden overgenomen, bestaat passieve corruptie in *"het feit dat een ambtenaar opzettelijk, onmiddellijk of middellijk, voordelen, ongeacht de aard daarvan, voor zichzelf of voor een ander aanneemt of vraagt, dan wel ingaat op een desbetreffende toezegging teneinde in strijd met zijn ambtsplicht, een ambtshandeling of een handeling in de uitoefening van zijn ambt te verrichten of na te laten, waardoor de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen worden of kunnen worden geschaad"*.

Actieve corruptie wordt omschreven in artikel 4, lid 2, van het voorstel voor een richtlijn, waarin de bepalingen van artikel 3 van hetzelfde protocol zijn overgenomen, als *"het feit dat iemand opzettelijk een ambtenaar onmiddellijk of middellijk een voordeel, ongeacht de aard daarvan, voor hemzelf of voor een ander belooft of verstrekt, om in strijd met zijn ambtsplicht een ambtshandeling of een handeling in de uitoefening van zijn ambt te verrichten of na te laten"*.

---

<sup>81</sup> Artikel 1 CJ.

<sup>82</sup> Het begrip ambtenaar wordt gedefinieerd in artikel 2 van het voorstel voor een richtlijn, waarin de bepalingen van artikel 1 van het protocol van 27 september 1996 bij de Overeenkomst van 1995 zijn overgenomen.

*laten, waardoor de financiële belangen van de Gemeenschap worden of kunnen worden geschaad".*

Passieve en actieve corruptie moeten strafbaar zijn als zelfstandig strafbaar feit, of op grond van medeplichtigheid of uitlokking (artikel 5 van het genoemde protocol).

### 5.2.1.3. Witwassen van geld

Artikel 6 van het voorstel voor een richtlijn, waarin de bepalingen van artikel 1 van het protocol van 19 juni 1997 bij de Overeenkomst van 1995 zijn overgenomen, verwijst wat betreft de omschrijving van witwassen van geld dat verband houdt met de opbrengsten van fraude – althans in ernstige gevallen – en van actieve en passieve corruptie, naar het algemene begrip witwassen van geld, zoals omschreven in de gewijzigde richtlijn van 10 juni 1991<sup>83</sup>.

Daarin wordt witwassen van geld omschreven als het opzettelijk begaan van hetzij *"de omzetting of overdracht van voorwerpen, wetende dat deze zijn verworven uit een criminele activiteit of uit deelneming aan een dergelijke activiteit, met het oogmerk de illegale herkomst ervan te verhelen of te verhullen of een persoon die bij deze activiteit is betrokken, te helpen te ontkomen aan de wettelijke gevolgen van zijn daden"*, hetzij *"het verhelen of verhullen van de werkelijke aard, oorsprong, vindplaats, vervreemding, verplaatsing, rechten op of de eigendom van voorwerpen, wetende dat deze verworven zijn uit een criminele activiteit of uit deelneming aan een dergelijke activiteit"*, hetzij *"de verwerving, het bezit of het gebruik van voorwerpen, wetende, op het tijdstip van verkrijging, dat deze voorwerpen zijn verworven uit een criminele activiteit of uit deelneming aan een dergelijke activiteit"*. Bovendien is er ook sprake van witwassen van geld indien de activiteiten die ten grondslag liggen aan de witte wassen voorwerpen gelokaliseerd zijn op het grondgebied van een andere lidstaat of op dat van een derde staat.

Deelneming aan een van de genoemde daden, medeplichtigheid, poging, het verlenen van hulp voor, het aanzetten tot, het vergemakkelijken van of het geven van raad met het oog op het begaan van een van deze daden zijn eveneens strafbaar.

### 5.2.2. *Andere overwogen strafbare feiten in verband met de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap*

Hoewel de instelling van een Europese officier van justitie een kwalitatieve sprong voorwaarts in de richting van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid is, mag de discussie hier niet beperkt blijven tot de hypothese dat alleen maar het acquis van de Unie overgenomen hoeft te worden. De Europese officier van justitie zou bevoegd moeten zijn om andere soorten strafbare feiten die verband houden met de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap, zoals hieronder toegelicht, te vervolgen.

Voor de omschrijving van die gemeenschappelijke strafbare feiten kan met name gebruik gemaakt worden van de geboekte vooruitgang in het kader van de derde pijler en van de voorstellen naar aanleiding van de genoemde studie Corpus Juris, ongeacht of het gaat om het verder ontwikkelen van de vorengenoemde strafbaarstellingen, of om het aanvullen daarvan

---

<sup>83</sup> Artikel 1, derde streepje, van de gewijzigde Richtlijn 91/308/EEG van de Raad van 10.6.1991 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld (PB L 166 van 28. 6. 1991, blz. 77).

met nieuwe bepalingen. De Commissie onderstreept hier het belang dat zij hecht aan een dergelijke maatregel.

#### 5.2.2.1. Fraude met betrekking tot het plaatsen van overheidsopdrachten

Het idee om fraude op het gebied van het recht inzake aanbestedingen op communautair niveau strafbaar te stellen, lijkt relevant, gezien de bedragen die in het geding zijn en de grote leemtes die aan het licht zijn gekomen in het recht van verscheidene lidstaten<sup>84</sup>. In het bijzonder blijkt de tenlastelegging van oplichting weinig doeltreffend te zijn, daar het bewijs van de materiële schade moeilijk te leveren is.

Daarom zou het doen aanvaarden van een bepaalde offerte door om het even elke aanbestedende instantie met gebruikmaking van middelen die in strijd zijn met de communautaire regels inzake overheidsopdrachten, zoals bijvoorbeeld een ongeoorloofde overeenkomst, of de poging daartoe op gemeenschappelijke wijze strafbaar kunnen worden gesteld, indien de offerte de financiële belangen van de Gemeenschappen schaadt of kan schaden.

#### 5.2.2.2. Bendevoering

Zoals sinds enkele jaren uit de operationele werkzaamheden van de Commissie en van de lidstaten blijkt, ligt de georganiseerde misdaad heel vaak aan de basis van schade aan de financiële belangen van de Gemeenschap. Het zou dus van belang kunnen zijn specifiek de aandacht te richten op de deelneming aan een criminele organisatie, met het doel het begaan van andere gemeenschappelijke strafbare feiten te voorkomen<sup>85</sup>.

Het is niet nodig te wachten tot de Gemeenschap daadwerkelijk financieel wordt benadeeld, om de activiteiten te beteugelen van degenen die dat van plan zijn en zich op gestructureerde wijze de middelen verschaffen om daarin te slagen. Bovendien kan dit soort strafbaarstelling helpen een criminele organisatie te ontmantelen tot op het niveau van de leiders. Deze oplossing zou op een specifiek terrein de principiële wilsuiking van de Raad van Tampere "*de strijd tegen ernstige georganiseerde en transnationale criminaliteit op te voeren*"<sup>86</sup> kunnen concretiseren.

Deelneming aan een criminele organisatie zou derhalve hetzij als zodanig op gemeenschappelijke wijze strafbaar kunnen worden gesteld, hetzij als verzwarende omstandigheid bij de tot nu toe beoogde gemeenschappelijke strafbare feiten kunnen worden beschouwd<sup>87</sup>, waarbij onder een dergelijke organisatie zou worden verstaan een organisatie die duurt in de tijd, bestaande uit ten minste drie personen, gericht op het plegen van daden van fraude, corruptie, witwassen van geld of elke andere daad die op gemeenschappelijke wijze strafbaar is gesteld.

---

<sup>84</sup> *La mise en oeuvre du Corpus Juris dans les États membres, reeds aangehaald*, boek 1, deel II, hoofdstuk 1, par. 1-2.

<sup>85</sup> Zie met name artikel 4 CJ.

<sup>86</sup> Conclusie nr. 40.

<sup>87</sup> Zie met name het gemeenschappelijk optreden van 21.12.1998 door de Raad aangenomen op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie inzake de strafbaarstelling van deelneming aan een criminele organisatie in de lidstaten van de Europese Unie (PB L 351 van 29.12.1998).

### 5.2.2.3. Ambtsmisbruik

Door ambtenaren aan de financiële belangen toegebrachte schade houdt niet altijd in dat hun dat een voordeel oplevert, zoals bij corruptie. Daarom zou de meer algemene en subsidiaire strafbaarstelling van ambtsmisbruik dat de financiële belangen van de Gemeenschappen schaadt, eventueel overwogen kunnen worden<sup>88</sup>.

Het feit dat een ambtenaar die belast is met het beheer van financiële belangen van de Gemeenschap, deze opzettelijk schaadt door misbruik te maken van de hem daartoe verleende bevoegdheden, zou dan een strafbaar feit worden.

### 5.2.2.4. Bekendmaking van ambtsgeheimen

In de toelichting van het ontwerp van een verdrag van 1976 betreffende de strafrechtelijke aansprakelijkheid en bescherming van de personeelsleden van de Europese Gemeenschappen onderstreepte de Commissie al dat noch de nationale autoriteiten, noch private organisaties moeten aarzelen om nuttige vertrouwelijke inlichtingen aan de communautaire autoriteiten te verstrekken, op grond dat op de schending van de geheimhouding geen strafrechtelijke sanctie is gesteld<sup>89</sup>.

Daarom zou als communautair strafbaar feit omschreven kunnen worden de bekendmaking door een ambtenaar, met schending van een ambtsgeheim, van informatie verkregen in de uitoefening van zijn functies of ter gelegenheid daarvan, indien die bekendmaking de financiële belangen van de Gemeenschap schaadt of kan schaden<sup>90</sup>.

### 5.2.3. *Strafbare feiten die denkbaar zijn buiten de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap*

Voor alle volledigheid kan erop gewezen worden dat het voorstel van de Commissie verder had kunnen gaan dan de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen, en met name had kunnen voorzien in een algemene strafrechtelijke bescherming van de Europese overheid, zoals al in het begin van de jaren 1970<sup>91</sup> werd overwogen. Wanneer daarvoor was gekozen, zou dit bijvoorbeeld hebben kunnen leiden tot de strafbaarstelling in het algemeen – dat wil zeggen zonder noodzakelijk verband met de financiële belangen van de Gemeenschap – van ambtsmisbruik en bekendmaking van ambtsgeheimen, of tot het verlenen aan de Europese officier van justitie van de bevoegdheid tot vervolging van zo uiteenlopende feiten als gewone diefstal van persoonlijke bezittingen binnen de instellingen, schending de gegevensbescherming of begunstiging bij de toepassing van het Gemeenschapsrecht.

Dit wordt echter niet behandeld in het voorstel van de Commissie, dat alleen betrekking heeft op de financiële belangen van de Gemeenschap (voorgesteld artikel 280 bis).

---

<sup>88</sup> Zie met name artikel 7 CJ.

<sup>89</sup> Voormalig ontwerp van een verdrag houdende wijziging van het verdrag tot instelling van een Raad en een Commissie welke de Europese gemeenschappen gemeen hebben met het oog op de vaststelling van een gemeenschappelijke regeling betreffende de strafrechtelijke verantwoordelijkheid en bescherming van de ambtenaren en andere personeelsleden van de Europese Gemeenschappen, (PB C 222 van 22.9.1976).

<sup>90</sup> Zie met name artikel 8 CJ.

<sup>91</sup> PB C 222 van 22.9.1976.

***Vraag nr. 2: Voor welke strafbare feiten zou de Europese officier van justitie bevoegd moeten zijn? Zouden de reeds in het kader van de Europese Unie omschreven strafbare feiten moeten worden aangevuld?***

### **5.3. Gemeenschappelijke sancties**

Tevens moeten op communautair niveau regels worden gesteld met betrekking tot de straffen die corresponderen met de strafbare feiten waarvoor de Europese officier van justitie bevoegd is.

Een prioritaire inspanning tot harmonisatie op dit terrein lijkt gerechtvaardigd en geenszins in strijd met de conclusies van de Europese Raad van Tampere volgens welke: *"wat het nationale strafrecht betreft, de inspanningen om overeenstemming te bereiken over gemeenschappelijke definities, strafbaarstellingen en straffen in eerste instantie geconcentreerd moeten worden op een beperkt aantal sectoren van bijzonder belang, zoals de financiële criminaliteit (witwassen van geld, corruptie, namaak van de euro),..."*<sup>92</sup>.

De naleving van het acquis op het gebied van de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap impliceert dat geen lagere strafrechtelijke sancties mogen worden vastgesteld dan hetgeen al is vervat in het voorstel voor een richtlijn van 23 mei 2001 en in de verdragsbepalingen die daarin zijn overgenomen. Die teksten bepalen dat fraude, corruptie en witwassen van geld strafbaar moeten worden gesteld met doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties, met inbegrip, althans in ernstige gevallen, van vrijheidsstraffen, op grond waarvan uitlevering mogelijk is. Zij voorzien in confiscatie van de instrumenten en de daarmee corresponderende opbrengsten.

Artikel 3 van het voorstel voor een richtlijn, waarin de bepalingen van artikel 2 van de overeenkomst van 26 juli 1995 zijn overgenomen, bepaalt bovendien dat als ernstige fraude moet worden aangemerkt iedere fraude waarmee een minimumbedrag, dat niet hoger mag zijn dan 50 000 EURO, is gemoeid. Bovendien voorziet het voorstel voor een richtlijn in artikel 11, waarin de bepalingen van artikel 4 van het protocol van 19 juni 1997 zijn overgenomen, in, eventueel strafrechtelijke, sancties tegen rechtspersonen die aansprakelijk zijn verklaard voor fraude, actieve corruptie of het witwassen van geld.

Met inachtneming van de legaliteits- en evenredigheidsbeginselen inzake delicten en straffen in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie<sup>93</sup>, is de Commissie van mening dat er verdere stappen gezet moeten worden op de weg naar harmonisatie van de strafrechtelijke sancties voor de omschreven strafbare feiten. Maar die inspanningen tot harmonisatie, die gezien de gemeenschappelijke aard van de strafbaarstelling van de betrokken feiten geïntensiveerd zouden moeten worden, moeten wel passen binnen het kader van het meer algemene debat dat binnen de Europese Unie gevoerd wordt over de harmonisatie van straffen.

---

<sup>92</sup> Conclusie van het Voorzitterschap nr. 48.

<sup>93</sup> Artikel 49 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

Het maximumniveau van de sancties – vrijheidsstraffen zowel als geldboeten – zou door de communautaire wetgever moeten worden vastgesteld, waarbij de nationale rechter de vrijheid zou hebben binnen die grens de strafmaat te bepalen. De mogelijkheid tot het opleggen van alternatieve of bijkomende straffen zou eveneens moeten worden overwogen. In het bijzonder zou een communautaire standaard inzake bijkomende straffen tot stand moeten worden gebracht, waardoor bijvoorbeeld de mogelijkheid zou worden gecreëerd tot ontzetting uit een Europees ambt, ontneming van het recht op subsidies of verbod tot inschrijving op overheidsopdrachten wanneer om communautaire financiering wordt verzocht<sup>94</sup>.

De gevolgen van verzwarende of verzachtende omstandigheden voor het maximumniveau van de straffen zou in communautair verband kunnen worden bepaald, maar voor de omschrijving van die omstandigheden zou naar het nationale recht kunnen worden verwezen. Ook zou in een regeling voor straffen in geval van samenloop van strafbare feiten moeten worden voorzien.

Bovendien zou moeten worden bepaald dat de Europese officier van justitie de confiscatie kan eisen van de instrumenten gebruikt voor en de opbrengsten voortkomend uit de strafbare feiten die onder zijn bevoegdheid vallen, in de geest van het acquis van de Unie op dit gebied<sup>95</sup>. Tenslotte zou gedacht kunnen worden aan een voorziening inzake de publicatie van rechterlijke eindbeslissingen.

#### **5.4. Aansprakelijkheid van rechtspersonen**

Met betrekking tot de regeling van de strafrechtelijke aansprakelijkheid meent de Commissie dat de eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel gewaarborgd zal zijn, indien het acquis en de mate van harmonisatie die de Commissie in haar voorstel voor een richtlijn van 23 mei 2001 suggereert, in acht worden genomen. Met uitzondering van de regels inzake de aansprakelijkheid van bedrijfsleiders en rechtspersonen, waarin reeds in bestaande teksten is voorzien, zou dus op algemene wijze naar het recht van de lidstaten moeten worden verwezen. Deze oplossing, die de voorkeur van de Commissie geniet, lijkt haar afdoende om het minimum te verzekeren dat noodzakelijk is voor het functioneren van de Europese officier van justitie<sup>96</sup>.

Meer specifiek voorzien de artikelen 8 en 9 van het voorstel voor een richtlijn van 23 mei 2001, waarin de bepalingen van artikel 3 van respectievelijk de overeenkomst van 26 juli 1995 en het protocol van 19 juni 1997 zijn overgenomen, reeds in een zekere harmonisatie van de regels inzake aansprakelijkheid, wat betreft enerzijds bedrijfsleiders en anderzijds rechtspersonen.

Op grond daarvan zouden bedrijfsleiders of personen die beslissings- of controlebevoegdheid binnen een onderneming hebben, overeenkomstig de beginselen van hun nationaal recht

---

<sup>94</sup> Zie met name artikel 14 CJ.

<sup>95</sup> Kaderbesluit van de Raad van 26 juni 2001 inzake het witwassen van geld, de identificatie, opsporing, bevrozing, inbeslagneming en confiscatie van hulpmiddelen en van opbrengsten van misdrijven (PB L 182 van 5/7/2001 blz. 1).

<sup>96</sup> Zie voor een andere mening, ten gunste van een verregaande harmonisatie op het gebied van het algemene strafrecht inzake verantwoordelijkheid, de artikelen 9 tot en met 13 CJ, waarin wordt voorgesteld de verdragsrechtelijke regels inzake de aansprakelijkheid van ondernemingen aan te vullen en de grondslag te leggen voor een communautaire definitie van moreel element, dwaling, individuele strafrechtelijke aansprakelijkheid en poging.



strafrechtelijk aansprakelijkheid moeten kunnen worden gesteld in geval van fraude, corruptie en het witwassen van de opbrengsten daarvan, voor rekening van de onderneming begaan door een aan hen ondergeschikte persoon.

Eveneens zouden rechtspersonen aansprakelijkheid moeten worden gesteld voor het plegen van medeplichtigheid aan, het uitlokken van of poging tot fraude, actieve corruptie of het witwassen van geld ten voordele van de rechtspersoon door iedere persoon die bij de rechtspersoon een leidende positie heeft<sup>97</sup>. Zij zouden tevens aansprakelijkheid zijn wanneer als gevolg van gebrekkig toezicht of gebrekkige controle door een in de vorige zin bedoelde persoon die feiten konden worden gepleegd ten voordele van die rechtspersoon door een persoon die onder diens gezag staat.

De aldus overwogen aansprakelijkheid van rechtspersonen sluit de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van natuurlijke personen die daders of uitlokkers van dan wel medeplichtigen aan de fraude, de actieve corruptie of het witwassen van geld zijn, niet uit.

### **5.5. Regelingen inzake verjaring**

Bij verjaring van de strafbare feiten waarvoor de Europese officier van justitie bevoegd is, vervalt zijn bevoegdheid om terzake op te treden. De regels inzake verjaring zijn van lidstaat tot lidstaat zeer divers en die diversiteit zal nog groter worden in het perspectief van de uitbreiding van de Unie. De gelijke behandeling van de justitiabelen vergt dan ook dat deze regels daadwerkelijk worden geharmoniseerd.

Handhaving van een te grote diversiteit, ook wanneer de strafrechtelijke vervolging van schade aan de financiële belangen van de Gemeenschap doeltreffend zou zijn geworden, zou een bron van problemen vormen. Wanneer verscheidene personen, die dezelfde feiten hebben begaan, in verschillende lidstaten worden vervolgd, zou het gevaar van een ongelijke behandeling bestaan. Voor identieke feiten die één en dezelfde persoon betreffen, zou de vervolging in de ene lidstaat vervallen kunnen zijn en in de andere lidstaat nog kunnen worden toegestaan. In dat geval zou het gevaar bestaan dat de gehele procedure zich alleen om die reden in dat land concentreert.

Bovendien mag de vervolging door de Europese officier van justitie niet door een te korte verjaringstermijn belemmerd worden. Uit de door de Commissie en de lidstaten opgedane ervaring op het gebied van de administratieve ontdekking van fraude blijkt dat de vereiste opsporingen lang duren. Door de complexiteit van de financiële materie, de grensoverschrijdende aard van de handelingen en de ernst van de feiten, waarbij het in sommige gevallen om georganiseerde misdaad gaat, doen zich in de opsporingsfase namelijk zeer veel problemen voor. Ter illustratie: het Corpus Juris spreekt zich voor alle strafbare feiten die daarin zijn omschreven, uit voor een termijn van 5 jaar, doch met stuiting van de verjaring tot een periode van maximaal 10 jaar.

De Commissie beklemtoont haar voorkeur om in elk geval voor de strafbare feiten waarvoor de Europese officier van justitie bevoegd is, de duur van de verjaring op communautair

---

<sup>97</sup> Ongeacht of de persoon individueel dan wel als lid van een orgaan van de rechtspersoon handelt. De hier bedoelde leidende positie kan zijn de bevoegdheid tot vertegenwoordiging van de rechtspersoon of tot het nemen van beslissingen namens de rechtspersoon of de bevoegdheid tot controle bij de rechtspersoon.

niveau vast te stellen. Omdat er op dit punt geen acquis bestaat, wenst zij dat voor elk in aanmerking genomen strafbaar feit een identieke verjaringstermijn wordt vastgesteld. Tenslotte zou voor alle andere daarop betrekking hebbende regels, met name inzake de stuiting van de verjaring, de mogelijkheid van verwijzing naar het nationale recht onder voorbehoud van wederzijdse erkenning tussen de lidstaten moeten worden bekeken.

***Vraag nr. 3: Zou de instelling van een Europese officier van justitie gepaard moeten gaan met de vaststelling van bepaalde aanvullende gemeenschappelijke regels op het gebied van:***

***- sancties?***

***- aansprakelijkheid?***

***- verjaring?***

***- andere?***

***Zo ja, in welke mate?***

## 6. PROCEDURE

De Commissie heeft voorgesteld in het EG-Verdrag op te nemen dat de Raad van de Europese Unie volgens de in artikel 251 bedoelde procedure, dat wil zeggen met medebeslissing van het Europees Parlement, *"de voorwaarden [vaststelt] voor de uitoefening van de functie van de Europese officier van justitie en [...] met name [...] (b) procedurevoorschriften [geeft] van toepassing op de activiteiten van de Europese officier van justitie, alsmede voorschriften betreffende de toelaatbaarheid van bewijzen; (c) voorschriften inzake de rechterlijke toetsing van de procedurele handelingen die de Europese officier van justitie in de uitoefening van zijn functie verricht."*

Het functioneren van de Europese officier van justitie veronderstelt dat een passend procedureel kader wordt vastgesteld dat aansluit bij de nationale rechtsstelsels. Dat procedurele kader zou op het meest passende niveau moeten worden vastgesteld, op grond van de beginselen van subsidiariteit en van doeltreffendheid, nu eens op Europees, dan weer op nationaal niveau.

De in het vorige hoofdstuk genoemde methodes kunnen in dit verband worden gecombineerd. Voorzover dit essentieel is voor het goede functioneren van de Europese officier van justitie, kan de vaststelling van een eigen basis van Europese procedurele voorschriften onmisbaar blijken. Maar een gehele of gedeeltelijke onderlinge aanpassing van de nationale procedures kan voldoende zijn wanneer voor het functioneren van de Europese officier van justitie slechts gelijkwaardigheid tussen de lidstaten is vereist. Voor het overige zou zoveel mogelijk naar het nationale recht moeten worden verwezen. Wat de strafrechtelijke procedure betreft baseert de Commissie zich in het kader van het groenboek meer in het bijzonder op het beginsel van wederzijdse erkenning.

Het is hier nuttig om voor elke fase van de procedure de bevoegdheden van de Europese officier van justitie, die hierboven in het algemeen zijn uiteengezet<sup>98</sup>, meer in detail uit te werken, alsmede de daarmee corresponderende waarborgen met het oog op de fundamentele vrijheden. De kwestie van de rechtsmiddelen wordt onderzocht in hoofdstuk 8.

De Europese officier van justitie zou de opsporing en vervolging moeten leiden en coördineren met het oog op de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap. Daartoe zou bepaald moeten worden dat hij, naar behoren geadieerd (par. 6.1), rechtstreeks of door delegatie, opsporingshandelingen kan verrichten (par. 6.2). Hij zou tevens moeten beslissen over de verwijzing van de verdachte naar het vonnisgerecht en de nationale rechterlijke instantie daartoe moeten kiezen (par. 6.3). Maar een aantal van die handelingen zouden, gezien de gevolgen daarvan voor de fundamentele rechten van personen, onderworpen moeten worden aan het voorafgaande toezicht van een rechter, opdat met name de beginselen van legaliteit, van rechtsbescherming en van evenredigheid in acht worden genomen (par. 6.4).

---

<sup>98</sup> Vgl. hierboven par. 3.2 (bevoegdheden van de Europese officier van justitie).

## 6.1. Aangifte of verwijzing

In tegenstelling tot de aangifte, een mogelijkheid die iedereen heeft en waarop een reactie niet verplicht is, verstaat men ten behoeve van dit groenboek onder verwijzing naar de Europese officier van justitie het feit dat hij officieel wordt geadieerd door een overheidsinstantie met het oog op het instellen van een vervolging. De verwijzing zou de Europese officier van justitie dus verplichten tot een gemotiveerde reactie, in welke zin dan ook, op het bij hem ingediende verzoek.

De Europese officier van justitie moet door middel van aangifte of verwijzing kunnen worden geadieerd terzake van elk feit dat een van de vooraf gedefinieerde communautaire strafbare feiten kan vormen<sup>99</sup>. De vraag rijst wie daartoe bevoegd zou zijn en in hoeverre de verwijzing verplicht of facultatief zou moeten zijn.

De Europese burgers hebben het recht een hoog beschermingsniveau van de financiële belangen van de Gemeenschap te eisen. Elke natuurlijke of rechtspersoon, al dan niet ingezetene van de EU of aldaar gevestigd, zou bij de Europese officier van justitie met elk middel aangifte kunnen doen van de feiten waarvan hij kennis heeft. De Europese officier van justitie zou aldus alle verkregen informatie in aanmerking kunnen nemen<sup>100</sup>.

Daarnaast zou aan bepaalde nationale of communautaire autoriteiten die speciale bevoegdheden hebben, meer specifiek de *verplichting* tot verwijzing naar de Europese officier van justitie opgelegd moeten worden<sup>101</sup>.

In navolging van soortgelijke verplichtingen die vaak in de nationale stelsels voorkomen, spreekt de Commissie haar voorkeur uit voor een verplichting tot aangifte bij of verwijzing naar de Europese officier van justitie voor communautaire instanties en personeelsleden<sup>102</sup>, alsmede voor nationale autoriteiten, welke dan ook, in de uitoefening van hun functie, personeelsleden van overheidsinstanties, met name belasting- en douaneambtenaren<sup>103</sup>, politiediensten, gerechtelijke autoriteiten.

Aan het voorstel tot instelling van een Europese officier van justitie ligt de gedachte ten grondslag dat er voor de eigenlijke communautaire belangen op Europees niveau een corresponderende functie moet zijn inzake de vervolging van de daders van feiten waardoor die belangen worden geschaad. Een facultatieve verwijzing naar de Europese officier van justitie zou daarom in strijd zijn met dit principe. De nationale vervolgingsautoriteiten kunnen wat betreft de zaken die zij moeten behandelen niet het gehele communautaire grondgebied overzien. Een feit dat op hun niveau onbeduidend lijkt, kan buiten hun rechtsgebied een onderdeel van een geheel van ernstige aard blijken te zijn. Daarom hecht de Commissie

---

<sup>99</sup> Vgl. hierboven par. 5 (materieel recht).

<sup>100</sup> Zie ter vergelijking op dit punt artikel 17 van het Statuut van het Internationaal Tribunaal voor Rwanda en artikel 18 van het Statuut van het Internationaal Tribunaal voor ex-Joegoslavië.

<sup>101</sup> Onverminderd de verplichtingen die in het kader van het beheer en de controle op administratief en financieel gebied al in de communautaire wetgeving zijn vastgelegd om de Commissie op de hoogte te stellen van onregelmatigheden.

<sup>102</sup> Zie met name hieronder par. 7.3 voor de rol van het Europees Bureau voor fraudebestrijding.

<sup>103</sup> De belastingautoriteiten hebben een verreikende verplichting tot geheimhouding. Op die verplichting bestaan echter altijd uitzonderingen. Die zouden derhalve aangevuld moeten worden, om aangifte bij de Europese officier van justitie mogelijk te maken.

belang aan het beginsel van systematische verwijzing naar de Europese officier van justitie, wanneer de financiële belangen van de Gemeenschap in het geding zijn.

De Europese officier van justitie zou ofwel door de bevoegde nationale of communautaire autoriteiten kunnen worden geadieerd, ofwel op basis van de informatie waarover hij beschikt zelf in actie kunnen komen<sup>104</sup>.

***Vraag nr. 4: In welke gevallen en door wie zou de zaak verplicht moeten verwezen worden naar de Europese officier van justitie?***

## **6.2. Voorbereidende fase**

Volgens het door de Commissie voorgestelde artikel 280 bis EG wordt de Europese officier van justitie "belast met de opsporing, de vervolging en de inbeschuldigingstelling van de daders of medeplichtigen van inbreuken waardoor de financiële belangen van de Gemeenschap worden geschaad [...], onder de voorwaarden die zijn vastgesteld" door de communautaire wetgever. De voorbereidende fase begint bij de eerste opsporingshandelingen onder leiding van de Europese officier van justitie en duurt tot de beslissing tot sepot dan wel tot het aanhangig maken van de zaak bij het gerecht<sup>105</sup>.

### *6.2.1. Fundamentele rechten*

Om te beginnen spreekt het vanzelf dat de Europese officier van justitie moet handelen met volledige eerbiediging van de fundamentele rechten, zoals die met name worden gewaarborgd bij artikel 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Deze beginselen omvatten met name het recht op eigendom, het respect voor het privé-leven en het geheim van correspondentie en communicatie.

De Europese officier van justitie moet tevens handelen in overeenstemming met de Verdragen, en meer in het bijzonder met het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten, met inachtneming van het statuut van de ambtenaren en andere personeelsleden van de Europese Gemeenschappen.

#### **6.2.1.1. Recht van verweer en recht op bescherming van de verdachte**

Hoewel het in dit kader niet mogelijk is volledig te zijn, moet het belang van bepaalde algemene beginselen in de voorbereidende fase van het proces worden onderstreept. In die fase leidt de Europese officier van justitie de opsporingen die noodzakelijk zijn om de waarheid aan het licht te brengen door alle gegevens te verzamelen die nuttig zijn voor het afronden van het onderzoek. Zijn opsporingen moeten zonder onderbreking worden verricht, à charge en à decharge<sup>106</sup>.

---

<sup>104</sup> Vgl. bijlage 2, eerste schema.

<sup>105</sup> Vgl. bijlage 2, tweede schema.

<sup>106</sup> Artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en artikel 47, tweede alinea, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (redelijke termijn).

Vanaf dat moment moeten bezwarende handelingen door de Europese officier van justitie ten aanzien van de verdachte onderworpen worden aan het beginsel van het vermoeden van onschuld<sup>107</sup>, alsmede aan het beginsel van de procedure op tegenspraak. Dit laatste beginsel houdt, in de zin van het groenboek, het recht in op toegang voor de partijen en hun advocaat tot het dossier dat de Europese officier van justitie in zijn bezit heeft. Het behelst tevens, meer in het bijzonder wat betreft de verdachte, de eerbiediging van de rechten van de verdediging, met name het recht van de betrokkene zich over de hem betreffende feiten volledig uit te spreken<sup>108</sup>. De handelingen van de Europese officier van justitie moeten ook onderworpen worden aan het billijkheidsbeginsel en aan de eerbiediging van het recht dat zijn conclusies alleen mogen berusten op elementen die bewijskracht hebben.

#### 6.2.1.2. Nebis in idem - beginsel

In het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie wordt in artikel 50 bepaald dat *"niemand opnieuw berecht of gestraft [wordt] in een strafrechtelijke procedure voor een strafbaar feit waarvoor hij in de Unie reeds onherroepelijk is vrijgesproken of veroordeeld overeenkomstig de wet"*. Dit beginsel, *"ne bis in idem"* genoemd, wordt in talrijke internationale overeenkomsten op grote schaal erkend<sup>109</sup>.

Het belang van de toepassing ervan op de handelingen van de Europese officier van justitie is onomstreden. De vraag is echter vanaf welk moment dit beginsel tijdens de voorbereidende fase moet worden toegepast. De jurisprudentie op dit punt is niet uitgekristalliseerd<sup>110</sup>.

In het discussiekader van dit groenboek kan echter de volgende hypothese naar voren worden gebracht. De Europese officier van justitie zou geen vervolging moeten kunnen instellen tegen een persoon die reeds voor hetzelfde feit bij een definitieve strafrechtelijke beslissing is vrijgesproken of veroordeeld. Hij zou zich er echter wel van moeten kunnen vergewissen dat het wel degelijk om dezelfde persoon en dezelfde feiten gaat. Het kan dan ook denkbaar zijn te bepalen dat de Europese officier van justitie een voorafgaand onderzoek kan gelasten, dat niet als instelling van de vervolging geldt, om zich te overtuigen van de eerbiediging van het *"ne bis in idem"*-beginsel. Als uit het onderzoek blijkt dat in de zaak al een uitspraak is gedaan, moet de Europese officier van justitie afzien van vervolging. Het *"ne bis in idem"*-beginsel zou ook moeten gelden voor andere definitieve beslissingen die een beletsel vormen voor verdere vervolging, zoals een transactie. Wanneer echter uit het onderzoek blijkt dat de zaak door de nationale vervolgingsautoriteiten is geseponeerd vanwege onvoldoende bewijsmateriaal, kan de Europese officier van justitie op zijn niveau vervolgen indien hij over nieuw materiaal beschikt.

#### 6.2.2. Begin van de vervolging

De instelling van de vervolging zou pas kunnen beginnen op instructie van de Europese officier van justitie. Daarvoor is vereist dat de feiten die bekend zijn een communautair

---

<sup>107</sup> Artikel 6, lid 2, van het genoemde Europees Verdrag en artikel 48, lid 1, van het genoemde Handvest.

<sup>108</sup> Artikel 6, lid 3, van het genoemde Europees Verdrag en artikel 48, lid 2, van het genoemde Handvest.

<sup>109</sup> Zie met name artikel 7 van de genoemde Overeenkomst van 26 juli 1995 aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen en artikel 54 van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen.

<sup>110</sup> Zaak C 187/01, aanhangig bij het Hof van Justitie.

strafbaar feit kunnen vormen of in elk geval vermoedelijk kunnen vormen, dat onder de bevoegdheid van de Europese officier van justitie valt.

#### 6.2.2.1. Legaliteit of opportuniteit van de vervolging

Als aan die voorwaarden is voldaan, rijst een essentiële vraag: heeft de Europese officier van justitie alleen maar de mogelijkheid of de verplichting tot vervolging? In het eerste geval is sprake van een stelsel van "opportuniteit van de vervolging"; in het tweede van "legaliteit van de vervolging". De nationale stelsels geven op die vraag uiteenlopende, maar altijd gemengde antwoorden.

Als het gaat om de Europese officier van justitie moet de keuze op communautair niveau worden gemaakt. De instelling van een Europese officier van justitie moet de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap kunnen versterken en uniformeren. Dat impliceert in beginsel een uniforme vervolging in de gehele Europese justitiële ruimte, dus zonder beoordelingsmarge voor de Europese officier van justitie. Bovendien vindt de onafhankelijkheid van de Europese officier van justitie haar passende pendant in de correcte toepassing van het recht. De Commissie heeft daarom inzake de vervolging een voorkeur voor het legaliteitsbeginsel met de mogelijkheid om uitzonderingen te kunnen maken.

Wat dit betreft zal de geconstateerde convergentie tussen de verschillende nationale stelsel een dergelijke oplossing naar verwachting vergemakkelijken. De situatie in de lidstaten wordt op dit moment gekenmerkt door een combinatie van het legaliteitsbeginsel en het opportuniteitsbeginsel. De stelsels die uitgaan van het opportuniteitsbeginsel zijn allemaal gebonden aan bepaalde regels, bijvoorbeeld de eis dat de beslissingen tot sepot met redenen moeten worden omkleed en de mogelijkheid de beslissingen aan te vechten. Evenzo worden de legaliteitsstelsels versoepeld door diverse mogelijkheden tot sepot onder bepaalde voorwaarden.

Wanneer de Europese officier van justitie inzake vervolging het legaliteitsbeginsel zou moeten toepassen, zou hij de mogelijkheid hebben tot seponeren, niet alleen als hij om technische redenen hiertoe wordt gedwongen<sup>111</sup>, maar ook om redenen van opportuniteit, zoals de hieronder vermelde.

In de eerste plaats zouden de uitzonderingen op het legaliteitsbeginsel als voornaamste doel kunnen hebben te voorkomen dat de Europese officier van justitie wordt overladen met zaken van geringe betekenis vanuit het oogpunt van de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap, krachtens het adagium "*de minimis non curat praetor*". Om dat te bereiken zijn verscheidene methodes denkbaar. Een criterium, bijvoorbeeld inzake de "geringe ernst wat betreft de financiële belangen van de Gemeenschap", zou aan het oordeel van de Europese officier van justitie kunnen worden overgelaten, onder toezicht van de rechterlijke instanties. Om dit nader te preciseren zou voor het bedrag van het strafbare feit een financiële drempel kunnen worden vastgesteld; beneden dit bedrag zou de Europese officier van justitie vrij zijn om al dan niet te vervolgen. De eerste aanpak lijkt de meest flexibele; de tweede is strikter en kan drempelverhogend werken, een probleem dat de Europese officier van justitie echter wel zou kunnen oplossen.

---

<sup>111</sup> Vgl. hieronder par. 6.2.4.1 (sepot of buitenvervolginstelling).

In de tweede plaats zou kunnen worden afgeweken van het legaliteitsbeginsel in verband met het nut van de vervolging voor de uitkomst van het proces. In het bijzonder zou de Europese officier van justitie de mogelijkheid kunnen krijgen te beslissen een bepaalde persoon slechts te vervolgen ten aanzien van een toereikend gedeelte van de tenlastelegging. Dit zou zinvol kunnen zijn wanneer de reeds verrichte opsporingen inzake bepaalde onderdelen van die tenlastelegging voldoende blijken te zijn voor het wijzen van een vonnis en in redelijkheid gedacht kan worden dat verdere opsporingen geen ingrijpende wijziging van het eindvonnis ten gevolge zullen hebben.

Een derde doelstelling die zou kunnen worden nagestreefd met een uitzondering op het legaliteitsbeginsel inzake vervolging is dat van de doeltreffendheid inzake de terugvordering van de bedragen die met de geschade financiële belangen corresponderen. Het gaat hierbij om de zogenaamde transactie, die in sommige lidstaten mogelijk is en waarvan de toepasbaarheid in elk geval besproken dient te worden. Transactie houdt in dat de verdachte, op voorwaarde dat hij de door hem veroorzaakte schade herstelt door, in overleg met de bevoegde instanties, de onrechtmatig ontvangen bedragen te restitueren of door de ontdoken rechten en heffingen alsnog te betalen, de kans krijgt een akkoord te sluiten met de Europese officier van justitie, waarbij deze afziet van iedere strafvervolging, nu en in de toekomst. Als gevolg van de vrijwillige betaling van een geldsom zou de verdachte niet worden berecht. Deze mogelijkheid kan zinvol blijken te zijn wanneer de kans op veroordeling gering is. Zij mag echter slechts worden overwogen wanneer het gaat om strafbare feiten waarbij het om een bescheiden bedrag gaat. In het algemeen mogen de voorwaarden voor transactie niet zodanig zijn dat zij een mogelijkheid voor het ontlopen van verantwoordelijkheid of een bron van onrecht kunnen vormen.

Wat de reden voor een uitzondering op de vervolging ook mag zijn, er kan altijd worden bepaald dat geen enkele uitzondering is toegestaan bij bepaalde verzwarende omstandigheden, hier voorzien door verwijzing naar het nationale recht.

Wanneer de Europese officier van justitie zou beslissen niet te vervolgen, zou hij de zaak moeten afsluiten en indien de vervolging is ingesteld, een beslissing tot sepot moeten nemen<sup>112</sup>. Daarna zou hij het dossier ter informatie aan de nationale vervolgingsautoriteiten moeten overdragen, die dan zouden moeten beoordelen of die zaak, die op communautair niveau volgens het legaliteitsbeginsel niet is vervolgd, niettemin van belang is in de nationale context voor de vervolging van andere soorten strafbare feiten (zie hieronder)<sup>113</sup>. Nog altijd met eerbiediging van het "ne bis in idem"-beginsel zou dit met name het geval kunnen zijn als de dader al bekend is bij de opsporingsdiensten omdat hij ook nationale strafbare feiten heeft gepleegd.

***Vraag nr. 5: Zou de Europese officier van justitie moeten worden geleid door het beginsel van de legaliteit van de vervolging, zoals de Commissie voorstelt, of door het opportuniteitsbeginsel? In welke uitzonderingen zou in elk van deze gevallen moeten worden voorzien?***

---

<sup>112</sup> Vgl. hieronder par. 6.2.4.1 (sepot).

<sup>113</sup> Deze overdracht door de Europese officier van justitie mag niet worden verward met verwijzing naar de nationale vervolgingsinstantie in het kader van de verdeling van communautaire zaken. Zie hieronder par. 6.2.2.2 a).



#### 6.2.2.2. Verdeling van zaken tussen de Europese officier van justitie en de nationale vervolgingsautoriteiten

Hoewel de materiële bevoegdheid van elk van beiden afgebakend is, is het essentieel de verdeling van de zaken tussen de Europese officier van justitie en de nationale vervolgingsautoriteiten in de praktijk duidelijk te regelen. Vanuit het oogpunt van samenhang, om de gevallen te beperken waarin een en dezelfde gedraging het voorwerp van gelijktijdige vervolging is. Vanuit het streven naar besparing, om een dubbele aanwending van middelen te beperken. Uit respect voor rechtvaardigheid, om te voorkomen dat het "ne bis in idem"-beginsel niet in acht wordt genomen en, omgekeerd, met het doel negatieve competentieconflicten, waarbij niemand zich bevoegd acht te vervolgen, te voorkomen. Regeling van deze kwestie vergemakkelijkt bovendien in een later stadium de beslissing over de vraag wie de zaak bij het gerecht aanhangig moet maken.

##### a) Communautaire zaken

Het principe van de Europese officier van justitie is dat deze bevoegd is voor strafbare feiten die zijn omschreven ten behoeve van de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap. Nu moet nog bepaald worden in welke mate die materiële bevoegdheid zou moeten leiden tot een exclusieve of een met de nationale vervolgingsautoriteiten gedeelde toekenning van de zaken aan de Europese officier van justitie.

In plaats van exclusiviteit moeten twee principes erkend worden die van belang zijn voor de uitoefening van zijn taak: zijn systematische adiëring en de voorrang daarvan. In de eerste plaats moet hij, zoals uit het bovenstaande blijkt, systematisch worden geadieerd wanneer sprake is van elementen op grond waarvan het verband met een strafbaar feit tegen de financiële belangen van de Gemeenschap kan worden gelegd. In de tweede plaats zou het feit dat hij wordt geadieerd, door toepassing van de "*ne bis in idem*"-regel logischerwijs tot onttrekking van de zaak aan de nationale vervolgingsautoriteiten leiden.

Behoudens deze twee principes, namelijk de systematische adiëring van de Europese officier van justitie en de voorrang van zijn optreden boven de nationale vervolgingsautoriteiten, zouden de communautaire zaken verdeeld kunnen worden tussen de Europese officier van justitie en de nationale vervolgingsautoriteiten. Op grond van het subsidiariteitsbeginsel zouden bepaalde zaken met betrekking tot de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen door de nationale autoriteiten kunnen worden behandeld:

- met toepassing van een drempel die a priori door de wetgever wordt vastgesteld, bijvoorbeeld uitgedrukt als een bedrag waarop het strafbaar feit betrekking heeft, waarbij de Europese officier van justitie echter wel op de hoogte wordt gehouden, om zicht te blijven houden op de betrokken criminaliteit in haar totaliteit;
- op basis van een bevoegdheid tot verwijzing van de Europese officier van justitie naar de nationale vervolgingsautoriteiten; deze bevoegdheid zou hij in de praktijk kunnen aanpassen in het kader van richtsnoeren, die bijvoorbeeld kunnen bepalen dat in gevallen waarin de zaak beperkt is tot het grondgebied van één enkele lidstaat, verwijzing de algemene regel is;
- in alle gevallen als gevolg van een van de bovengenoemde uitzonderingen op het legaliteitsbeginsel inzake vervolging, behoudens transactiegevallen.

## b) Gemengde zaken

Bij gemengde zaken, waar tegelijkertijd sprake is van een communautair strafbaar feit en een nationaal strafbaar feit, ligt de zaak anders. In dit verband is het van belang te weten hoe zaken waarbij een beroep wordt gedaan op de Europese officier van justitie, maar die zijn bevoegdheidsgebied te buiten gaan, moeten worden behandeld.

Het gemengde karakter is in de praktijk een veel voorkomende situatie, omdat het merendeel van de Europese middelen door de nationale autoriteiten worden geïnd en beheerd.

Er zijn talrijke voorbeelden van gemengde zaken, zoals misbruik van een communautaire subsidie via corruptie van een nationale ambtenaar of smokkel van goederen waardoor tegelijkertijd accijnzen (nationale ontvangsten), BTW en douanerechten (eigen middelen) kunnen worden ontdoken.

Het eenvoudigste geval is dat waarin de strafbare feiten, en dus de strafvordering, losgekoppeld kunnen worden. De Europese officier van justitie, die ten aanzien van alle feiten door middel van aangifte of verwijzing wordt geadieerd, zou dan alleen vervolgen op basis van het communautaire strafbare feit en voor het overige naar de nationale vervolgingsautoriteiten verwijzen.

In echte gemengde zaken kan de vermenging complexer zijn. Er kunnen twee situaties onderscheiden worden: a) één en dezelfde gedraging valt onder twee strafrechtelijke kwalificaties, een nationale en een communautaire, met betrekking tot een identiek te beschermen belang; b) twee samenhangende gedragingen (dat wil zeggen op zichzelf staand, maar nauw verbonden) corresponderen respectievelijk met twee strafrechtelijke kwalificaties, een nationale en een communautaire. In beide gevallen kan de concentratie van de vervolging van operationeel belang zijn.

Gemengde zaken zouden niet uitsluitend door de nationale autoriteiten kunnen worden behandeld, omdat daardoor de functie van de Europese officier van justitie zou worden uitgehold. De instelling van afgevaardigde Europese officieren van justitie, met name in het geval dat zij hun Europese en nationale taken cumuleren, zou de behandeling van dergelijke zaken moeten vergemakkelijken. Datzelfde geldt voor de oprichting van Eurojust<sup>114</sup>. De risico's van conflicten tussen het communautaire en nationale beleid op het gebied van criminaliteit of tussen de communautaire procedure, die van toepassing is als het een communautair strafbaar feit betreft, en de nationale procedure, die van toepassing is op een nationaal strafbaar feit, moeten echter nog beperkt worden.

## c) De opzet van de dialoog tussen de Europese officier van justitie en de nationale vervolgingsautoriteiten

Om de bovengenoemde kwestie ook op een algemene wijze op te lossen moet een overlegmechanisme tussen de Europese officier van justitie en de nationale vervolgingsautoriteiten worden opgezet, waardoor de wederzijdse vertrouwensband in de praktijk geleidelijk verstevigd zou worden. Het opleggen van de verplichting tot het verwijzen naar de Europese officier van justitie, met name aan de nationale vervolgingsinstanties, zou

---

<sup>114</sup> Vgl. hieronder par. 7.2.1 (Eurojust).

de basis van die dialoog moeten vormen<sup>115</sup>. In de dialoog tussen de Europese en de nationale officieren van justitie zou het beginsel van volledig respect voor de rechtszekerheid moeten worden aangehouden. In ieder geval zouden de afgevaardigde Europese officieren van justitie toegang moeten hebben tot de strafregisters<sup>116</sup>.

Met inachtneming van de verplichting tot verwijzing naar de Europese officier van justitie ten aanzien van elke zaak die te maken heeft met de financiële belangen van de Gemeenschap, zou deze indien nodig beslissen de strafbare feiten die "hoofdzakelijk" nationale belangen raken te verwijzen naar de nationale autoriteiten<sup>117</sup>. Om aan te geven wat onder "hoofdzakelijk" moet worden verstaan, zou de communautaire wetgever nadere beleidslijnen kunnen vaststellen en de Europese officier van justitie zou in dat kader richtsnoeren kunnen aannemen. Daarin zou rekening gehouden moeten worden met de beginselen van de voorrang van het communautaire recht boven het nationale recht en van de voorrang van de *lex specialis* boven de algemene wet.

In de gevallen waarin de Europese officier van justitie de gemengde zaak niet naar de nationale autoriteiten zou verwijzen, zou daarentegen gebruik gemaakt kunnen worden van een instrument voor gezamenlijke vervolging, door middel van een samenwerkingsverband van de afgevaardigde Europese officier van justitie en de nationale vervolgingsinstanties, waarbij de Europese officier van justitie een leidende rol zou vervullen.

In elk geval zou, wanneer de ene vervolgingsinstantie, op nationaal of communautair niveau, een gemengde zaak in haar totaliteit naar de andere zou verwijzen, de tweede de vervolging moeten leiden, en daarbij rekening houden met de noodzaak om ook de belangen van de eerste te beschermen.

In laatste instantie zou, indien verschillende rechterlijke instanties tegelijkertijd<sup>118</sup> zouden worden geadieerd, een mechanisme voor het beslechten van competentieconflicten voor het Hof van Justitie ingeroepen moeten worden, zoals hieronder wordt besproken.

***Vraag nr. 6: Hoe moeten, met inachtneming van de in dit groenboek gedane suggesties, de zaken tussen de Europese officier van justitie en de nationale vervolgingsinstanties worden verdeeld, met name om gemengde zaken te kunnen behandelen?***

---

<sup>115</sup> Zie met name artikel 18, lid 5, CJ. In tegenstelling tot de verplichting tot samenwerking van de staten in het onderzoeksstadium met de officieren van justitie van de meest recente internationale strafrechtelijke instanties (artikel 29 van het Statuut van het Tribunaal voor ex-Joegoslavië; artikel 28 van het Statuut voor het Rwanda-Tribunaal; artikel 93 van het Statuut inzake het Internationaal Strafhof), zou het hier om rechtstreekse bijstand tussen de Europese officier van justitie en de nationale vervolgingsinstanties gaan.

<sup>116</sup> Zie bovendien Titel VI "Register van de vervolgingen wegens fraude" van het door de Commissie bij de Raad ingediende voorstel voor een akte van de Raad tot vaststelling van het aanvullend protocol van 19.6.1997 bij de overeenkomst van 26.7.1995 voornoemd (PB C 83 van 20.3.1996, blz. 10).

<sup>117</sup> Zie met name artikel 19 van het Corpus juris (CJ), de zogeheten versie "van Florence".

<sup>118</sup> Zie met name artikel 28, lid 1, CJ en hieronder par. 8 (rechterlijk toezicht).

### 6.2.3. *Leiding van de opsporing*

#### 6.2.2.1. Opsporingsmaatregelen

Binnen zijn bevoegdheidsgebied zou de Europese officier van justitie de taak hebben de opsporing te leiden en te coördineren. Aangezien wordt uitgegaan van het beginsel van het vermoeden van onschuld, zou hij de schuld van de verdachte moeten bewijzen door het verzamelen van bewijzen à charge en à decharge. Omdat hij bevoegd is voor strafbare feiten die ernstig kunnen zijn, lijkt het legitiem dat hij voorzover noodzakelijk toegang heeft tot het hele scala van opsporingsmaatregelen die op nationaal niveau bestaan ter bestrijding van dergelijke financiële criminaliteit<sup>119</sup>.

Het is denkbaar dat hij – via tussenkomst van een rechter zodra er grondrechten in het geding zijn – daartoe alle ter zake dienende informatie kan verzamelen en in beslag nemen, getuigen kan horen en verdachten kan ondervragen, hen kan dwingen voor hem te verschijnen, huiszoeking kan verrichten, over kan gaan tot inbeslagneming, ook van correspondentie, vermogensbestanddelen kan bevriezen, telefoons kan aftappen en over kan gaan tot andere vormen van onderschepping van communicatie met gebruikmaking van de nieuwste informatietechnologie, gebruik kan maken van bijzondere opsporingsbevoegdheden die nuttig zijn op financieel gebied en die verdragsrechtelijk worden erkend<sup>120</sup> (infiltratie, gecontroleerde aflevering), om afgifte van een arrestatiebevel kan verzoeken, de verdachte onder gerechtelijk toezicht kan plaatsen en ook voorlopige hechtenis kan toepassen.

Dit groenboek zou in dat verband het kader moeten zijn van een verdieping van de discussie over de rechtsbescherming in de voorbereidende fase van het proces en over het relevante nationale of eventueel Europese niveau waarop dergelijke maatregelen vastgelegd en gecontroleerd zouden moeten worden.

De Europese officier van justitie zou niet kunnen functioneren als hij uitsluitend op nationaal niveau vastgestelde dwangmaatregelen zonder wederzijdse erkenning zou moeten toepassen. Dan zou de verkokering die verband houdt met het bestaan van de internationale rogatoire commissie en van uitlevering, niet uit de weg geruimd worden. De stabiliteit van de gemeenschappelijke opsporings- en vervolgingsruimte zou aanzienlijk aangetast worden.

Anderzijds moet een "Europese strafrechtelijke codificatie" vermeden worden, aangezien deze niet evenredig is aan het nagestreefde doel. Het gaat hier slechts om de totstandbrenging van een doeltreffende vervolging van de strafbare feiten die de financiële belangen van de Gemeenschap schaden, niet om het creëren van een volledig Europees rechtsstelsel.

De wederzijdse erkenning van de nationale dwangmaatregelen zou voldoende kunnen zijn voor het functioneren van de Europese officier van justitie, wanneer er een toereikende gemeenschappelijke basis tussen de lidstaten bestaat. Behalve dat die lidstaten gemeenschappelijk de fundamentele rechten moeten eerbiedigen, bestaat in dat verband, gezien de aangenomen instrumenten of de instrumenten die in het kader van de derde pijler

---

<sup>119</sup> In dit groenboek duidt de term "opsporingsmaatregel" een algemene categorie individuele "opsporingshandelingen" aan.

<sup>120</sup> Overeenkomst van 18.12.1997 inzake wederzijdse bijstand en samenwerking tussen de douaneadministraties (Napels II); Overeenkomst van 29.5.2000 betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie (PB C 197 van 12.7.2000, blz. 1).

worden voorbereid (bevrozing van vermogensbestanddelen<sup>121</sup>, tijdelijke overbrenging van de gearresteerde personen in verband met een onderzoek, verhoor via videoconferentie of telefoonconferentie, gecontroleerde aflevering, aftappen van telecommunicatie<sup>122</sup>, Europees arrestatiebevel<sup>123</sup>,...) de indruk dat die basis momenteel wordt geconsolideerd, ook al is het nog te vroeg om vooruit te lopen op de exacte inhoud ervan.

De automatische wederzijdse erkenning door de lidstaten van de dwangmaatregelen die de Europese officier van justitie toepast onder toezicht van de nationale rechter van de vrijheden, zou ervoor kunnen zorgen dat de beperkingen van de internationale rogatoire commissie en van uitlevering worden opgeheven, omdat die dwangmaatregelen door die erkenning op het gehele grondgebied van de Gemeenschappen in het kader van een gemeenschappelijke ruimte geldig zouden zijn.

Meer concreet zou wat betreft de *nationale opsporingsmaatregelen* waarvan de Europese officier van justitie gebruik zou maken [zie hieronder b) en c)], wederzijdse erkenning betekenen dat de Europese officier van justitie in het geval dat hij in een lidstaat een door de rechter van de vrijheden van een andere lidstaat toegestane opsporingshandeling verricht, geen nieuwe machtiging zou hoeven te vragen.

Dit kan geïllustreerd worden aan de hand van een voorbeeld inzake doorzoeking van drie dochterondernemingen van één en dezelfde onderneming, gevestigd in de lidstaten A, B en C. (In het onderhavige geval wordt verondersteld dat de doorzoeking slechts in de eerste twee lidstaten aan voorafgaande machtiging van een rechter onderworpen is, met toepassing van hun respectieve nationale recht.) De Europese officier van justitie zou machtiging tot doorzoeking aan de rechter van de vrijheden van lidstaat A kunnen vragen, daarvan ook gebruik kunnen maken in lidstaat B – zonder tweede machtiging – en aldus gelijktijdig in de drie dochterondernemingen in A, B en C de doorzoeking kunnen verrichten.

Bovendien zou hier het concept van wederzijds toelaatbaarheid opnieuw aan de orde komen wat betreft de bewijsstukken die zijn verzameld door middel van dergelijke opsporingshandelingen, zoals hieronder wordt behandeld<sup>124</sup>.

De *communautaire opsporingshandelingen* [zie a) hieronder], namelijk de handelingen van de Europese officier van justitie, zouden daarentegen op grond van hun communautaire aard in de gehele gemeenschappelijk opsporings- en vervolgingsruimte dezelfde juridische draagwijdte hebben.

a) Communautaire opsporingsmaatregelen ter discretie van de Europese officier van justitie: verzameling of inbeslagneming van informatie, verhoor of ondervraging van personen,...

Voor de communautaire opsporingsmaatregelen van de Europese officier van justitie – kopiëren of in beslag nemen van informatie, getuigenverhoor of ondervraging van een verdachte, met diens toestemming – hoeft geen bevoegdheid tot toepassing van

---

<sup>121</sup> Initiatief van de regeringen van de Franse Republiek, het Koninkrijk Zweden en het Koninkrijk België met het oog op de aanneming door de Raad van een kaderbesluit inzake de tenuitvoerlegging in de Europese Unie van beslissingen tot bevrozing van vermogensbestanddelen of bewijsstukken (PB C 75 van 7.3.2001, blz. 3.).

<sup>122</sup> Genoemde Overeenkomst van 29.5.2000.

<sup>123</sup> Genoemd COM(2001)522.

<sup>124</sup> Vgl. hieronder par. 6.3.4 (bewijsstelsels).

dwangmiddelen te worden uitgeoefend. Deze zouden aan zijn discretie moeten worden overgelaten. De vraag rijst of dit niet ook zou moeten gelden voor de doorzoeking van een onderneming, omdat machtiging daartoe door een rechter geen beginsel is dat de lidstaten gemeen hebben.

Hoe dan ook, die maatregelen zouden in een strikte procedure op communautair niveau moeten worden vastgelegd. Daartoe zouden de rechten van de verdediging volledig moeten worden gewaarborgd. Wat betreft de rechten van de verdachte zou hier het voorbeeld van de bepalingen in de statuten van de meest recente internationale strafrechtelijke instanties gevolgd kunnen worden ten behoeve van de verdediging van de verdachte: bijstand van een raadsman, vertaling, zwijgrecht, recht om geen schuld te bekennen, voorafgaande informering over zijn rechten (gebruik van zijn verklaringen als bewijsstukken, kennisgeving van de vermoedelijke tenlastelegging, ...).

b) Opsporingsmaatregelen die aan het toezicht van de rechter van de vrijheden onderworpen zijn: gedwongen comparitie, huiszoeking, inbeslagneming, bevrozing van vermogensbestanddelen, aftappen van communicatie, infiltratie, gecontroleerde aflevering of aflevering onder toezicht,...

De Europese officier van justitie zou tevens aanvaardbare en uitvoerbare dwangmaatregelen moeten kunnen toepassen in de communautaire opsporings- en vervolgingsruimte. Die handelingen zouden echter aan het toezicht van de rechter van de vrijheden, een nationale rechter<sup>125</sup>, onderworpen moeten worden. Vervolgens zouden zij door de bevoegde autoriteiten<sup>126</sup> onder leiding van de Europese officier van justitie uitgevoerd moeten worden.

Het toepasselijke nationale recht zou in de machtigingsfase het recht van de lidstaat van de rechter van de vrijheden zijn en in de uitvoeringsfase het recht van de lidstaat van de plaats waar de opsporingshandeling wordt verricht, ervan uitgaande dat dit een andere lidstaat is. De machtiging zou wederzijds moeten worden erkend tussen de lidstaten en ook de wettig verkregen bewijzen zouden op die basis wederzijds toelaatbaar moeten zijn.

Eerst moet zeker worden gesteld dat het nationale recht van elke lidstaat in de mogelijkheid tot dezelfde dwangmaatregelen voorziet. Wederzijdse erkenning vereist een minimum aan homogeniteit van de nationale bepalingen inzake opsporingsmaatregelen. Het gaat er niet om de uiteenlopende nationale regelgevingen op dit gebied te harmoniseren, maar om te verifiëren of in elk geval in elke lidstaat een nationale regeling in de opsporingsmaatregelen voorziet waarvan de Europese officier van justitie kan gebruikmaken. Om bijvoorbeeld in het afgeleide communautaire recht in de mogelijkheid te voorzien dat de Europese officier van justitie communicatie kan onderscheppen, moet in elke lidstaat in ieder geval nationale wetgeving daaromtrent van kracht zijn.

Wat de modaliteiten inzake machtiging door de rechter van de vrijheden betreft (machtiging a priori of a posteriori, normale of spoedeisende procedure, enz.), daarover zou het nationale recht waarnaar zou worden verwezen, moeten beslissen. Het beginsel van wederzijdse erkenning zou van toepassing zijn op de vorm, niet op het beginsel, van het toezicht door de nationale rechter van de vrijheden.

---

<sup>125</sup> Vgl. hieronder par. 6.4 (waarborging van de vrijheden door de rechter).

<sup>126</sup> Vgl. hieronder par. 6.2.3.2. (werkrelatie met de nationale opsporingsdiensten) en par. 7.3. (toekomstige rol van het OLAF).

In het bovengenoemde voorbeeld is het denkbaar dat de verkregen machtiging van de rechter van de vrijheden van lidstaat A gestoeld is op een vereenvoudigde procedure die niet in lidstaat B bestaat, maar krachtens de wederzijdse erkenning niettemin wordt erkend. De Europese officier van justitie zou daarentegen niet vrijgesteld kunnen worden van een of andere vorm van machtiging in de lidstaten A en B op grond van het feit dat lidstaat C in zijn rechtsgebied doorzoeking van een onderneming zonder machtiging van de rechter toestaat.

c) Opsporingsmaatregelen genomen door de rechter van de vrijheden, op verzoek van de Europese officier van justitie: arrestatiebevel, plaatsing onder gerechtelijk toezicht of voorlopige hechtenis

Hetgeen zojuist is uiteengezet geldt a fortiori voor de opsporingsmaatregelen die tot vrijheidsbeperking of vrijheidsbeneming strekken. Die maatregelen zouden echter, in tegenstelling tot de eerdergenoemde, door handelingen van de rechter van de vrijheden, niet van de Europese officier van justitie, geconcretiseerd moeten worden, in verband met de ernstige gevolgen daarvan.

Om een arrestatiebevel, een bevel tot plaatsing onder gerechtelijk toezicht of een bevel tot voorlopige inhechtenisneming te verkrijgen zou de Europese officier van justitie daarom een verzoek terzake bij de rechter moeten indienen.

In het bijzonder is de Commissie van mening dat de Europese officier van justitie elke bevoegde nationale gerechtelijke autoriteit om afgifte van een arrestatiebevel zou moeten kunnen verzoeken, mutatis mutandis onder de voorwaarden die in het voorstel van de Commissie voor een kaderbesluit betreffende het Europees arrestatiebevel zijn vastgesteld<sup>127</sup>.

Dit bevel, dat uitvoerbaar is in de gehele gemeenschappelijke opsporings- en onderzoeksruimte, zou de Europese officier van justitie in staat stellen te verzoeken om de opsporing, aanhouding en overlevering van de geïdentificeerde persoon, op met redenen omklede verdenking van een strafbaar feit. Ieder Europees arrestatiebevel zou moeten worden gesignaleerd in het Schengeninformatiesysteem (SIS). Om zijn rechten te beschermen zou de aangehouden persoon zich voor de rechter van de vrijheden van de uitvoerende lidstaat tegen de uitvoering van het bevel kunnen verzetten.

Het Europees arrestatiebevel zou de uitleveringsprocedure op het gebied waarvoor de Europese officier van justitie bevoegd is, overbodig maken. In het bijzonder zouden de beginselen van de dubbele strafbaarstelling en het verbod tot uitlevering van eigen onderdanen in deze context in principe niet meer behoeven te worden toegepast. Deze ontwikkeling past in de geest van de conclusies van Tampere, die beogen toepassing van de uitleveringsprocedure zoveel mogelijk te beperken en een Europese executoriale titel in het leven te roepen<sup>128</sup>.

---

<sup>127</sup> COM(2001)522, reeds aangehaald.

<sup>128</sup> Conclusies nrs. 35 en 37.

***Vraag nr. 7: Is de lijst van beoogde opsporingsmaatregelen ten behoeve van de Europese officier van justitie toereikend, met name om een einde te maken aan de versnippering van de Europese strafrechtelijke ruimte? In welk kader (toepasselijk recht, toezicht – zie par. 6.4) moet met betrekking tot dergelijke opsporingsmaatregelen worden voorzien?***

#### 6.2.3.2. Werkrelatie met de nationale opsporingsdiensten

Het voorstel tot instelling van een Europese officier van justitie houdt niet in dat op communautair niveau een gerechtelijke instantie in het leven wordt geroepen om in de lidstaten alle ter zake dienende opsporingshandelingen te verrichten<sup>129</sup>. De Europese officier van justitie zou moeten steunen op de nationale opsporings-, politie- en gerechtelijke diensten, die in voorkomend geval in gemeenschappelijke onderzoeksteams werken<sup>130</sup>, om de door de rechter van de vrijheden toegestane of genomen maatregelen concreet uit te voeren<sup>131</sup>.

Er zijn verscheidene mogelijkheden denkbaar voor de basis van hun werkrelatie.

Volgens een eerste optie zou de Europese officier van justitie, in het kader van de uitoefening van zijn taak, een rechtstreekse instructiebevoegdheid hebben ten aanzien van de opsporingsdiensten van de lidstaten.

Volgens een tweede optie zouden deze diensten een meer algemene verplichting tot verlening van bijstand aan de Europese officier van justitie hebben. Deze zou het recht hebben om bijvoorbeeld de medewerking van de politie van de betrokken lidstaat voor het verrichten van een huiszoeking te vragen, en de politie zou niet mogen weigeren op dit verzoek te reageren.

Een derde optie zou neerkomen op aanpassing in elke lidstaat aan het systeem van bestaande relaties tussen de nationale vervolgingsautoriteiten en de nationale opsporingsinstanties.

Ter illustratie: volgens deze laatste optie zou de afgevaardigde Europese officier van justitie van lidstaat A rechtstreeks de medewerking van de politie kunnen eisen, net als elke nationale officier van justitie, terwijl in een andere lidstaat, B, waar de nationale vervolgingsautoriteiten niet bevoegd zijn de politie instructies te geven, de afgevaardigde Europese officier van justitie de politie slechts voorstellen zou kunnen doen.

De voorkeur van de Commissie gaat veeleer in de richting van deze derde oplossing, temeer omdat de daardoor geboden vrijheid inzake de interne organisatie de communautaire

---

<sup>129</sup> Vgl. hieronder par. 7.3 wat betreft de meer bijzondere kwestie van opsporingshandelingen binnen de communautaire instellingen.

<sup>130</sup> Artikel 13 van de voornoemde Overeenkomst van 29 mei 2000 betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie.

<sup>131</sup> Hoewel dit buiten het kader van dit groenboek valt, moet worden opgemerkt dat in bepaalde gevallen, die strikt beperkt zijn ingevolge het subsidiariteitsbeginsel, op Europees niveau uitgevoerde opsporingsbevoegdheden de doeltreffendheid van de Europese officier van justitie zouden kunnen verhogen. Het gaat daarbij speciaal om grensoverschrijdende zaken waarmee directe uitgaven zijn gemoeid (door de Gemeenschappen beheerde uitgaven, zonder tussenkomst van de overheden van de lidstaten), bijvoorbeeld wanneer de medecontractanten en onderaannemers van de Commissie in verscheidene lidstaten zijn gevestigd. Zie tevens hieronder par. 7.3 (toekomstige rol van het OLAF).



beginselen inzake doeltreffendheid en gelijkwaardigheid niet ter discussie stelt. De afgevaardigde Europese officieren van justitie zouden in dit geval dezelfde bevoegdheden ten opzichte van de nationale opsporingsinstanties hebben als de nationale vervolgingsautoriteiten.

***Vraag nr. 8: Welke oplossingen moeten worden overwogen om ervoor te zorgen dat de door de Europese officier van justitie nuttig geachte opsporingshandelingen daadwerkelijk worden verricht?***

#### 6.2.4. Afloop van de vervolging

##### 6.2.4.1. Sepot of buitenvervolginstelling

Wanneer de Europese officier van justitie afziet van vervolging, zou hij een formele beslissing moeten nemen, de zogeheten beslissing tot sepot of tot buitenvervolginstelling. In elk geval zou dit mogelijk moeten zijn op elk moment in de voorbereidende fase. Bovendien kan op elk moment, ook in de voorbereidende fase, een oorzaak van verval van de strafvordering ontstaan, totaal onafhankelijk van de wil van de Europese officier van justitie<sup>132</sup>.

Er hoeft hier niet te worden teruggekomen op het geval dat de Europese officier van justitie om opportunitetsredenen beslist de zaak te seponeren met toepassing van een van de uitzonderingen op het reeds genoemde beginsel van de legaliteit van de vervolging<sup>133</sup>, die zich voordoet zonder dat een vervolging behoeft te zijn ingesteld.

De Europese officier van justitie kan eventueel ook een beslissing tot sepot of tot buitenvervolginstelling nemen nadat hij de vervolging reeds heeft ingesteld.

- Dit zou verplicht moeten zijn op grond van elke oorzaak van verval van de strafvordering: verstrijken van de verjaringstermijn<sup>134</sup>, verdwijning of overlijden van de dader van de feiten, of een algemene nationale maatregel, zoals amnestie of gratie.
- Bovendien zou sepot mogelijk gemaakt moeten worden in een aantal limitatief opgesomde gevallen: de bestanddelen of elementen van het strafbare feit zijn niet aanwezig, er is onvoldoende bewijsmateriaal of de dader van de feiten blijft onbekend.

De vorm van deze beslissing zou volgens een communautaire procedure moeten worden vastgesteld. De Europese officier van justitie zou kunnen worden verplicht zijn beslissing te motiveren. De beslissing zou ter kennis moeten worden gebracht van de verdachte, het slachtoffer – in casu de Commissie, die de Gemeenschappen vertegenwoordigt – en de nationale vervolgingsinstanties, in het kader van bovengenoemde dialoog.

Zoals wij hierboven hebben gezien, zou de door de Europese officier van justitie genomen beslissing tot sepot van een zaak, tenzij het "*ne bis in idem*"-beginsel dit verhindert, niet tot gevolg hebben dat het de nationale autoriteiten wordt belet van hun zijde een vervolging in te

---

<sup>132</sup> Vgl. hieronder par. 6.3.5 (oorzaken van verval van de strafvordering in de fase van de berechting)

<sup>133</sup> Vgl. hierboven par. 6.2.2.1 (legaliteit of opportuniteit van de vervolging).

<sup>134</sup> Vgl. hierboven par. 5.5 (verjaringstermijn).

stellen wegens nationale strafbare feiten<sup>135</sup>. Aan de andere kant rijst de vraag welke gevolgen het sepot door de Europese officier van justitie van een tot het einde toe gevoerde vervolging voor die autoriteiten zou hebben. Logischerwijs zou kunnen worden bepaald dat wanneer nieuwe feiten worden ontdekt, de nationale autoriteiten de Europese officier van justitie daarvan in kennis stellen.

#### 6.2.4.2. Het aanhangig maken van de zaak

In het tegengestelde geval zou de Europese officier van justitie na voltooiing van de opsporing een beslissing tot het aanhangig maken van de zaak ter terechtzitting kunnen nemen. Daartoe zou hij, na onpartijdig en zorgvuldig te hebben gehandeld, voldoende bewijsmateriaal moeten hebben verkregen om te staven dat de verdachte een strafbaar feit heeft gepleegd dat onder zijn bevoegdheid valt. Met inachtneming van de opgestelde tenlastelegging zou veroordeling in dat geval waarschijnlijker zijn dan vrijspraak.

Wat de vorm van de verwijzing naar een vonnisgerecht betreft, zou de bevoegde afgevaardigde Europese officier van justitie aan alle vereisten van het nationale procesrecht moeten voldoen. In de regel worden in de strafrechtsstelsels in de akte van tenlastelegging de identiteit van de verdachte, de feiten en de tegen hem ingebrachte beschuldigingen vermeld<sup>136</sup>. De vorm en inhoud van en het toezicht door de rechter op die akte zouden geheel bepaald worden door het nationale recht<sup>137</sup>. Dit zou ook gelden voor de gehele fase van de berechting.

***Vraag nr. 9: Onder welke voorwaarden zou de Europese officier van justitie een beslissing tot sepot dan wel een beslissing tot het aanhangig maken van de zaak ter terechtzitting moeten kunnen nemen?***

### 6.3. Fase van de berechting

Volgens het door de Commissie voorgestelde artikel 280 bis van het EG-Verdrag zou de Europese officier van justitie worden "belast [...] met de strafvordering voor de bevoegde rechterlijke instanties van de lidstaten [terzake van inbreuken waardoor de financiële belangen van de Gemeenschap worden geschaad], onder de voorwaarden die zijn vastgesteld" door de communautaire wetgever<sup>138</sup>.

#### 6.3.1. Keuze van de lidstaat voor het aanhangig maken van de zaak ter terechtzitting

Wanneer het gaat om complexe zaken waarbij verscheidene lidstaten zijn betrokken, zou de Europese officier van justitie moeten bepalen in welke lidstaat of lidstaten het aanhangig maken van de zaak bij de rechten moet plaatsvinden.

---

<sup>135</sup> Vgl. hierboven par. 6.2.2.2 b) en c) (verdeling van de zaken tussen de Europese officier van justitie en de nationale vervolgingsinstanties)

<sup>136</sup> Zie bijvoorbeeld artikel 58, lid 3, van het Statuut inzake het Internationaal Strafhof.

<sup>137</sup> Vgl. hieronder par. 6.4 (rechter die toezicht uitoefent op de verwijzing naar het vonnisgerecht).

<sup>138</sup> Vgl. bijlage 2, derde schema.

Ook als de genoemde overeenkomst van 26 juli 1995 en de aanvullende protocollen zullen zijn bekrachtigd<sup>139</sup>, zullen steeds meerdere lidstaten aanspraak kunnen blijven maken op de bevoegdheid tot het berechten van eenzelfde zaak betreffende strafbare feiten ten nadele van de financiële belangen van de Gemeenschap. De criteria inzake rechterlijke bevoegdheid die in het kader van de derde pijler door de lidstaten van de Unie zijn aangenomen, beogen hoofdzakelijk te waarborgen dat er altijd *ten minste* één lidstaat is die bevoegd is de omschreven strafbare feiten te berechten<sup>140</sup>. Die criteria wijzen echter niet *één enkele* lidstaat aan die specifiek voor het aanhangig maken van de zaak door de Europese officier van justitie in aanmerking zou komen.

Het beginsel van gecentraliseerde leiding van de vervolging brengt logischerwijze met zich dat de Europese officier van justitie uit de lidstaten die op grond van verdragsrechtelijke instrumenten bevoegd zijn, de lidstaat voor kiest. Daardoor zouden positieve competentieconflicten voorkomen worden, die zich voordoen wanneer verscheidene lidstaten elk hun proces voeren. In dit verband zou de Europese officier van justitie het aanhangig maken van de zaak in één lidstaat moeten kunnen concentreren. Hij zou tevens de strafvordering moeten kunnen opsplitsen zodat de verschillende onderdelen van een complexe zaak kunnen worden berecht in zoveel lidstaten als nodig is. Deze twee mogelijkheden zouden gecombineerd moeten kunnen worden.

De keuze van de lidstaat voor het aanhangig maken van de zaak is echter niet neutraal binnen een gedeeltelijk geharmoniseerde justitiële ruimte, daar die keuze niet alleen het taalgebruik, de praktische uitvoerbaarheid van het proces (getuigenverhoren, vervoer ter plaatse, ...), de bevoegde rechter, maar naast de gemeenschappelijke basis ook het toepasselijke nationale recht bepaalt. Daarom zijn twee kwesties essentieel, namelijk de criteria voor en het toezicht op de keuze van de lidstaat door het aanhangig maken van de zaak.

Bij die keuze zou een aantal criteria gehanteerd moeten worden, waarbij de Europese officier van justitie een zekere beoordelingsruimte gelaten moet worden in verband met de behoeften van de zaak. Die criteria, die de communautaire wetgever zou moeten opstellen, zouden met name kunnen zijn de plaats waar het strafbare feit is gepleegd, de nationaliteit van de verdachte, zijn woonplaats (natuurlijke persoon), zetel of vestigingsplaats (rechtspersoon), de plaats waar het bewijsmateriaal zich bevindt of de plaats waar de verdachte in voorlopige hechtenis verkeert. Hoe dan ook, de keuze van een nationale rechter van de vrijheden in de voorbereidende fase zou niet de keuze van een lidstaat voor het aanhangig maken van de zaak mogen impliceren<sup>141</sup>.

De criteria zouden evenwichtig moeten zijn, waarbij op grond van hetzelfde criterium verscheidene plaatsen kunnen worden aangewezen. Deze criteria zouden in beginsel een samenstel van indicaties moeten vormen, waartussen geen rangorde bestaat. Er zou altijd een relatie tussen het gepleegde strafbare feit en de gekozen rechterlijke instantie moeten worden aangetoond, maar verder zou er voor de Europese officier van justitie ruimte moeten zijn voor

---

<sup>139</sup> In het eerder genoemde voorstel voor een richtlijn van 23.5.2001 zijn de bepalingen van de overeenkomst en de protocollen die onder de uitzondering van artikel 280, lid 4, van het EG-Verdrag vallen, betreffende de toepassing van het nationale strafrecht en de nationale rechtsbedeling in de lidstaten, niet overgenomen. Deze bepalingen zullen pas in werking treden na ratificatie door alle lidstaten.

<sup>140</sup> Artikel 4 van de overeenkomst van 26.7.1995 en artikel 6 van het aanvullend protocol van 27.9.1996.

<sup>141</sup> Vgl. hieronder par. 6.4 (gewaarborgde tussenkomst van een rechter).

flexibiliteit bij de keuze van de plaats van berechting die het meest geschikt lijkt voor een goede rechtsbedeling<sup>142</sup>.

Wat betreft de kwestie van het toezicht op de keuze van de lidstaat voor is het op grond van een eerste optie mogelijk de gehele verantwoordelijkheid voor die keuze bij de Europese officier van justitie te leggen. Het beginsel van wederzijdse erkenning berust voortaan immers binnen de Europese Unie op vertrouwen in alle nationale rechtsstelsels. Die zijn gegrondvest op een solide basis van gemeenschappelijke beginselen, waartoe met name, naast het "ne bis in idem"- beginsel, nu toegepast op de fase van de berechting, het Legaliteitsbeginsel nulla poena sine lege, het beginsel non-retroactiviteit en het beginsel van evenredigheid van straffen aan de strafbare feiten behoren<sup>143</sup>.

De grondslagen van een proces op tegenspraak worden door alle lidstaten aanvaard. Het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op toegang tot een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie die vooraf bij wet is ingesteld, wordt erkend<sup>144</sup>. Bij de bovengenoemde fundamentele rechten in het kader van de voorbereidende fase van het proces komen in de fase van het proces zelf met name nog de beginselen inzake het voordeel van de twijfel ten gunste van de verdachte en inzake de mate van zekerheid – verheven boven elke redelijke twijfel – die nodig is om een veroordeling uit te spreken.

De rechten van de verdachte, van het slachtoffer en van de getuigen worden in alle nationale stelsels gewaarborgd. In het bijzonder geldt dat voor het recht van de verdachte om te zwijgen en zo niet mee te werken aan zijn eigen veroordeling<sup>145</sup>, alsmede het recht om zich te laten adviseren, verdedigen en vertegenwoordigen<sup>146</sup>.

Bepaalde argumenten pleiten echter voor toezicht op de keuze van de lidstaat voor het aanhangig maken van de zaak. Dat het algemene strafrecht niet zou zijn geharmoniseerd en de Europese officier van justitie over een noodzakelijke beoordelingsmarge zou beschikken, betekent nog niet dat hij een ongerechtvaardigde forumkeuze zou mogen maken, dat wil zeggen dat hij voor het aanhangig maken van de zaak systematisch lidstaten zou vermijden waarvan het rechtsstelsel hem minder praktisch lijkt. Daarom zou, als het nodig zou worden geacht forumkeuze aan toezicht te onderwerpen, dat toezicht alleen aan een rechter kunnen worden opgedragen.

Volgens de tweede optie wordt de door de Europese officier van justitie gemaakte keuze van de lidstaat voor het aanhangig maken van de zaak aan toezicht onderworpen en wordt die taak

---

<sup>142</sup> Het begrip goede rechtsbedeling heeft betrekking op de tenuitvoerlegging van de beginselen van een redelijke termijn, van billijkheid en van doeltreffendheid van het proces.

<sup>143</sup> Artikel 49 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 7 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

<sup>144</sup> Artikel 47, eerste en tweede alinea, van het genoemde Handvest en artikel 6, lid 1, van het genoemde Verdrag.

<sup>145</sup> Het recht van een verdachte om niet aan zijn eigen veroordeling mee te hoeven werken vooronderstelt in het bijzonder dat de Europese officier van justitie geen gebruikmaakt van bewijsmateriaal dat onder dwang of druk is verkregen, met minachting van de wil van de verdachte (E.H.R.M., zaak Funke tegen Frankrijk, 25.2.1993, par. 44). De Europese officier van justitie zou echter gebruik kunnen maken van gegevens die van de verdachte verkregen zijn door de uitoefening van bevoegdheden tot het toepassen van dwangmaatregelen, maar die onafhankelijk van de wil van de verdachte bestaan (E.H.R.M., zaak Saunders tegen Verenigd Koninkrijk, 17.12.1996, par. 69).

<sup>146</sup> Artikel 47, tweede alinea, van het genoemde Handvest en artikel 6, lid 3, van het genoemde Verdrag.

aan een nationale rechter opgedragen. De rechter die toezicht op de tenlastelegging uitoefent zou natuurlijk, in het bijzonder wat zijn bevoegdheid betreft, op grond van zijn nationaal recht een wettigheidstoetsing verrichten. De vraag rijst of het toezicht uitgebreid zou moeten worden tot een kennelijke vergissing bij de keuze van de lidstaat voor de verwijzing naar het vonnisgerecht, aan de hand van het communautaire recht (voornoemde criteria). Ook zonder de nationale rechter de bevoegdheid te verlenen de opportuniteit van de forumkeuze van de Europese officier van justitie te beoordelen, doet de toetsing op misbruik of op een kennelijke vergissing marginaal de mogelijkheid ontstaan dat eenzelfde zaak geheel of gedeeltelijk door één of meer lidstaten wordt geweigerd. De criteria inzake rechterlijke bevoegdheid in de overeenkomst van 26 juli 1995 zouden een dergelijke situatie theoretisch onmogelijk moeten maken. Met deze tweede optie zijn niettemin in de praktijk enkele gevallen van betwisting van de bevoegdheid, waardoor zelfs negatieve competentieconflicten kunnen ontstaan, te voorzien. Zij zouden geregeld moeten worden door een rechterlijke instantie op communautair niveau; dit kan alleen het Hof van Justitie zijn<sup>147</sup>.

Een derde optie, de oprichting van een bijzondere rechterlijke instantie op communautair niveau om toezicht uit te oefenen op de keuze door de Europese officier van justitie van de lidstaat voor het aanhangig maken van de zaak ter terechtzitting, zou verder gaan dan de Commissie met haar voorstel beoogt. Deze hypothese wordt echter hieronder wel besproken, in samenhang met de kwestie van het toezicht op de akte van het aanhangig maken van de zaak zelf, voor de volledigheid van het debat<sup>148</sup>.

***Vraag nr. 10: Volgens welke criteria moet(en) de lidsta(a)t(en) kiezen voor het aanhangig maken van de zaak ter terechtzetting? Moet op de keuze van de Europese officier van justitie terzake toezicht worden uitgeoefend? Zo ja, door wie?***

### 6.3.2. Uitoefening van de strafvervolgning

De Europese officier van justitie zou belast worden met uitoefening van de strafvordering voor de nationale rechterlijke instanties en volgens het nationale recht.

Net zo min als het voorstel van de Commissie de oprichting van een Europese rechterlijke instantie impliceert, gaat het uit van de instelling van een specifiek Europees strafvorderingsstelsel. Het is bovendien volkomen neutraal wat betreft de organisatie van het rechtsprekend deel van de rechterlijke macht. De complexiteit van financiële, grensoverschrijdende zaken kan beslist twijfel doen rijzen omtrent de vraag of lekenrechters wel geschikt zijn om dergelijke zaken te berechten<sup>149</sup>. De Commissie is echter van mening dat wat deze kwestie betreft elke lidstaat zijn eigen keuze moet maken, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel.

De Europese officier van justitie, dat wil zeggen in de praktijk de afgevaardigde Europese officier van justitie in de lidstaat waar de zaak aanhangig is gemaakt, zou de strafvordering uitoefenen overeenkomstig de nationale gerechtelijke organisatie en procedure. Hoewel de rechtsbronnen van het strafprocesrecht van lidstaat tot lidstaat verschillen, zijn er in het

---

<sup>147</sup> Vgl. hieronder par. 8 (rechterlijke toetsing).

<sup>148</sup> Vgl. hieronder par. 6.4.3 (aanwijzing van de rechter die toezicht uitoefent op de akte tot verwijzing naar het vonnisgerecht).

<sup>149</sup> Zie met name de ontwikkeling van de formulering van artikel 26, lid 1, CJ.

stadium van het proces namelijk veel minder verschillen tussen de lidstaten dan in de voorbereidende fase.

De noodzaak van een om redenen van doeltreffendheid gecentraliseerde leiding geldt derhalve niet voor de fase van de berechting. Het nationale recht zou in beginsel van toepassing blijven, behoudens een beperkt aantal wijzigingen met het oog op uitoefening van de strafvordering door de Europese officier van justitie in zaken die de financiële belangen van de Gemeenschappen betreffen.

### 6.3.3. De Europese Gemeenschappen, slachtoffers van gemeen recht

De positie van het slachtoffer in het strafproces verschilt sterk van lidstaat tot lidstaat. Sommige lidstaten bepalen dat het slachtoffer zich als civiele partij in het proces kan voegen, om herstel van de geleden schade te verkrijgen, waarbij deze procedure zelfs tot instelling van rechtsvervolging op initiatief van het slachtoffer kan leiden. De voeging als civiele partij heeft het voordeel dat geen tweede, ditmaal civiel, proces nodig is. Andere lidstaten stellen het slachtoffer in staat zijn expertise in te brengen tijdens het proces, als "*amicus curiae*".

In casu zouden de Europese Gemeenschappen, ook al zou de instelling van rechtsvervolging alleen aan de Europese officier van justitie toekomen, toch belang hebben bij deelname aan het proces, omdat de Europese officier van justitie volledig onafhankelijk handelt. Het belang van de verdediging van de communautaire financiën kan op verschillende manieren behartigd worden, zoals door voeging van de Gemeenschappen als civiele partij, vertegenwoordigd door de Commissie, of door op te treden als deskundige of getuige, waarvoor medewerkers van het OLAF of van andere communautaire diensten in aanmerking zouden kunnen komen.

De Commissie kiest niet voor een uniforme rol van de Gemeenschappen als slachtoffer (benadeelde partij) in alle processen waar de financiële belangen van de Gemeenschap in het geding zijn. Zij wenst alleen maar dat in elke lidstaat dezelfde rechten die een gewoon slachtoffer heeft aan de Gemeenschappen worden gegarandeerd.

### 6.3.4. Bewijsstelsels

Doordat het rechtmatig in een lidstaat verzamelde bewijsmateriaal niet automatisch in de gehele Unie wordt erkend, wordt de doeltreffendheid van de vervolging in grensoverschrijdende zaken al te vaak bemoeilijkt. Deze situatie is schadelijk voor het gebruik van de gegevens van de opsporing in de fase van de berechting. Handhaving daarvan zou de inspanningen voor centralisatie van de leiding van vervolging waarmee door de instelling van een Europees openbaar ministerie is ingestemd, ongedaan maken. Ter wille van de doeltreffendheid van de Europese officier van justitie, die bepaald wordt aan de hand van de mogelijkheden om tijdens het proces het bewijsmateriaal te gebruiken dat hij heeft kunnen verzamelen, moet dit probleem dus worden opgelost.

#### 6.3.4.1. Toelaatbaarheid van bewijzen

De kwestie van de toelaatbaarheid van bewijzen in het kader van een Europese opsporings- en vervolgingsruimte kan per definitie niet worden opgelost door alleen maar naar het nationale recht te verwijzen. De in een lidstaat verzamelde bewijzen moeten namelijk door de rechterlijke instanties in elke andere staat van de Unie kunnen worden toegelaten, om de vervolging in de lidstaat waar de zaak aanhangig is gemaakt ter terechtzitting te kunnen

concentreren. Met gemeenschappelijke beginselen als basis zijn de bewijsregels qua gedetailleerdheid te divers om de werkzaamheden van de Europese officier van justitie te kunnen schragen.

Bovendien zou de Europese officier van justitie er helaas toe verplicht worden te kiezen tussen een ongerechtvaardigde forumkeuze (concentratie van de verwijzingen in de lidsta(a)t(en) die wat betreft de bewijsvoering het flexibelst is/zijn) en straffeloosheid en onbillijkheid van de vervolging (ondoeltreffendheid van een groot aantal vervolgingen als gevolg van uiteenlopende bewijsregels).

Toch mag deze impasse er redelijkerwijs niet toe leiden dat voor de weg van communautaire unificatie van de bewijsregels wordt gekozen. Een dergelijke optie, die neer zou komen op de verplichting tot een algemene codificatie van het Europese strafrecht, zou niet evenredig zijn aan de specifieke doelstelling, die beperkt blijft tot het streven naar doeltreffendheid bij de vervolging van een bepaald soort schade aan fundamenteel gemeenschappelijke belangen. Tot slot zou dan het gevaar van een enorm complexe situatie aanwezig zijn, wanneer twee parallelle bewijsstelsels naast elkaar zouden moeten bestaan, op communautair en op nationaal niveau.

Noch unificatie in de vorm van een compleet wetboek met regels over de toelaatbaarheid van bewijzen, noch alleen maar een verwijzing naar het nationale recht, maar de wederzijdse toelaatbaarheid van de bewijzen lijkt de meest realistische en toereikende oplossing op dit gebied. In dat geval zou elke nationale rechterlijke instantie waarbij een strafzaak aanhangig is gemaakt die de financiële belangen van de Gemeenschap betreft, verplicht zijn terzake elk bewijs dat volgens het nationale recht van een andere lidstaat legaal is verkregen, toe te laten. Op grond van de gedachte van wederzijdse toelaatbaarheid die door de Europese Raad van Tampere is aangenomen, *"moet door de autoriteiten van een lidstaat legaal verkregen bewijsmateriaal gebruikt kunnen worden in rechtszaken in andere lidstaten, rekening houdend met de daar toepasselijke normen"*<sup>150</sup>.

Daarnaast is het wenselijk te bekijken of het opportuun is een Europees proces-verbaal van ondervraging of van verhoor in te stellen dat als model kan dienen voor de Europese officier van justitie, in de gevallen waarin hij dergelijke maatregelen zelf zou uitvoeren, zonder een beroep te doen op de nationale opsporingsinstanties. Met eerbiediging van de rechten van de verdachte zou het Gemeenschapsrecht er dan in moeten voorzien dat de Europese officier van justitie gebruik kan maken van modaliteiten die speciaal zijn afgestemd op grensoverschrijdende vervolging: een Europees proces-verbaal van verhoor opgemaakt op basis van een getuigenverklaring (pv van getuigenverhoor) en een Europees proces-verbaal van ondervraging opgemaakt op basis van de verklaringen van de verdachte (pv van verdachtenverhoor), in beide gevallen mede via videoconferentie <sup>151</sup>.

#### 6.3.4.2. Uitsluiting van op onwettige wijze verkregen bewijsmateriaal

De *conditio sine qua non* voor wederzijdse toelaatbaarheid van het bewijsmateriaal blijft in alle gevallen dat dit in de lidstaat waar het is verzameld op rechtmatige wijze is verkregen.

---

<sup>150</sup> Conclusie nr. 36 van het Voorzitterschap van de Europese Raad van Tampere.

<sup>151</sup> Zie met name artikel 32 CJ.

Derhalve moet de vraag gesteld worden van de uitsluiting van bewijsmateriaal dat met schending van de rechtsregels is verkregen.

Het op straffe van uitsluiting van het bewijsmateriaal te eerbiedigen recht zou in de eerste plaats het nationale recht moeten zijn van de plaats waar het bewijsmateriaal zich bevindt, dat in alle lidstaten de beginselen van artikel 6 van het EU-Verdrag, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden integreert. Het zou bepaalde communautaire regels, zoals die inzake het arrestatiebevel of het Europees proces-verbaal, omvatten, voorzover die deel uitmaken van de bewijsvoering.

De beslissing tot uitsluiting zou, volgens de bovenvermelde voorkeur van de Commissie, toekomen aan de rechter die toezicht uitoefent op het aanhangig maken van de zaak (afhankelijk van de lidstaat een ad hoc-rechter of een feitenrechter)<sup>152</sup>. De regels voor de uitsluiting zouden de regels zijn van de lidstaat waar het bewijsmateriaal is verkregen. Dit zou tot gevolg hebben dat elke nationale rechterlijke instantie die bevoegd is voor zaken op het gebied van de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap de bewijsregels van de andere betrokken lidstaten zou moeten kennen. Die situatie is zeer bekend in het internationaal privaatrecht. De praktische problemen op dit punt zouden uit de weg geruimd moeten worden wanneer er vooruitgang is geboekt met de vergemakkelijking van het toegankelijk maken van de rechtsstelsels van de lidstaten via netwerken (verbindingsmagistraten, Europees justitieel netwerk).

Op dezelfde wijze moet aan het gebruik in het strafproces van bewijsmateriaal dat in een communautaire administratieve procedure is verkregen, de voorwaarde worden verbonden van eerbiediging van de vereisten van de strafrechtelijke procedure (rechten van de verdediging) – vanaf de administratieve fase, zodra er elementen zijn op grond waarvan de relatie met een strafbaar feit gelegd kan worden. De nationale rechterlijke instanties zouden aldus verplicht moeten worden tot toelating van het in het kader van een intern administratief onderzoek bij de communautaire instellingen verkregen bewijsmateriaal wanneer dat is vergaard zonder schending van de fundamentele rechten<sup>153</sup>.

Wat de bewijskracht van het bewijsmateriaal betreft, dat wil zeggen het vermogen om de rechter te overtuigen, spreekt het vanzelf dat de rechterlijke instanties in het kader van het toepasselijke nationale recht daarover naar eigen inzicht kunnen beslissen.

***Vraag nr. 11: Vindt u dat het beginsel op grond waarvan in een lidstaat op rechtmatige***

---

<sup>152</sup> Vgl. hieronder par. 6.4.3 (aanwijzing van de rechter die toezicht uitoefent op de verwijzing naar het vonnisgerecht).

<sup>153</sup> Bijvoorbeeld de verplichting die de communautaire personeelsleden hebben om samen te werken met het OLAF in het kader van interne administratieve onderzoeken moet zo worden opgevat dat zij geen belemmering mag vormen voor het reeds vermelde fundamentele recht van de verdachte om niet mee te hoeven werken aan zijn eigen veroordeling (E.H.R.M., genoemde zaak Saunders).



*wijze verkregen bewijzen door de rechterlijke instanties in elke andere lidstaat zouden moeten worden toegelaten, wat de Europese officier van justitie betreft, het obstakel uit de weg kan ruimen dat wordt gevormd door de verschillen tussen de regels inzake de toelaatbaarheid van bewijzen?*

### 6.3.5. Oorzaken van verval van de strafvordering

Behoudens sepot door de Europese officier van justitie<sup>154</sup>, zou de ingestelde vervolging logischerwijs beëindigd zijn wanneer de rechter vonnis heeft gewezen, of dit nu een veroordeling of een vrijspraak inhoudt.

Maar de strafvordering kan zolang de behandeling ter terechtzitting nog niet is begonnen te allen tijde worden beëindigd om de reeds met betrekking tot de voorbereidende fase van het proces genoemde redenen. Ter herinnering: de verjaringstermijn kan verstreken blijken te zijn<sup>155</sup>. De beschuldigde kan overlijden, als het een natuurlijke persoon is, of verdwijnen, als het een rechtspersoon is. Een algemene nationale maatregel, zoals amnestie of gratie, kan elke vervolging in de weg staan. In het algemeen zouden de oorzaken van verval van de strafvordering in de fase van de berechting door het op het proces toepasselijke nationale recht worden bepaald.

### 6.3.6. Tenuitvoerlegging van het vonnis

De Commissie beoogt de Europese officier van justitie niet een taak te geven in de fase van de tenuitvoerlegging van het vonnis ten gronde, in tegenstelling tot de taak die de nationale parketten in het algemeen op dit gebied hebben<sup>156</sup>. De verwijzing naar het nationale recht op dit punt zou vergemakkelijkt moeten worden door de vooruitgang die is voortgevloeid uit de Europese Raad van Tampere.

## 6.4. Gewaarborgde tussenkomst van een rechter

De door de Europese officier van justitie verrichte handelingen die gevolgen hebben voor de fundamentele rechten van personen zouden onderworpen moeten worden aan de voorafgaande beoordeling van een rechter, wiens taak nader aangegeven moet worden. In dat verband heeft de Commissie voorgesteld in het EG-Verdrag op te nemen dat de communautaire wetgever kan vaststellen *"de voorwaarden [...] voor de uitoefening van de functie van de Europese officier van justitie, [...] met name [...] (c) voorschriften inzake de rechterlijke toetsing van de procedurele handelingen die de Europese officier van justitie in de uitoefening van zijn functie verricht."*

### 6.4.1. Taken van de rechter

In het algemeen zou elke rechter die belast is met de toetsing van de handelingen van de Europese officier van justitie alle waarborgen van een rechterlijk orgaan moeten bieden. Het

---

<sup>154</sup> Vgl. hierboven par. 6.2.4.1. (sepot).

<sup>155</sup> Vgl. hierboven par. 5.5 (verjaringstermijn).

<sup>156</sup> Voor een tegenovergestelde optie, zie met name artikel 23 CJ.

zou om een bevoegde, onafhankelijke en onpartijdige rechter moeten gaan, overeenkomstig de door alle lidstaten erkende algemene beginselen<sup>157</sup>.

De taak van de rechter die belast is met de toetsing van de handelingen van de Europese officier van justitie is het bieden van rechtsbescherming. In dat verband zijn twee taken te onderscheiden.

- In de voorbereidende fase gelast of autoriseert *de rechter die de functie van toezicht op dwangmaatregelen uitoefent, de zogenaamde rechter van de vrijheden*, op grond van een toetsing op hun legaliteit en evenredigheid, de door de Europese officier van justitie gevraagde respectievelijk verrichte handelingen die een beperking van de fundamentele rechten inhouden (zie par. 6.4.2.).
- Na afloop van de voorbereidende fase bekrachtigt *de rechter, belast met het toezicht op het aanhangig maken van de zaak ter terechtzitting*, op grond van de beslissing van de Europese officier van justitie, de tenlastelegging op grond waarvan de Europese officier van justitie wil rekwireren, alsmede de geldigheid van de aanhangigmaking ter terechtzitting. Getoetst dient te worden of de bewijzen toereikend en toelaatbaar zijn en of de gevolgde procedure aan de regels voldoet, om een onwettig proces en de daaruit voortvloeiende stigmatisering van de verdachte te vermijden (zie par. 6.4.3.).

#### 6.4.2. Aanwijzing van de rechter van de vrijheden

*Organisch* gezien is het theoretisch denkbaar tegelijk met de instelling van de functie van Europees officier van justitie een communautaire rechterlijke instantie op te richten met de functie van rechter van de vrijheden. Maar welk recht zou hij moeten toepassen, anders dan een Europees recht? Deze oplossing zou immers de verplichting tot de totstandbrenging van een gemeenschappelijke wetgeving op het gebied van opsporingsmethoden tot gevolg hebben, dat wil zeggen een *complete* Europees recht inzake huiszoeking, inbeslagneming, aftappen van communicatie, gedwongen comparitie, aanhouding, plaatsing onder gerechtelijk toezicht, voorlopige hechtenis, enz. Daarvoor kiest de Commissie niet.

In feite kan de rechter van de vrijheden een nationale rechter zijn<sup>158</sup>. Daartoe hoeft geen “Europese preliminaire kamer” te worden ingesteld. De lidstaten zouden vrij zijn wat betreft de organisatorische aspecten en de vaststelling van het aantal rechters van de vrijheden. Dezen zouden door elke lidstaat kunnen worden aangewezen, bijvoorbeeld binnen de rechterlijke instanties die hun zetel hebben in de plaatsen waar de corresponderende afgevaardigde Europese officieren van justitie zijn gevestigd. Overeenkomstig de jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de mens zou hun functie onverenigbaar gemaakt moeten worden met die van zittingsrechter<sup>159</sup>.

*Functioneel* gezien zou de geadieerde nationale rechter van de vrijheden de rechter zijn van de lidstaat waartoe de bevoegde afgevaardigde Europese officier van justitie behoort. In een en

---

<sup>157</sup> Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie; artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

<sup>158</sup> Onder voorbehoud van de naleving van het bepaalde in artikel 234 EG en de jurisprudentie "Foto-Frost" van het Hof van Justitie (zaak C-314/85, Jurispr. 1987, blz. 4199).

<sup>159</sup> Zie met name arrest E.H.R.M. van 24.5.1989, zaak Hauschildt tegen Denemarken, serie A nr. 54; en arrest E.H.R.M. van 24.8.1993, zaak Nortier tegen Nederland, serie A nr. 267.

dezelfde zaak zouden dus verscheidene rechters van de vrijheden kunnen optreden, wanneer de Europese officier in verband daarmee in verscheidene lidstaten handelingen verricht.

In dit verband zijn drie opties mogelijk. Volgens de eerste optie zou de Europese officier van justitie zich moeten wenden tot de rechter van de vrijheden van elke lidstaat waar hij een opsporingshandeling wil verrichten.

Volgens de tweede optie zou de Europese officier van justitie zich tot één nationale rechter van de vrijheden kunnen wenden, die alle handelingen zou gelasten of toestaan die noodzakelijk zijn voor de opsporing en die krachtens het beginsel van wederzijdse erkenning op het gehele grondgebied van de Gemeenschappen ten uitvoer kunnen worden gelegd.

Tenslotte zou de Europese officier van justitie volgens de derde optie de vrijheid hebben, voorzover het afgeleide recht daarin voorziet, de twee vorige mogelijkheden te combineren. Wanneer hij de rechter van de vrijheden moet verzoeken handelingen te gelasten of toe te staan waarvan de plaats van uitvoering vooraf bekend is, zou de Europese officier van justitie zich moeten wenden tot de nationale rechter van de vrijheden die gevestigd is in de lidstaat van de plaats van uitvoering. In geval van handelingen waarvan de plaats van uitvoering niet vooraf bekend is, zou de Europese officier van justitie er daarentegen voor kunnen kiezen zijn verzoeken bij één nationale rechter van de vrijheden te concentreren, die een beslissing zou nemen die op het gehele grondgebied van de Gemeenschappen wordt erkend.

Stel bijvoorbeeld dat de Europese officier van justitie enerzijds de auto van de verdachte en diens huis in lidstaat A moet doorzoeken, en anderzijds bepaalde telefoongesprekken, gevoerd met een mobiele telefoon, moet aftappen. De officier van justitie zou daartoe machtiging kunnen vragen aan de rechter van de vrijheden van lidstaat A voor alle genoemde handelingen en hij zou het gebouw op het grondgebied van lidstaat A kunnen doorzoeken. Bovendien zou hij zich op dezelfde, wederzijds erkende, machtiging kunnen baseren om de auto van de verdachte te doorzoeken en diens telefoongesprekken af te tappen, hoewel deze zich inmiddels naar lidstaat B heeft begeven.

De Commissie spreekt haar voorkeur uit voor één van de laatste twee opties. Alleen die twee corresponderen met het beginsel van de totstandbrenging van een gemeenschappelijke opsporings- en vervolgingsruimte. Voor een doeltreffende opsporing zouden de beslissingen van de rechter van de vrijheden van elke lidstaat overal binnen die ruimte erkend moeten worden. Het beginsel van wederzijdse erkenning moet dus ook gelden voor het functioneren van de nationale rechter van de vrijheden. Om de opsporingshandelingen van de officier van justitie Europese territoriale werking te kunnen geven, zouden de door de nationale rechters van de vrijheden gelaste of toegestane handelingen in de gehele Europese ruimte uitvoerbaar moeten zijn.

Nogmaals, wederzijdse erkenning is mogelijk dankzij de juridische basis die de lidstaten gemeen hebben. De hier beoogde opsporingsmaatregelen bestaan al in de strafrechtelijke procedures van alle lidstaten. Zij zijn daar overal onderworpen aan de eerbiediging van de beginselen die erkend worden in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het Europees Verdrag inzake de rechten van de mens. De nationale rechtsstelsels vormen dus geen belemmering voor de wederzijdse erkenning van de beslissingen van de nationale rechters van de vrijheden.

Wat de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap betreft zou de internationale rogatoire commissie geen zin meer hebben. Het Europese recht zou alleen maar

de geldigheid van de handelingen van de rechter van de vrijheden uitbreiden tot het grondgebied van de Unie. Voor het overige zou het nationale recht de gehele procedure inzake de machtiging tot en het toezicht op de handelingen beheersen.

Bij wijze van voorbeeld, indien in lidstaat A huiszoeking zou moeten worden verricht krachtens het bevel dat door een rechter van de vrijheden van lidstaat B is verleend, zou dit niet geweigerd kunnen worden, maar zou de huiszoeking moeten worden uitgevoerd overeenkomstig het recht van A.

***Vraag nr. 12: Wie moet de onder het gezag van de Europese officier van justitie verrichte opsporingshandelingen toetsen?***

6.4.3. Aanwijzing van de rechter die toezicht uitoefent op de akte van het aanhangig maken van de zaak ter terechtzitting.

*Organisatorisch* gezien zijn verscheidene opties denkbaar wat betreft de rechter die toezicht uitoefent op de akte van verwijzing naar het vonnisgerecht. Er kunnen namelijk twee mogelijkheden worden overwogen, volgens welke de rechter hetzij op Europees, hetzij op nationaal niveau wordt gesitueerd.

Volgens de eerste mogelijkheid inzake de organisatie van het toezicht op de verwijzing zou een "Europese preliminaire kamer" worden opgericht. Deze methode is hierboven al genoemd in verband met het toezicht op de keuze van de lidstaat<sup>160</sup>. Daarmee zou het voorbeeld gevolgd worden van de instrumenten bij een aantal internationale strafrechtelijke instanties ("rechter voor het voldingen" van het Internationaal Tribunaal voor ex-Joegoslavië<sup>161</sup> en, meer nog, "kamer van vooronderzoek" van het toekomstige Internationaal Strafhof<sup>162</sup>).

Een dergelijke kamer zou bevoegd zijn om de beslissing van de Europese officier van justitie tot het aanhangig maken van de zaak te toetsen. De toetsing door de Europese preliminaire kamer zou betrekking kunnen hebben op de forumkeuze, maar ook op de toereikendheid van het bewijzen. De kamer zou ambtshalve of alleen op verzoek van de verdachte kunnen optreden.

De instelling van een communautaire rechterlijke instantie die belast is met het voorbereiden van het proces, eventueel in de vorm van een gespecialiseerde kamer van het Hof van Justitie, zou als voordeel hebben dat één gespecialiseerde rechterlijke instantie belast zou zijn met de toetsing en dat de eenheid bij de toepassing van het recht rechtstreeks wordt verzekerd. De noodzaak tot herziening van het Verdrag voor de oprichting van een dergelijke kamer valt echter buiten het bestek van de bijdrage van de Commissie aan de Intergouvernementele Conferentie. Er moet dus aan een andere oplossing gedacht worden.

Volgens de tweede mogelijkheid zou de rechter die bevoegd is voor het toezicht op het aanhangig maken van de zaak een nationale rechter zijn, die door elke lidstaat als zodanig wordt aangewezen. Deze oplossing verplicht dus niet tot de oprichting van een nieuwe rechterlijke instantie. Het type aangewezen rechterlijke instantie zou in de verschillende lidstaten sterk kunnen variëren. Al naargelang de lidstaat kan de rechter die de tenlastelegging

<sup>160</sup> Vgl. hierboven par. 6.3.1 (keuze van de lidstaat voor de verwijzing naar het vonnisgerecht).

<sup>161</sup> Artikel 65 ter van het reglement voor de proces- en bewijsvoering van het Joegoslavië-tribunaal van 11.2.1994, gewijzigd op 10.7.1998.

<sup>162</sup> Artikelen 56 e.v. van het Statuut inzake het Internationaal Strafhof.

op algemene wijze toetst en die de procedure van nietigheidsgronden zuivert, een ad hoc – rechter of de feitenrechter zijn. Volgens deze oplossing, die de variëteit van de rechtsstelsels eerbiedigt, kunnen de meest uiteenlopende rechterlijke instanties in de verschillende lidstaten als rechter voor het toezicht op de verwijzing worden aangewezen.

De voorkeur van de Commissie gaat uit naar de tweede genoemde mogelijkheid. Zij denkt dat de instelling van een nieuwe communautaire rechterlijke instantie kan worden vermeden, behoudens, zoals hierboven is vermeld, de beslechting van competentieconflicten door het Hof van Justitie, maar deze geschillen zullen in de praktijk niet vaak voorkomen. In elk geval moet de nodige flexibiliteit mogelijk blijven bij de keuze van de rechter die belast is met het toezicht op en die tot een andere lidstaat moet kunnen behoren dan die waar de rechter van de vrijheden is gevestigd.

*Functioneel* gezien zou de Europese officier van justitie de met het toezicht op het aanhangig maken belaste rechter adieren van de lidstaat die hij benadert voor het wijzen van het vonnis. Zijn keuze moet corresponderen met de hierboven behandelde communautaire criteria die opgesteld zijn voor de keuze van de lidstaat waar het proces plaatsvindt, eventueel aangevuld met het toepasselijke nationale recht, onder het toezicht a posteriori van het Hof van Justitie<sup>163</sup>.

***Vraag nr. 13: Wie moet worden belast met de toetsing van de akte van het aanhangig maken van de zaak ter terechtzitting?***

\*\*\*

***Vraag nr. 14: Denkt u dat de grondrechten van het individu tijdens de gehele door de Europese officier van justitie gevoerde procedure, zoals voorgesteld, voldoende worden beschermd? Wordt met name het recht om niet tweemaal voor hetzelfde feit strafrechtelijk te worden vervolgd, naar behoren gewaarborgd (zie par. 6.2.1.)?***

---

<sup>163</sup> Vgl. hieronder par. 8 (rechterlijke toetsing).

## **7. RELATIES MET DE ANDERE ACTOREN**

De integratie van de Europese officier van justitie in de huidige institutionele context verdient veel aandacht, met name in het licht van de lopende ontwikkelingen binnen de Europese Unie.

### **7.1. Samenwerking met de autoriteiten van de lidstaten**

De instelling van de functie van Europees officier van justitie zou geen ingrijpende wijziging van de nationale opsporings- en vervolgingsstelsels inhouden. Samenvattend wordt in herinnering gebracht dat op nationaal niveau de volgende functies zouden blijven:

- de opsporingsdiensten;
- de rechterlijke toetsing voorafgaand aan de zitting (rechter van de vrijheden en eventueel rechter, belast met het toezicht op het aanhangig maken van de zaak);
- de berechting;
- de tenuitvoerlegging van het vonnis.

Daarom zou, naast de tot dusver besproken verdeling van bevoegdheden, permanente samenwerking tussen de Europese officier van justitie en de autoriteiten van de lidstaten nodig zijn. De betrekkingen tussen de Europese officier van justitie en de nationale politieke en justitiële instanties zouden moeten worden geregeld in het afgeleide Gemeenschapsrecht.

Eenzijds zou de reeds genoemde dialoog tussen de Europese officier van justitie en de nationale vervolgingsinstanties moeten worden georganiseerd en in de praktijk gaande moeten worden gehouden, met name bij de behandeling van gemengde zaken, om wederzijds overleg, uitwisseling van informatie en bijstand mogelijk te maken<sup>164</sup>.

Anderzijds zijn hierboven, ter zake van de uitvoering van door de rechter van de vrijheden gelaste of toegestane opsporingshandelingen, verscheidene opties genoemd<sup>165</sup>, waarbij het doel blijft dat de Europese officier van justitie de medewerking van de nationale opsporingsinstanties kan verkrijgen.

### **7.2. Betrekkingen met de actoren op het gebied van de samenwerking in strafzaken in het kader van de Europese Unie**

Omdat de bevoegdheden van de Europese officier van justitie beperkt zijn tot het terrein van de financiële belangen van de Gemeenschap, hoeft het niet moeilijk te zijn ervoor te zorgen dat zijn taken, die zowel meer geïntegreerd als meer gespecialiseerd zijn, en de taken van de instanties op het gebied van de samenwerking in strafzaken elkaar aanvullen. In dit stadium kunnen, gezien de huidige ontwikkelingen binnen de Europese Unie (derde pijler), slechts richtingen worden aangegeven voor verdere overweging. Met name moet gedacht worden aan een evenwichtig en samenhangend systeem met de volgende partners.

---

<sup>164</sup> Vgl. hierboven par. 6.2.2.2 (verdeling van zaken).

<sup>165</sup> Vgl. hierboven par. 6.2.3.2 (werkrelatie met de nationale opsporingsdiensten).

### 7.2.1. Eurojust

Een Europese eenheid voor justitiële samenwerking (Eurojust) zal naar verwachting zeer binnenkort in het kader van de derde pijler worden opgericht, om met name de samenwerking tussen de gerechtelijke autoriteiten van de lidstaten te vergemakkelijken en om bij te dragen aan een adequate coördinatie van de vervolging ter zake van de zware criminaliteit, met name wanneer deze georganiseerd is. In de oprichting van Eurojust is voorzien in de conclusies van de Europese Raad van Tampere<sup>166</sup> en in het Verdrag van Nice<sup>167</sup>. Bij besluit van de Raad van 14 december 2000 is reeds een voorlopig team ("Pro-Eurojust") opgericht, dat op 1 maart 2001<sup>168</sup> zijn functie heeft aanvaard. In dit groenboek kan niet vooruitgelopen worden op de exacte taak die Eurojust zal krijgen, hoogstens kunnen de volgende aandachtspunten naar voren worden gebracht.

Terwijl de Europese officier van justitie een communautaire instantie zou moeten zijn met bevoegdheden op het gebied van vervolging op het specifieke terrein van de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap, is het de bedoeling dat Eurojust zeer ruime bevoegdheden krijgt op het gebied van de justitiële samenwerking<sup>169</sup>. Logischerwijze zou het bij de instelling van de Europese officier van justitie mogelijk zijn dat Eurojust bevoegd blijft op het gebied van de financiële criminaliteit, mits de Europese officier van justitie een prioritaire bevoegdheid krijgt op het gebied van de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap. Die duidelijke verdeling van bevoegdheden zou gepaard moeten gaan met actieve samenwerking op het gebied van "pijleroverschrijdende" zaken<sup>170</sup>. Hun taken zouden daarom complementair moeten zijn, waarbij de Europese officier van justitie en Eurojust, volgens de werkwijze van respectievelijk de eerste en de derde pijler, elk op hun terrein, aan de verwezenlijking van de algemene doelstelling van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid bijdragen.

Deze complementariteit betekent in concreto dat de Europese officier van justitie en Eurojust nauw en regelmatig samenwerken in het kader van hun respectieve bevoegdheden, met name om alle nuttige informatie uit te wisselen. Bij die uitwisseling zouden de beginselen inzake gegevensbescherming moeten worden geëerbiedigd.

Zonder twijfel zullen zich pijleroverschrijdende zaken voordoen, zoals bijvoorbeeld een combinatie van illegale drugshandel (derde pijler) en smokkel van sigaretten waardoor de eigen middelen van de Gemeenschappen worden geschaad (eerste pijler).

---

<sup>166</sup> Conclusie van het Voorzitterschap nr. 46.

<sup>167</sup> Artikelen 29 en 31 van het EU-Verdrag zoals gewijzigd (PB C 80 van 10.3.2001).

<sup>168</sup> PB L 324 van 21.12.2000, blz. 2.

<sup>169</sup> Mededeling van de Commissie inzake de oprichting van Eurojust, 22.11.2000 (COM(2000)746); ontwerp-besluit van de Raad tot oprichting van Eurojust van 19.10.2001 (Document EUROJUST 12 nr. 12727).

<sup>170</sup> In dit groenboek wordt onderscheid gemaakt tussen gemengde zaken – die strafbare feiten in verband met de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap, maar ook nationale strafbare feiten betreffen – en pijleroverschrijdende zaken – die betrekking hebben op de financiële belangen van de Gemeenschap, maar ook op strafbare feiten die tot het terrein van de derde pijler behoren en waarvoor Eurojust bevoegd zou zijn. De pijleroverschrijdende zaken vormen aldus een speciale categorie gemengde zaken: voor alle gemengde zaken is samenwerking met de nationale vervolgingsinstanties noodzakelijk, maar de pijleroverschrijdende zaken vereisen bovendien samenwerking in het kader van Eurojust.

Bij pijleroverschrijdende zaken die het terrein van de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap te buiten gaan, zou elk op deze wijze zijn meerwaarde inbrengen op basis van de uitwisseling van informatie, waardoor de dialoog tussen de Europese officier van justitie en de nationale vervolgingsinstanties wordt uitgebreid tot de eenheid Eurojust<sup>171</sup>.

### 7.2.2. *Europol*

De Europese Politiedienst (Europol), opgericht in het kader van de derde pijler bij de Europol-Overeenkomst van 26 juli 1995<sup>172</sup> en operationeel geworden op 1 juli 1999, is belast met de versterking van de preventie en de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, met name door het uitwisselen en het analyseren van informatie die afkomstig is van de politiediensten van de lidstaten. Er zijn besprekingen gaande om de bevoegdheden van Europol uit te breiden en die bevoegdheden een meer operationeel karakter te geven. Derhalve kan nu ook niet vooruitgelopen worden op de exacte toekomstige rol van Europol.

In het huidige stadium is in samenwerking tussen Europol en de Commissie, met inbegrip van het OLAF, voorzien om de uitwisseling van informatie en de complementariteit van hun respectieve taken zeker te stellen. Eveneens zou de complementariteit tussen de Europese officier van justitie en Europol moeten worden overwogen.

Er zou op adequate wijze wederzijdse informatie-uitwisseling tot stand moeten worden gebracht, met eerbiediging van de beginselen inzake gegevensbescherming. De Europese officier van justitie zou door middel van goede samenwerking toegang moeten hebben tot alle relevante gegevens op het gebied van de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap.

Ter illustratie, voorstelbaar is het geval van een door Europol geïdentificeerde criminele organisatie die zich met illegale activiteiten zou bezighouden, zoals mensenhandel, maar tevens met smokkel van alcohol; dan zou de Europese officier van justitie geïnformeerd moeten worden over de aspecten van de zaak die schadelijk kunnen zijn voor de eigen middelen van de Gemeenschap.

Omgekeerd zou de Europese officier van justitie Europol in het bezit moeten stellen van alle informatie die op het terrein van de bevoegdheden van Europol liggen.

De Europese officier van justitie zou bijvoorbeeld in een zaak betreffende smokkel van landbouwproducten die gepaard gaat met een systeem voor de inning en het witwassen van de illegale winsten, de Europese Politiedienst moeten informeren over het bestaan van een dergelijk systeem als zou worden vermoed dat dit systeem gebruikt werd voor andere illegale doeleinden, zoals illegale handel in gestolen auto's in Europa.

### 7.2.3. *Europees justitieel netwerk*

De Europese officier van justitie zou via de afgevaardigde Europese officieren van justitie een gespecialiseerd justitieel netwerk moeten vormen, waarmee hij in zijn eigen behoeften zou kunnen voorzien. Toch zou gestreefd moeten worden naar elke nuttige vorm van synergie met de bestaande algemene instrumenten. De Europese officier van justitie zou, in afzonderlijke

---

<sup>171</sup> Vgl. hierboven par. 6.2.2.2. c) (dialoog tussen de Europese officier van justitie en de nationale vervolgingsautoriteiten).

<sup>172</sup> PB C 316 van 27.11.1995, blz. 1.



gevallen, kunnen samenwerken met de verbindingsmagistraten, volgens het kader dat is vastgesteld bij het Gemeenschappelijk Optreden van 22 april 1996<sup>173</sup>.

Nauwere banden met het Europees justitieel netwerk zouden waar nodig nog waardevoller kunnen zijn. De taak van dit netwerk is hoofdzakelijk het vergemakkelijken van de contacten en de samenwerking tussen de rechtstreeks en lokaal bevoegde autoriteiten, door deel te nemen aan het doorgeven van algemene informatie over het recht en de procedures die van toepassing zijn in het kader van grensoverschrijdende onderzoeken. Het is in het kader van de derde pijler opgericht bij een Gemeenschappelijk Optreden van de Raad van 29 juni 1998<sup>174</sup> en is samengesteld uit contactpunten. Dit zijn personen die behoren tot de bevoegde autoriteiten in de lidstaten, waarvan zij het grondgebied geheel of gedeeltelijk bestrijken.

Omdat het Europees justitieel netwerk hoofdzakelijk bedoeld is voor rechtstreekse bilaterale contacten tussen de bevoegde autoriteiten, heeft het andere taken dan de Europese officier van justitie en vult het die van hem aan. De contactpunten van het Europees justitieel netwerk zouden nuttige gesprekspartners van de Europese officier van justitie en met name van de afgevaardigde Europese officieren van justitie kunnen zijn, vooral wat betreft de gemengde zaken waarin communautaire en nationale belangen met elkaar verweven zijn<sup>175</sup>. In de praktijk zou het denkbaar zijn dat de afgevaardigde officieren van justitie deelnemen aan enkele vergaderingen van het netwerk, op uitnodiging daarvan.

***Vraag nr. 15: Wat zouden de kenmerken moeten zijn van een goede structurering van de betrekkingen tussen de Europese officier van justitie en de actoren op het gebied van de samenwerking in strafzaken die in het kader van de Europese Unie zijn ingesteld?***

### **7.3. Betrekkingen met de communautaire instellingen, organen en instanties**

#### *7.3.1. Algemeen*

De instellingen, organen en instanties die in het kader van het EG-Verdrag en het Euratom-Verdrag zijn ingesteld, en hun ambtenaren, zouden verplicht moeten zijn tot aangifte bij of verwijzing naar van de Europese officier van justitie ter zake van elk feit waarvan zij kennis hebben en dat een strafbaar feit kan vormen dat tot diens competentie behoort<sup>176</sup>.

Hierbij rijst de vraag in welke mate deze informatie naar het OLAF gezonden moet blijven worden, zoals momenteel in de wetgeving is bepaald<sup>177</sup>.

---

<sup>173</sup> Gemeenschappelijk optreden van de Raad van 22 april 1996, waarbij een kader tot stand is gebracht voor de uitwisseling, op grond van bilaterale of multilaterale overeenkomsten, van magistraten of ambtenaren die bijzonder deskundig zijn op het gebied van procedures inzake justitiële samenwerking (PB L 105 van 27.4.1996, blz. 1.).

<sup>174</sup> PB L 191 van 7.7.1998, blz. 4.

<sup>175</sup> Vgl. hierboven par. 6.2.2.2. (verdeling van zaken).

<sup>176</sup> De instellingen in de zin van artikel 7 van het EG-Verdrag zijn het Europees Parlement, de Raad, de Commissie, het Hof van Justitie en de Rekenkamer. De organen en instanties zijn alle andere communautaire autoriteiten.

<sup>177</sup> Artikel 7 van de genoemde Verordeningen nr. 1073/99 en nr. 1074/99; artikel 2 van het modelbesluit dat gehecht is aan het genoemde interinstitutioneel akkoord van 25.5.1999.

### 7.3.2. Toekomstige rol van het OLAF

De verantwoordelijkheid van het Europees Bureau voor fraudebestrijding, zoals door de wetgever is bepaald, betreft de bescherming van de communautaire belangen tegen onregelmatigheden die tot administratieve of strafrechtelijke vervolging aanleiding kunnen geven. Het OLAF heeft bij zijn oprichting bevoegdheden gekregen voor administratieve onderzoeken, maar moet een deel van de resultaten van zijn operationele werkzaamheden doorgeven aan de nationale gerechtelijke autoriteiten. In de bewoordingen van het besluit houdende oprichting van het OLAF: *"Het Bureau is de rechtstreekse gesprekspartner van de politieke en gerechtelijke autoriteiten."*<sup>178</sup>

De instelling van de functie van Europees officier van justitie die bevoegd is voor de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap zou dus bepaalde gevolgen hebben voor de huidige rol van het OLAF, omdat de gerechtelijke opsporing en vervolging op dat gebied dan op communautair niveau plaatsvinden. Omdat het materiële bevoegdheidsgebieden ("het verzamelen van feiten") van het Bureau en van de Europese officier van justitie gedeeltelijk samenvallen, moet ervoor gezorgd worden dat zij goed op elkaar aansluiten<sup>179</sup>.

De huidige verplichte informatieverstrekking aan het OLAF zou moeten worden aangepast, gezien de verplichte verwijzing naar de Europese officier van justitie. Bovendien zou de Europese officier van justitie, om te voorkomen dat opsporingsinspanningen verloren gaan, de resultaten van de onderzoekswerkzaamheden van het OLAF<sup>180</sup> voor zijn eigen doeleinden moeten kunnen gebruiken. Dat betekent voor het Bureau een verplichting tot informatieverstrekking aan de Europese officier van justitie.

Met volledig behoud van het acquis communautaire op het gebied van administratieve controle zouden de status en de taken van het OLAF derhalve opnieuw bekeken moeten worden in het licht van de aan de Europese officier van justitie toegekende bevoegdheden. Verscheidene opties zijn denkbaar, maar de details daarvan vallen buiten het bestek van dit groenboek. De Commissie wil namelijk eerst de huidige structuur evalueren, zoals de wetgeving bepaalt<sup>181</sup>. Er worden hier dus alleen maar enkele fundamentele keuzen vermeld die gemaakt zouden moeten worden.

In de eerste plaats zou nagedacht moeten over de mogelijkheid om het OLAF bevoegdheden inzake opsporing van strafbare feiten bij de Europese instellingen, organen en instanties te verlenen, aangezien de instelling van een Europese officier van justitie, wiens optreden getoetst wordt door de nationale rechter of door het Hof van Justitie, de weg zou vrijmaken voor de uitoefening van een gerechtelijke controle op het Bureau.

In die context zou onderzocht moeten worden of de huidige functionele dualiteit van het OLAF – momenteel een dienst van de Commissie, die echter onafhankelijk is wat betreft de onderzoeksfunctie – zou moeten worden gehandhaafd of dat een deel van het Bureau niet juist

---

<sup>178</sup> Artikel 2, lid 6, van het genoemde besluit van de Commissie van 28.4.1999.

<sup>179</sup> Vgl. hierboven par. 6.1 (aangifte en verwijzing).

<sup>180</sup> Vgl. hierboven par. 6.3.4 (bewijsstelsels).

<sup>181</sup> Dit groenboek doet niet af aan het evaluatieverslag over de toepassing van de genoemde Verordeningen nr. 1073/99 en nr. 1074/99, bedoeld in artikel 15 van die verordeningen, dat de Commissie zal opstellen met inachtneming van het perspectief van de instelling van de functie van Europees officier van justitie.

helemaal losgemaakt zou moeten worden van de Commissie. Hoe dan ook, deze vragen kunnen pas beantwoord worden na de evaluatie van de huidige opzet van het OLAF, die de Commissie overeenkomstig de geldende wetgeving zal verrichten.

***Vraag nr. 16: Welke elementen inzake de relatie tussen het Bureau en de Europese officier van justitie vindt u relevant in het perspectief van de door de Commissie te verrichten evaluatie van de status van het OLAF?***

#### **7.4. Betrekkingen met derde landen**

Binnen de beperkingen van zijn bevoegdheden zou de Europese officier van justitie de rechtstreekse gesprekspartner moeten zijn van de bevoegde autoriteiten van derde landen, op het gebied van wederzijdse rechtshulp.

De wederzijdse rechtshulp in de verhouding met derde landen is echter geregeld in verdragen die de lidstaten verbinden, niet de Gemeenschappen. De hypothese van verdragen die de Gemeenschappen en die landen rechtstreeks verbinden mag niet worden verworpen. Op basis van dergelijke verdragen zou de Europese officier van justitie internationale rogatoire commissies aan de gerechtelijke autoriteiten van de partijen kunnen richten.

Gezien de huidige stand van zaken zou de eenvoudigste oplossing echter zijn dat de Europese officier van justitie het recht zou krijgen de bevoegde vervolgingsinstanties van de lidstaten te verzoeken rechtstreeks een verzoek om rechtshulp naar het betrokken derde land te zenden, volgens de regels van het toepasselijke internationale recht. Die instanties zouden ertoe verplicht moeten kunnen worden daaraan met voortvarendheid gevolg te geven.

Bovendien zou het, wanneer de samenwerking met bepaalde derde landen een regelmatig karakter heeft, nuttig zijn als de Europese officier van justitie zou kunnen beschikken over een centraal contactpunt in die landen voor alle zaken die verband houden met de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap.

Onder die derde landen zijn de betrekkingen met alle kandidaat-lidstaten van bijzonder belang. Deze staten ontvangen aanzienlijke steun uit de begroting van de Gemeenschap en dat zal ook in de toekomst het geval zijn. Daarom heeft de Commissie de kandidaat-lidstaten ook betrokken bij de werkzaamheden ter voorbereiding van de instelling van de functie van Europees officier van justitie<sup>182</sup>

***Vraag nr. 17: Hoe zouden de betrekkingen van de Europese officier van justitie met derde landen, met name de kandidaat lidstaten, moeten zijn om activiteiten waardoor de financiële belangen van de Gemeenschap worden geschaad, krachtadiger te bestrijden?***

---

<sup>182</sup> *Étude sur les sanctions pénales et administratives, le recouvrement, la dénonciation et le Corpus juris dans les pays candidats*, algemeen verslag, Ch. Van den Wyngaert, 19.9.2001 (nog niet gepubliceerd).

## **8. RECHTERLIJKE TOETSING VAN DE HANDELINGEN VAN DE EUROPESE OFFICIER VAN JUSTITIE**

De Commissie heeft voorgesteld in het EG-Verdrag op te nemen dat de communautaire wetgever *"de voorwaarden [vaststelt] voor de uitoefening van de functie van de Europese officier van justitie, en [...] met name geeft [...] (c) voorschriften inzake de rechterlijke toetsing van de procedurele handelingen die de Europese officier van justitie in de uitoefening van zijn functie verricht."*

Zoals in het bovenstaande is besproken zou de Europese officier van justitie aan verschillende soorten toetsingen onderworpen zijn. Enerzijds zou de rechtsbescherming gewaarborgd zijn door de toetsing a priori door de nationale rechter van de vrijheden en door de rechter die belast is met het toezicht op het aanhangig maken van de zaak ter terechtzitting<sup>183</sup>. Anderzijds zou de Europese officier van justitie disciplinair aansprakelijk gesteld kunnen worden<sup>184</sup>. Alleen de rechtsmiddelen moeten hier nog in ogenschouw genomen worden.

Er zou in een beroepsmogelijkheid in rechte moeten worden voorzien voor iedere handeling van de Europese officier van justitie die een beperking van de grondrechten van het individu inhoudt.

### **8.1. Voor beroep vatbare handelingen van de Europese officier van justitie**

#### *8.1.1. Opsporingshandelingen die personen in hun vrijheid beperken of hun die vrijheid benemen*

Van het geheel van de door de Europese officier verrichte opsporingshandelingen zouden die handelingen welke personen in hun vrijheid beperken of hun die vrijheid benemen, vatbaar moeten zijn voor beroep. Juist voor die handelingen zou de rechter van de vrijheden op verzoek van de Europese officier van justitie machtiging moeten verlenen: arrestatiebevel, voorlopige hechtenis, plaatsing onder gerechtelijk toezicht.

In alle lidstaten heeft elke verdachte reeds het recht beroep in te stellen tegen dergelijke handelingen, volgens de regels waarin het nationale recht voorziet, overeenkomstig de vereisten van artikel 5, lid 4, van het Europees Verdrag inzake de rechten van de mens. Op dit punt zou de instelling van de functie van Europees officier van justitie geen toevoeging betekenen, omdat verwijzing naar het nationale recht daarvoor voldoende moet zijn.

#### *8.1.2. Andere opsporingshandelingen*

Wat betreft de door de Europese officier van justitie met machtiging van de rechter van de vrijheden verrichte opsporingshandelingen (inbeslagneming, bevrozing van vermogensbestanddelen, aftappen van communicatie, infiltratie, gecontroleerde aflevering, ...) is de Commissie van mening dat de instelling van de Europese officier van justitie geen aanleiding zou mogen zijn om door het invoeren van nieuwe rechtsmiddelen

---

<sup>183</sup> Vgl. hierboven par. 6.4.2 (rechter van vrijheden).

<sup>184</sup> Vgl. hierboven par. 4.1.2.2 en par. 4.2.1.1 (tuchtrechtelijk regelingen, respectievelijk voor de Europese officier van justitie en voor de afgevaardigde Europese officieren van justitie).

meer verdragingsmanoeuvres mogelijk te maken, noch om bepaalde bestaande nationale rechtsmiddelen op te heffen.

De tegen de hier bedoelde handelingen beschikbare nationale rechtsmiddelen verschillen van lidstaat tot lidstaat. Wanneer zij bestaan, zouden zij gehandhaafd blijven wat betreft de handelingen van de Europese officier van justitie.

Bij wijze van voorbeeld, indien in lidstaat A huiszoeking zou worden verricht met machtiging van de Europese officier van justitie door een nationale rechter van de vrijheden van lidstaat B, zouden de rechtsmiddelen van B en van A, indien die bestaan, respectievelijk tegen de machtiging zelf (betwisting van het recht van huiszoeking) en tegen de voor de tenuitvoerlegging daarvan verrichte handelingen (tijdstip en modaliteiten van de huiszoeking) kunnen worden ingesteld.

Niettemin zou het voor de doeltreffendheid van de activiteiten van de Europese officier van justitie waarschijnlijk wenselijk zijn, door middel van een minimale harmonisatie van de nationale rechtsmiddelen, erin te voorzien dat die rechtsmiddelen in beginsel geen opschortende werking hebben.

De autonome opsporingshandelingen van de Europese officier van justitie (inwinnen van inlichtingen, verhoor, ondervraging, ...) zouden als zodanig in beginsel niet betwistbaar zijn.

### 8.1.3. *Besluit tot sepot of buitenvervolginstelling*

Binnen het rechtskader zou de beslissing om een zaak te seponeren ter discretie van de Europese officier van justitie staan. Het is echter de vraag of het belang van de Gemeenschappen, of benadeelde partij, om een beslissing tot sepot, genomen op grond van een discretionaire beoordeling door de Europese officier van justitie, aan te vechten, niet zou moeten worden erkend, althans in sommige gevallen.

Omdat de Europese officier van justitie volledig onafhankelijk handelt, zouden de Gemeenschappen namelijk van mening kunnen zijn dat vervolging van belang is in een zaak aanhangig wordt gemaakt die volgens de Europese officier van justitie daarentegen geseponerd kon worden.

Die beoordelingsverschillen zouden bijvoorbeeld betrekking kunnen hebben op de toereikendheid van de verzamelde bewijzen. Dit zou ook het geval kunnen zijn indien de mogelijkheid van transactie wordt geboden<sup>185</sup>, wanneer de Europese officier van justitie transigeert op een manier die volgens de Gemeenschappen ongerechtvaardigd is.

In de hypothese dat de rechten van de Gemeenschap als benadeelde partij altijd<sup>186</sup> worden bepaald door het nationale strafrechtstelsel van de lidstaat waar de zaak aanhangig wordt gemaakt bij de zittingsrechter, rijst de vraag wat de inhoud van die rechten is ingeval er in enige lidstaat geen vervolging wordt ingesteld. Maar anderzijds, als het belang van de Gemeenschappen om een beslissing tot sepot van de Europese officier van justitie aan te vechten wordt erkend, zou moeten worden nagedacht over de wijze waarop dat zou moeten gebeuren: administratief beroep of beroep bij een gerechtelijke instantie en in het laatste geval: bij welke rechterlijke instantie?

---

<sup>185</sup> Vgl. hierboven par. 6.2.2.1 (transactie).

<sup>186</sup> Vgl. hierboven par. 6.3.3 (de Gemeenschappen, slachtoffers van gemeen recht).

#### 8.1.4. *Het aanhangig maken van de zaak ter terechtzitting*

Tegen het aanhangig maken van de zaak zouden dezelfde rechtsmiddelen bij de nationale rechterlijke instanties beschikbaar zijn als die waarin het nationale recht voorziet in geval van een akte van het aanhangig maken die van een nationale vervolgingsinstantie uitgaat. In dit verband verifieert de geadieerde zittingsrechter in beginsel of hij bevoegd is, gegeven de internationale competentieregels.

De enige specifieke vraag die rijst in verband met het aanhangig maken door de Europese officier van justitie is de vraag of tegen de op opportuniteitsgronden genomen beslissing om uit verschillende lidstaten die bevoegd zouden kunnen zijn, een bepaalde lidstaat te kiezen, al dan niet aan beroep in rechte voor de verdachte moet openstaan. De verdachte zou namelijk kunnen aanvoeren dat hij belang heeft bij het instellen van beroep, omdat de keuze van de lidstaat de plaats, het toepasselijke recht en de procestaal bepaalt<sup>187</sup>.

Al deze argumenten kunnen echter weerlegd worden. Het belang van de geografische afstand mag gerelativeerd worden, als men bedenkt dat de verdachte zich daar zelf aan heeft blootgesteld door in verscheidene lidstaten te opereren. Het bezwaar ten aanzien van het toepasselijke recht is, gezien het beginsel van wederzijdse erkenning en de gemeenschappelijke basis van de fundamentele rechten die voor de strafrechtelijke procedures in alle lidstaten gelden, niet onoverkomelijk. Wat tenslotte de taal betreft is verwijzing naar het recht op een tolk voor de verdachte op grond van artikel 6, lid 3, onder e), van het Europees Verdrag inzake de rechten van de mens een duidelijk antwoord op dit punt.

Omgekeerd brengt het beschikbaar stellen van een rechtsmiddel voor de verdachte tegen de keuze op opportuniteitsgronden van de lidstaat voor het aanhangig maken van de zaak een aantal nadelen met zich. Daartoe zou de bevoegde rechter bepaald moeten worden, wat opnieuw tot de kwestie inzake de instelling van een bijzondere communautaire rechterlijke instantie leidt. Veronderstellen dat de akte van het aanhangig maken de verdachte rechtstreeks en individueel raakt – een algemene voorwaarde voor de ontvankelijkheid van een individueel beroep - spreekt niet vanzelf. De instelling van een dergelijk rechtsmiddel zou het beginsel van een gemeenschappelijke opsporings- en vervolgingsruimte fundamenteel verzwakken. Daardoor zou de weg worden geopend voor systematische betwisting door de verdediging, waarvan het doel zou kunnen zijn de zaak te vertragen. Deze mogelijkheid zou daarom alleen binnen een strikt juridisch kader mogen worden geboden.

***Vraag nr. 18: Welke rechtsmiddelen zouden beschikbaar moeten worden gesteld tegen de door de Europese officier van justitie zijn of onder zijn gezag, in de uitoefening van zijn functie, verrichte handelingen?***

## 8.2. **Rechtsmiddelen**

Meer in het algemeen moet de plaats van het instrument in zijn geheel (Europese officier van justitie, rechter van de vrijheden, rechter die toezicht uitoefent op het aanhangig maken van de zaak) binnen de bestaande rechtsstelsels bepaald worden, zowel op nationaal als op communautair niveau.

---

<sup>187</sup> Zie in deze zin artikel 28, lid 1, d), CJ.

## 8.2.1. *Beroepsmogelijkheden in het kader van het nationale recht*

### 8.2.1.1. In de voorbereidende fase

Logischerwijs zouden de rechtsmiddelen die tegen de beslissingen van de nationale rechter van de vrijheden openstaan de nationale rechtsmiddelen zijn. Datzelfde geldt voor de betwisting van de wijze waarop een door de rechter toegestane opsporingshandeling door de Europese officier van justitie is verricht (niet van de opsporingshandeling zelf).

De rechtsmiddelen die openstaan tegen de beslissingen van de rechter die belast is met het toezicht op de verwijzing naar het vonnisgerecht, zouden, ingeval een nationale rechter de keuze maakt, de nationale rechtsmiddelen zijn en ingeval een “Europese preliminaire kamer” de keuze maakt, de communautaire rechtsmiddelen.

Gezien de door de Commissie uitgesproken voorkeuren zou het algemene beginsel verwijzing naar het nationale recht zijn.

### 8.2.1.2. In de fase van de berechting

Het voorstel tot instelling van de functie van Europees officier van justitie mag de nationale rechtsstelsels niet ingrijpend wijzigen. De Commissie is daarom van mening dat dit geen invloed mag hebben op de nationale rechtsmiddelen.

De gelijkwaardigheid van de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen zou het streven naar onderlinge aanpassing van de organisatie van de verschillende rechtsmiddelen op dit gebied in de lidstaten zeker kunnen rechtvaardigen. Overwogen zou kunnen worden op Europees niveau bepaalde gemeenschappelijke beginselen vast te stellen<sup>188</sup>. De lidstaten zouden zich er bijvoorbeeld toe kunnen verbinden de mogelijkheid te bieden tot het instellen van beroep tegen elk vonnis in eerste aanleg te bepalen dat, wanneer de veroordeelde beroep instelt, de opgelegde straf niet kan worden verzwaaard. Dit zou echter niet absoluut noodzakelijk zijn om de Europese officier van justitie goed te laten functioneren; de Commissie wil haar voorstellen graag concentreren op de voorbereidende fase van het proces.

Op een wijze die meer evenredig is aan het nagestreefde doel zou het handelen van de Europese officier van justitie ingepast moeten worden in de nationale rechtsstelsels. Daardoor zou hij dezelfde beroepsmogelijkheden kunnen verkrijgen als de nationale instanties die belast zijn met de tenlastelegging volgens het nationale recht. In het bijzonder zou de Europese officier van justitie in beginsel beroep moeten kunnen instellen tegen elke vrijspraak.

## 8.2.2. *Beroepsmogelijkheden*

Met het oog op de inachtneming van het huidige evenwicht tussen de communautaire en de nationale bevoegdheden is de Commissie van mening dat het Hof van Justitie geen bevoegdheid zou moeten hebben ter zake van de betwisting van beslissingen in strafzaken van

---

<sup>188</sup> Zie met name artikel 27 CJ.

nationale rechterlijke instanties. Het voorgestelde instrument moet echter wel in het communautaire gerechtelijke systeem worden ingepast, omdat dit instrument daar niet volledig buiten staat<sup>189</sup>.

Krachtens het Verdrag is het Hof van Justitie belast met het waarborgen van de eerbiediging van het recht bij de uitlegging en toepassing van het Gemeenschapsrecht. Wat betreft de Europese officier van justitie vloeit daaruit voort dat het Hof van Justitie bevoegd zou moeten zijn, onder de in artikel 234 van het EG-Verdrag bedoelde voorwaarden, tot uitlegging *bij wege van een prejudiciële beslissing* van artikel 280 bis van het EG-Verdrag en van de ter uitvoering daarvan vastgestelde communautaire regels.

De instelling van de functie van Europees officier van justitie zou niet van invloed zijn op het beroep wegens *niet-nakoming* (artikelen 226–228 van het EG-Verdrag) of het beroep wegens *nalaten* (artikel 232 EG), enerzijds omdat de Europese officier van justitie niet als een communautaire instelling zou worden beschouwd, maar als een communautair orgaan, en anderzijds omdat de Commissie de hoedster van de Verdragen blijft. Het Hof van Justitie zou daarom uitsluitend door de Commissie of door de lidstaten kunnen worden geëdieerd ter zake van een geschil over de toepassing van artikel 280 bis van het EG-Verdrag en de ter uitvoering daarvan vastgestelde communautaire regels, onder de huidige voorwaarden.

Gezien de bepalingen van de artikelen 178 en 288 van het EG-Verdrag inzake de *niet-contractuele aansprakelijkheid* van de Gemeenschap, zou tenslotte de Gemeenschap de schade moeten vergoeden die is veroorzaakt door de Europese officier van justitie of diens personeelsleden in de uitoefening van hun functie<sup>190</sup>.

Wanneer het *beroep tot nietigverklaring*, bedoeld in artikel 230 van het EG-Verdrag, uitgebreid zou worden tot bepaalde handelingen van de Europese officier van justitie, zou het Verdrag op dit punt herzien moeten worden. De Commissie is echter van mening dat de rechtsbescherming zoveel mogelijk op het niveau van de lidstaten zou moeten worden gewaarborgd en dat de rechtsmiddelen tegen de handelingen van de Europese officier van justitie daarom ingesteld moeten worden bij de nationale rechter<sup>191</sup>.

Afhankelijk van de gekozen opties rest nog de eventuele uitbreiding van de bevoegdheid van het Hof van Justitie tot bepaalde soorten geschillen. Ter herinnering, volgens een eerste reeds geformuleerde hypothese, volgens welke de verdachte de mogelijkheid zou krijgen om *de keuze van de lidstaat voor de berechting* door de Europese officier van justitie te betwisten, zou in een rechtstreeks beroep voorzien moeten worden, waarschijnlijk bij het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen.

Een tweede eveneens genoemde hypothese zou erop neerkomen dat het Hof van Justitie de bevoegdheid zou krijgen om te oordelen over *competentieconflicten*, aangebracht door de Europese officier van justitie of door de nationale rechterlijke instanties, of die conflicten zich nu voordoen tussen de lidstaten onderling of tussen de lidstaten en de Gemeenschap. In het geval dat de nationale rechter die belast is met het toezicht op het aanhangig maken, de bevoegdheid zou krijgen om de forumkeuze door de Europese officier van justitie op

---

<sup>189</sup> COM (2000) 34, reeds aangehaald, par. 5, "het gerechtelijk systeem van de Unie".

<sup>190</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 2.12.1992 in zaak C-370/89, *SGEEM en Etroy/BEI*, Jurispr. 1992, blz. 6211.

<sup>191</sup> Vgl. hierboven par. 6.4.2 (rechter van de vrijheden).



kennelijke vergissingen te toetsen, zou het Hof van Justitie in het bijzonder door de Europese officier van justitie moeten kunnen worden geadieerd ingeval van afwijzing of negatieve competentieconflicten, met inachtneming van het beginsel van een redelijke termijn voor het proces.

In elk geval zou geen van deze hypothesen inbreuk maken op het beginsel dat de rechterlijke bevoegdheid ten gronde in strafzaken bij de nationale rechterlijke instanties berust.

## 9. CONCLUSIE

Tot besluit wil de Commissie graag de mening van alle belanghebbende sectoren over de wijze van tenuitvoerlegging van haar voorstel kennen, om daar conclusies uit te trekken en eventueel een nieuwe bijdrage te leveren in het kader van de voorbereiding van de komende herziening van de Verdragen.

Het voorstel dat de Commissie in 2000 heeft gedaan is in dit groenboek iets nader uitgewerkt. Op basis van de voorkeuren die de Commissie in dit stadium voor bepaalde opties heeft, zou zij kunnen voorstellen de huidige bepalingen van het Verdrag aan te vullen met een rechtsgrond die het mogelijk maakt dat:

- een onafhankelijke Europese officier van justitie wordt benoemd, die de centrale leiding van de opsporing en vervolging heeft en voor de bevoegde rechterlijke instanties van de lidstaten de strafvervolging kan instellen ter zake van de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap
- en te dien einde een kader van specifieke voorschriften wordt vastgesteld, waarin met name worden vastgelegd:
  - zijn statuut, gekenmerkt door een zeer gedecentraliseerde organisatie met als basis afgevaardigde Europese officieren van justitie en de medewerking van de nationale vervolgingsautoriteiten in de lidstaten;
  - de regels van materieel strafrecht die hij toepast, waarbij gestreefd wordt naar unificatie van de meest specifieke regels (strafbare feiten waarvoor hij bevoegd is, daarop gestelde straffen, verjaringstermijn) of alleen maar naar harmonisatie (aansprakelijkheid van rechtspersonen) en waarbij voor de overige regels, het merendeel, verwezen wordt naar het nationale recht;
  - de strafprocedure die de Europese officier van justitie volgt, met eerbiediging van de fundamentele rechten, primair gebaseerd op de wederzijdse erkenning van de opsporingsmaatregelen naar nationaal recht (huiszoeking, enz.), eventueel op Europees niveau geharmoniseerd (Europees arrestatiebevel, enz.), onder het toezicht van een nationale rechter van de vrijheden, en subsidiair op bepaalde communautaire regels (inleiding van de procedure, sepot, Europees proces-verbaal, enz.);
  - de uitzonderingen op het beginsel van de legaliteit inzake de besligging tot vervolging en de verdeling van de zaken, met name de gemengde zaken, met de nationale vervolgingsinstanties;
  - de regeling inzake de toelaatbaarheid van bewijzen, gebaseerd op het beginsel dat de in één lidstaat verzamelde bewijzen moeten worden toegelaten door de rechterlijke instanties van iedere andere lidstaat;
  - de betrekkingen van de Europese officier van justitie met de andere actoren, op Europees en internationaal niveau, in het bijzonder de mogelijkheden tot uitwisseling van informatie met eerbiediging van de gegevensbescherming;

- de beschikbare rechtsmiddelen tegen onder het gezag van de Europese officier van justitie verrichte handelingen, dat wil zeggen primair de interne rechtsmiddelen en subsidiair de rechtsmiddelen bij het Hof van Justitie waarin, indien noodzakelijk, kan worden voorzien.

Het is de bedoeling dat de organisatie van de rechterlijke instanties (rechter van de vrijheden, rechter die toezicht uitoefent op het aanhangig maken, zittingsrechter) en de fase van het proces, alsook de tenuitvoerlegging van de straffen volledig beheerst blijven door het nationale recht, behoudens het beginsel van het instellen van strafvervolgning door de Europese officier van justitie.

Het voorstel om de leiding van de opsporing en vervolging op het specifieke gebied van de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap op communautair niveau te centraliseren, teneinde een doeltreffende en gelijkwaardige bestraffing binnen een gemeenschappelijke ruimte te waarborgen, staat van nu af aan open voor een zo breed mogelijk debat, zonder andere beperkingen van de discussie dan de eerbiediging van de fundamentele rechten en de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

## BIJLAGE 1

### Aanvullende bijdrage van de Commissie ten behoeve van de intergouvernementele Conferentie over de institutionele vraagstukken van 29 september 2000

#### De strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap: een Europese officier van justitie<sup>192</sup>

##### **Inleiding**

In haar advies van 26 januari 2000 "Aanpassing van de instellingen voor een geslaagde uitbreiding"<sup>193</sup> stelt de Commissie ten aanzien van de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap voor in het Verdrag een rechtsgrond op te nemen voor de invoering van een geheel van voorschriften betreffende de inbreuken en de daarop gestelde straffen, de nodige procedurevoorschriften voor de vervolging van deze inbreuken en de bepalingen betreffende de bevoegdheden en taken van een Europees officier van justitie, belast met het verrichten van onderzoek van gevallen van fraude op het gehele Europese grondgebied en de vervolging daarvan voor de nationale rechtbanken. In het kader van haar nieuwe fraudebestrijdingsbeleid heeft de Commissie verklaard dat zij de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap op dit punt wenst te versterken.

Met fraude en andere onregelmatigheden ten nadele van de financiële belangen van de Gemeenschap was in 1998 een totaal bedrag gemoeid dat zowel door de lidstaten als de Commissie op meer dan 1 miljard EUR werd geraamd<sup>194</sup>. De betrokkenheid van de georganiseerde misdaad bij de fraude ten nadele van de financiële belangen van de Gemeenschap en het grensoverschrijdende karakter daarvan veronderstellen samenwerking tussen 15 rechtsstelsels waarbinnen uiteenlopende materiële en procedureregels worden gehanteerd. De huidige samenwerkingsmethoden blijken vaak niet te volstaan om de moeilijkheden waarmee de rechterlijke en politie-instanties bij de bestrijding van deze fraude worden geconfronteerd, te boven te komen.

Deze moeilijkheden zullen nog toenemen met de stijging van het aantal lidstaten en van het aantal marktdeelnemers en administraties dat betrokken zal zijn bij het beheer van de Gemeenschapsmiddelen.

De bevoegdheden die door middel van deze mededeling worden voorgesteld voor de Europese officier van justitie blijven strikt beperkt tot het terrein van de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap zoals deze reeds zijn vastgesteld en omschreven in artikel 280, lid 1, van het EG-Verdrag.

---

<sup>192</sup> COM (2000) 608.

<sup>193</sup> COM (2000) 34, [http://europa.eu.int/comm/igc2000/offdoc/opin\\_igc\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/comm/igc2000/offdoc/opin_igc_fr.pdf)

<sup>194</sup> Bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen, fraudebestrijding, Jaarverslag 1998, lid 1, punt 3, COM(99) 590 def.

In deze mededeling wordt ook voorgesteld in het verdrag slechts de essentiële karakteristieken van de Europese officier van justitie op te nemen (benoeming, ontslag, opdracht, onafhankelijkheid), waarbij ten aanzien van de regels en voorwaarden voor de uitoefening van zijn functie naar het afgeleid recht wordt verwezen.

## **1. HET COMPLEXE KARAKTER VAN DE PROBLEMATIEK GEZIEN DE SPECIFIEKE VERANTWOORDELIJKHEDEN VAN DE GEMEENSCHAP OP HET GEBIED VAN DE FINANCIËLE BELANGEN VAN DE GEMEENSCHAP**

De tekortkomingen van de huidige voorzieningen houden hoofdzakelijk verband met de versnippering van de Europese strafrechtelijke ruimte, een gevolg van het feit dat de politie- en rechterlijke instanties slechts bevoegd zijn om op hun eigen grondgebied op te treden. De klassieke methoden van rechtsbijstand en samenwerking tussen politiediensten zijn nog steeds log en vaak niet afgestemd op een doeltreffende bestrijding van grensoverschrijdende fraude. Uit de ervaring blijkt hoe moeilijk het is administratief onderzoek op het gebied van strafrechtelijke vervolging tot een goed einde te brengen.

De bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap moet echter op een bijzonder hoog en voor alle lidstaten gelijkwaardig niveau plaatsvinden, aangezien het gaat om gemeenschappelijke middelen. Overigens is de Gemeenschap op dezelfde voet als de lidstaten verplicht voor de bescherming van deze financiële belangen te zorgen. In deze context moet de Europese Unie de lidstaten en hun burgers garanderen dat gevallen van fraude en corruptie daadwerkelijk in rechte worden vervolgd.

### **1.1. De versnippering van de Europese strafrechtelijke ruimte**

Artikel 280 van het EG-Verdrag bepaalt dat de in het kader van de medebeslissing genomen maatregelen ter bestrijding van onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Gemeenschap worden geschaad "*geen betrekking [hebben] op de toepassing van het nationale strafrecht of de nationale rechtsbedeling*". Het EG-Verdrag in zijn huidige staat laat dus niet toe een Europese strafrechtelijke ruimte in het leven te roepen waarvan een gemeenschappelijk rechterlijk orgaan deel uitmaakt, zoals een officier van justitie.

De ondertekening van het Verdrag betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap van 26 juli 1995 en van de bijbehorende protocollen vormt een eerste stap op weg naar de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap. Deze teksten, die zijn opgesteld in het kader van de intergouvernementele samenwerking van de "derde pijler" betekenen een belangrijke verworvenheid omdat zij frauduleuze handelingen, verduistering en corruptie in elke lidstaat strafbaar stellen.

Het genoemde Verdrag en de protocollen ervan zijn evenwel nog steeds niet in werking getreden omdat nog niet alle verdragsluitende partijen het hebben geratificeerd. Ook wanneer zij van kracht zullen zijn, zal er onzekerheid blijven bestaan ten aanzien van de wijze waarop zij door de verschillende partijen in de nationale strafwetgevingen zullen worden omgezet. Bovendien zullen deze bepalingen op zichzelf niet volstaan om de gevolgen van de versnippering van de Europese strafrechtelijke ruimte op te vangen, aangezien de strafvervolging op nationaal niveau zal blijven plaatsvinden.

Ten overstaan van 15 verschillende strafrechtsstelsels beschikt de Gemeenschap dus slechts over zeer beperkte middelen om voor een doeltreffende en gelijkwaardige bescherming van de communautaire financiële belangen in de lidstaten te zorgen, zoals vastgesteld in het Verdrag. Bij de huidige stand van zaken blijft de strafvervolging, hoe doeltreffend de administratieve coördinatie ook is die het Europees Bureau voor fraudebestrijding tot stand brengt, onderhevig aan onzekerheidsfactoren. De Gemeenschap beschikt immers niet over instrumenten die de praktische preventie en het administratieve onderzoek aanvullen met een strafvervolgingsfunctie.

Voorbeeld:

De verzuiling tussen de rechterlijke instanties van de lidstaten leidt tot gelijktijdige of partiële vervolgingen of tot het volledig ontbreken van vervolgingen.

Het uitvoerverbod voor rundvlees vanuit bepaalde delen van het grondgebied van de Gemeenschap in verband met de besmetting door BSE is door marktdeelnemers van drie lidstaten omzeild bij uitvoer naar een derde land. Het optreden van de Commissie en het feit dat dit netwerk van fraude met de landbouwsubsidies aan het licht is gebracht, hebben er vervolgens toe geleid dat er in verschillende lidstaten gelijktijdig tot strafvervolging werd overgegaan wegens dezelfde feiten en ten aanzien van dezelfde personen. Hoewel de gerechtelijke procedures medio 1997 werden ingeleid heeft men nog slechts in één van deze lidstaten het stadium bereikt van het wijzen van een vonnis.

Deze toestand is onaanvaardbaar, met name op de communautaire gebieden waarbij subsidies een rol spelen, zoals het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

## **1.2. Het logge en inadequate karakter van de conventionele methoden van justitiële samenwerking tussen de lidstaten**

De nationale wettelijke regelingen vormen de grondslag van de strafrechtelijke bescherming tegen grensoverschrijdende criminaliteit en blijven onontbeerlijk. Er bestaan ook reeds zekere vormen van internationale samenwerking in strafzaken, die van nu af aan worden versterkt door de uitgebreide justitiële samenwerking in het kader van de derde pijler.

Maar de ontwikkeling van de georganiseerde criminaliteit ten nadele van de financiële belangen van de Gemeenschap maakt dat de conventionele instrumenten op het gebied van de wederzijdse rechtshulp niet langer volstaan en dat de op het gebied van de justitiële samenwerking geboekte vooruitgang ontoereikend is. Er bestaat namelijk in het huidige kader van het Verdrag geen mogelijkheid om een interface tot stand te brengen tussen de communautaire en de nationale rechterlijke instanties.

Voorbeeld:

De ontoereikende samenwerking tussen de lidstaten op strafrechtelijk gebied leidt tot uitstel, verdragingsmanoeuvres en straffeloosheid. Hierdoor wordt in zaken betreffende grensoverschrijdende financiële fraude al te vaak de vernietiging van bewijsstukken en het uitwijken van verdachten in de hand gewerkt. Dit blijkt bijzonder nadelig te zijn wanneer men de financiële kringlopen in de stadia na de fraude ten nadele van de financiële belangen van de Gemeenschappen wil herstellen.

Zo heeft bijvoorbeeld bij gelegenheid van een hoorzitting van het Europees Parlement een officier van justitie van een lidstaat verklaard dat hij tot 60 opeenvolgende beroepen in de aangezochte staat te behandelen kreeg in verband met een zelfde zaak waarbij de financiële belangen van de Gemeenschappen betrokken konden zijn. De beroepen werden

achtereenvolgens ingediend om telkenmale de tijd te winnen die de rechter nodig had om hen af te wijzen. Onder dergelijke omstandigheden is de desbetreffende internationale rogatoire commissie, wanneer deze plaatsvindt, doorgaans zinloos geworden.

### **1.3. De moeilijkheid om administratieve onderzoeken te doen resulteren in gerechtelijke vervolgingen**

Talrijke gevallen uit de communautaire ervaring van de afgelopen jaren getuigen aldus van aanhoudende hindernissen op een gebied waar juist de bijzondere verantwoordelijkheid van de Gemeenschap en van de lidstaten een duidelijke voorstelling van de te beschermen belangen en doeltreffender strafvervolgingen op het niveau van het grondgebied van de Gemeenschap noodzakelijk maakt.

Voorbeeld:

De doorgifte van informatie tussen de lidstaten en door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) aan de lidstaten stuit op hindernissen als gevolg van de uiteenlopende voorschriften betreffende rechtsvervolging in de respectieve lidstaten. Indien voor hetzelfde feit in sommige lidstaten een magistraat, en in andere een administratieve instantie met het onderzoek wordt belast, blijkt rechtstreeks contact tussen beiden, zowel in feite als in rechte, meestal onmogelijk te zijn. De betrokken nationale instanties hebben voorts niet alle in dezelfde mate toegang tot de informatie, als gevolg van de uiteenlopende nationale regels betreffende met name de fiscale geheimhouding, het zakengeheim en de geheimhouding op het gebied van het strafrechtelijk onderzoek.

Voorbeeld :

Een poging om de organisatoren van een in twee lidstaten, A en B, bedreven belangrijke transnationale fraude ten nadele van de eigen middelen van de Gemeenschap te vervolgen vormt in dit opzicht een treffend voorbeeld. Een rechter van een derde lidstaat (C), het land waar de verdachte woonachtig was, bij wie de zaak door de nationale douane-instanties aanhangig was gemaakt, heeft deze niet-ontvankelijk verklaard, met name om reden dat de door de instanties van lidstaat A verstrekte verklaring niet voldoende was om in lidstaat C tot vervolging over te gaan. Deze verklaring hield niettemin in dat de vastgestelde inbreuk laakbaar was volgens het recht van lidstaat A en bevatte een verwijzing naar de straffen waaraan de daders zich in die lidstaat blootstelden. Op grond van de regels van lidstaat C kon de rechter de door de douanediens van lidstaat A afgegeven verklaring niet als bewijs toelaten.

\*\*\*

## **2. DE VOORGESTELDE REGELING**

Hoe rechtmatig en onvervangbaar de bestaande regelingen ook zijn, zij betekenen, bij gebrek aan een specifieke institutionele structuur op communautair niveau, even zovele hindernissen voor de strafvervolging door politie en rechterlijke macht en troeven voor de misdadigers. Gezien de tekst van het EG-Verdrag beveelt de Commissie derhalve om op de bestaande situatie te reageren, aan het primaire recht zodanig aan te vullen dat de functie van Europese officier van justitie in het leven kan worden geroepen, ten aanzien van de organisatie en werkwijze waarvan naar het afgeleide Gemeenschapsrecht kan worden verwezen. Deze wijziging zou enkel betrekking hebben op de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap.

## 2.1. Een gedegen en grondig voorbereidend overleg

Het voorstel van de Commissie aan de Intergouvernementele Conferentie is de vrucht van een diepgaande voorbereiding. Sedert bijna tien jaar houdt een groep deskundigen op strafrechtelijk gebied van alle lidstaten zich, op verzoek van het Europees Parlement en de Commissie, bezig met het thema van de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap. Hun werkzaamheden hebben geresulteerd in voorstellen voor een geheel van regels betreffende de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap, algemeen bekend onder de naam "Corpus juris"<sup>195</sup>. In dit document wordt de instelling aanbevolen van een communautair rechtsgebied dat zou gelden voor de fase van voorbereiding van het proces. Dit doel zou worden bereikt door op harmonische wijze in de nationale stelsels de functie van Europees officier van justitie te integreren, waarbij echter iedere communautarisering van de strafvonnisbevoegdheid zou worden uitgesloten<sup>196</sup>.

De auteurs van het "Corpus juris" hebben aangegeven wat de structuur zou kunnen zijn van een onafhankelijk Europees openbaar ministerie dat op het gebied van de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap zou worden belast met de leiding van het gerechtelijk onderzoek en met de strafvordering voor de bevoegde nationale rechterlijke instanties. Tevens hebben zij vermeld hoe de functie daarvan zou moeten aansluiten op de nationale procedures.

Er wordt gedacht aan een sterk gedecentraliseerde organisatie. Onder de Europees officier van justitie zouden in de lidstaten afgevaardigde Europese officieren van justitie ressorteren om de aansluiting tussen het communautaire apparaat en de nationale rechtsstelsels te verzekeren.

## 2.2. Het doel van de hervorming

Met het oog hierop beveelt de Commissie aan een onafhankelijk Europees officier van justitie in te stellen om de financiële belangen van de Gemeenschap te beschermen

Door deze toevoeging zou de hervorming van de communautaire rechtspleging, zoals door de Commissie voorgesteld in haar aanvullende bijdrage ten behoeve van de Intergouvernementele Conferentie van 1 maart 2000<sup>197</sup>, worden aangevuld met een rechterlijk orgaan dat zou worden belast met de strafvordering bij de bevoegde rechterlijke instanties van de lidstaten en dat een voortdurende strafrechtelijke controle op het grondgebied van de Gemeenschap zou kunnen uitoefenen op de onderzoeksactiviteiten met het oog op de naleving

---

<sup>195</sup> *Corpus juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne (Corpus juris houdende strafbepalingen ter bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie)*, onder leiding van Mevr. Delmas-Marty, Economica, Parijs, 1997. (Voor de Nederlandse versie Intersentia, Antwerpen, Groningen, Oxford). De tekst van het *Corpus juris* is eveneens beschikbaar op internet (<http://www.law.uu.nl/wiarda/corpus/index1.htm>).

<sup>196</sup> Naar aanleiding van deze aanbevelingen hebben de deskundigen onlangs een omvangrijke vergelijkende studie voltooid waarin de noodzaak, de wettigheid en de uitvoerbaarheid van het «Corpus juris» wordt onderzocht en het effect wordt geanalyseerd dat een Europees officier van justitie kan hebben op de nationale stelsels van strafvervolgning: *La mise en œuvre du Corpus juris dans les États membres*, Mevr. Delmas-Marty en J.A.E. Vervaele, Intersentia, Utrecht, 2000.

<sup>197</sup> *Aanvullende bijdrage van de Commissie ten behoeve van de Intergouvernementele Conferentie over de institutionele vraagstukken - De hervorming van de communautaire rechtspleging (COM/2000/0109 def)*.



van het recht en de bescherming van de financiën van de Gemeenschap. Het is evenwel niet de bedoeling de strafvonnisbevoegdheid, die onder de nationale rechter blijft ressorteren, te communautariseren.

### **2.3. De wijze van uitvoering van de hervorming**

Volgens de Commissie kan de noodzakelijke wijziging van het Verdrag beperkt blijven tot het vaststellen van de voorwaarden voor de benoeming en het ontslag van de Europese officier van justitie, en tot het omschrijven van zijn opdracht en van de voornaamste kenmerken van zijn functie in een nieuw artikel 280 bis. In het Verdrag zou worden verwezen naar het afgeleide recht ten aanzien van de bepalingen betreffende het statuut en de werkwijze van de Europese officier van justitie.

#### *2.3.1. De benoeming van de Europese officier van justitie (leden 1 en 2 van het nieuwe artikel 280 bis)*

De Commissie stelt voor de Europese officier van justitie op voorstel van de Commissie en na instemming door het Europees Parlement door de Raad bij gekwalificeerde meerderheid te laten benoemen. Het voorstel, dat, gezien zijn bijzondere verantwoordelijkheid ten aanzien van de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap door de Commissie dient te worden gedaan, zou bijvoorbeeld kunnen worden ingediend tezamen met een lijst van kandidaten, waaruit de Raad de Europese officier van justitie zou kunnen kiezen. De Commissie acht het eveneens wenselijk de voorwaarden vast te leggen voor een eventueel ontslag van de Europese officier van justitie (*lid 2 van het nieuwe artikel 280bis*). Wat betreft de duur van diens ambtsperiode, stelt de Commissie een niet vernieuwbare periode van zes jaar voor (*lid 1 van het nieuwe artikel 280bis*). Er dient in het bijzonder te worden gewezen op een wezenlijke eigenschap van de Europese officier van justitie, namelijk diens onafhankelijkheid als rechterlijk orgaan (*lid 2 van het nieuwe artikel 280bis*). Afgezien van deze wezenlijke kenmerken van de officier van justitie zou in het herziene Verdrag ten aanzien van zijn statuut worden verwezen naar het afgeleide Gemeenschapsrecht (samenstelling, zetel, enz.), en wel volgens de procedure bedoeld in artikel 251 van het EG-Verdrag (gekwalificeerde meerderheid in de Raad en medebeslissing met het Parlement).

#### *2.3.2. De voorwaarden voor de uitoefening van de functie van de Europese officier van justitie (lid 3 van het nieuwe artikel 280 bis)*

Wat betreft de voorwaarden voor de uitoefening van de functie van de Europese officier van justitie is een specifieke, louter tot de voor de financiële belangen van de Gemeenschap nadelige activiteiten beperkte regeling nodig, om zowel op het gebied van het materiële strafrecht als van de strafvordering een goede gang van zaken te verzekeren. Deze bepalingen dienen door de Raad te worden vastgesteld volgens de medebeslissingsprocedure.

Om de bevoegdheden van de officier van justitie duidelijk te omlijnen, dienen dus uitdrukkelijke op communautair niveau tenlasteleggingen (fraude, corruptie, witwassen, enz.) en straffen te worden vastgesteld betreffende de voor de financiële belangen van de Gemeenschap nadelige activiteiten. Het strikte karakter van het strafrecht is namelijk moeilijk te verzoenen met de uiteenlopende manieren om op het grondgebied van de Gemeenschap de daadwerkelijke en gelijkwaardige bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen te verzekeren. De vastgestelde gemeenschappelijke tenlasteleggingen zouden dus in de nationale rechtsorde op uniforme wijze moeten kunnen worden toegepast

door de nationale strafrechters in hun hoedanigheid van rechters naar het gemene recht op communautair gebied, hetgeen het vaststellen van specifieke regels veronderstelt. Met het oog hierop biedt de inhoud van de instrumenten waarover werd onderhandeld in het kader van voornoemd verdrag van 26 juli 1995 en de aanvullende protocollen ervan, voortaan een goede basis waarmee de lidstaten instemmen.

Bovendien is het absoluut noodzakelijk procedureregels (bijvoorbeeld: voorwaarden voor de inschakeling van de Europese officier van justitie, onderzoeksbevoegdheden, opening en afsluiting van onderzoek) vast te stellen naast regels voor rechterlijke toetsing (bijvoorbeeld: controle op de handelingen van de officier van justitie die al dan niet onder de bevoegdheid van de nationale rechter inzake vrijheden vallen), als het kader waarbinnen de officier van justitie zijn functie kan uitoefenen. In dit opzicht bevat het "Corpus juris" bepaalde, niet volledige, mogelijkheden inzake regels voor procedure en coördinatie met de bevoegde nationale instanties. In elk geval moet de opstelling van deze regels het voorwerp uitmaken van voorstellen voor afgeleid recht, zulks met inachtneming van de nationale rechtsstelsels en -tradities. Het is bijgevolg nodig, volgens de in artikel 251 van het EG-Verdrag bedoelde procedure, goed te keuren:

- bepalingen betreffende de inbreuken (*lid 3, onder a), van het nieuwe artikel 280 bis*);
- procedurevoorschriften die van toepassing zijn op de activiteiten van de officier van justitie, alsmede regels voor de toelaatbaarheid van bewijzen (*lid 3, onder b), van het nieuwe artikel 280 bis*);
- bepalingen inzake de rechterlijke toetsing van de handelingen van de officier van justitie, welke onontbeerlijk zijn voor de vervulling van diens functie (*lid 3, onder c), van het nieuwe artikel 280 bis*).

Deze regels van afgeleid recht zouden tevens moeten bepalen hoe de communautaire regeling aansluit op de nationale rechtsstelsels.

\*\*\*

Tot besluit stelt de Commissie de Conferentie voor de huidige bepalingen van het Verdrag inzake de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen aan te vullen met een rechtsgrond die het mogelijk maakt dat:

- een onafhankelijke Europese officier van justitie wordt benoemd, die zich ten aanzien van de bevoegde rechtscolleges van de lidstaten bezighoudt met de strafvordering ter zake van de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap, en wel in het kader van specifiek daartoe vastgestelde regels;
- in het latere afgeleide recht worden vastgesteld:
  - zijn statuut,
  - regels van materieel recht betreffende de bescherming van de financiële belangen door de Europese officier van justitie (inbreuken, sancties),
  - regels inzake strafvordering en toelaatbaarheid van bewijzen,
  - regels betreffende de rechterlijke toetsing van de door de officier van justitie in de uitoefening van zijn functie verrichte handelingen.

<p style="text-align: center;"><b>Huidige tekst van het EG-Verdrag</b> <i>Artikel 280</i></p> <p>1. De Gemeenschap en de lidstaten bestrijden fraude en alle andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Gemeenschap worden geschaad, met overeenkomstig dit artikel te nemen maatregelen die afschrikkend moeten werken en in de lidstaten een doeltreffende bescherming moeten bieden.</p> <p>2. De lidstaten nemen ter bestrijding van fraude waardoor de financiële belangen van de Gemeenschap worden geschaad, dezelfde maatregelen als die welke zij treffen ter bestrijding van fraude waardoor hun eigen financiële belangen worden geschaad.</p> <p>3. Onverminderd de andere bepalingen van dit Verdrag coördineren de lidstaten hun optreden om de financiële belangen van de Gemeenschap tegen fraude te beschermen. Zij organiseren daartoe samen met de Commissie een nauwe en geregelde samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten.</p> <p>4. De Raad neemt volgens de procedure van artikel 251, na raadpleging van de Rekenkamer, de nodige maatregelen aan op het gebied van de preventie en bestrijding van fraude waardoor de financiële belangen van de Gemeenschap worden geschaad, om in de lidstaten een doeltreffende en gelijkwaardige bescherming te bieden. Deze maatregelen hebben geen betrekking op de toepassing van het nationale strafrecht of de nationale rechtsbedeling.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Voorgestelde tekst</b> <i>Nieuw artikel 280</i></p> <p>1. De Gemeenschap en de lidstaten bestrijden fraude en alle andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Gemeenschap worden geschaad, met overeenkomstig dit artikel te nemen maatregelen die afschrikkend moeten werken en in de lidstaten een doeltreffende bescherming moeten bieden.</p> <p>2. De lidstaten nemen ter bestrijding van fraude waardoor de financiële belangen van de Gemeenschap worden geschaad, dezelfde maatregelen als die welke zij treffen ter bestrijding van fraude waardoor hun eigen financiële belangen worden geschaad.</p> <p>3. Onverminderd de andere bepalingen van dit Verdrag coördineren de lidstaten hun optreden om de financiële belangen van de Gemeenschap tegen fraude te beschermen. Zij organiseren daartoe samen met de Commissie een nauwe en geregelde samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten.</p> <p>4. De Raad neemt volgens de procedure van artikel 251, na raadpleging van de Rekenkamer, de nodige maatregelen aan op het gebied van de preventie en bestrijding van fraude waardoor de financiële belangen van de Gemeenschap worden geschaad, om in de lidstaten een doeltreffende en gelijkwaardige bescherming te bieden. <b>Onverminderd het bepaalde in artikel 280bis</b>, hebben deze maatregelen geen betrekking op de toepassing van het nationale strafrecht of de nationale rechtsbedeling.</p>
---	---

<p>5. De Commissie brengt in samenwerking met de lidstaten jaarlijks aan het Europees Parlement en de Raad verslag uit over de ter uitvoering van dit artikel genomen maatregelen.</p>	<p>5. De Commissie brengt in samenwerking met de lidstaten jaarlijks aan het Europees Parlement en de Raad verslag uit over de ter uitvoering van dit artikel genomen maatregelen.</p> <p style="text-align: center;"><u>Artikel 280 bis</u></p> <p>1. Ten einde bij te dragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van artikel 280, lid 1, benoemt de Raad op voorstel van de Commissie met gekwalificeerde meerderheid van stemmen en met instemming van het Europees Parlement voor een niet-hernieuwbare termijn van zes jaar een Europees officier van justitie. De Europese officier van justitie wordt belast met de opsporing, de vervolging en de inbeschuldigingstelling van de daders of medeplichtigen van inbreuken waardoor de financiële belangen van de Gemeenschap worden geschaad, en met de strafvordering wegens deze inbreuken voor de bevoegde rechterlijke instanties van de lidstaten, onder de voorwaarden die zijn vastgesteld bij de in lid 3 bedoelde voorschriften.</p> <p>2. De Europese officier van justitie wordt gekozen onder personen die alle waarborgen voor onafhankelijkheid bieden en die aan alle gestelde eisen voldoen om in hun onderscheidene landen de hoogste rechterlijke ambten te bekleden. Bij de vervulling van zijn taken vraagt noch aanvaardt hij enigerlei instructies. Indien hij niet meer aan de eisen voor de uitoefening van zijn ambt voldoet of op ernstige wijze is tekortgeschoten kan hij op verzoek van het Europees Parlement, de Raad of de Commissie door het Hof van Justitie van zijn ambt ontheven worden verklaard. De Raad stelt volgens de procedure van artikel 251 het statuut van de Europese officier van justitie vast.</p> <p>3. De Raad stelt volgens de procedure van artikel 251 van het</p>
--	--

	<p><b>Verdrag de voorwaarden vast voor de uitoefening van de functie van de Europese officier van justitie, en geeft met name</b></p> <p><b>(a) voorschriften waarbij de elementen worden vastgesteld van de strafrechtelijke inbreuken betreffende fraude en iedere andere onwettige activiteit die nadelig is voor de financiële belangen van de Gemeenschap, evenals de straffen die op elk daarvan worden gesteld;</b></p> <p><b>(b) procedurevoorschriften van toepassing op de activiteiten van de Europese officier van justitie, alsmede voorschriften betreffende de toelaatbaarheid van bewijzen;</b></p> <p><b>(c) voorschriften inzake de rechterlijke toetsing van de procedurele handelingen die de Europese officier van justitie in de uitoefening van zijn functie verricht.</b></p>
--	---

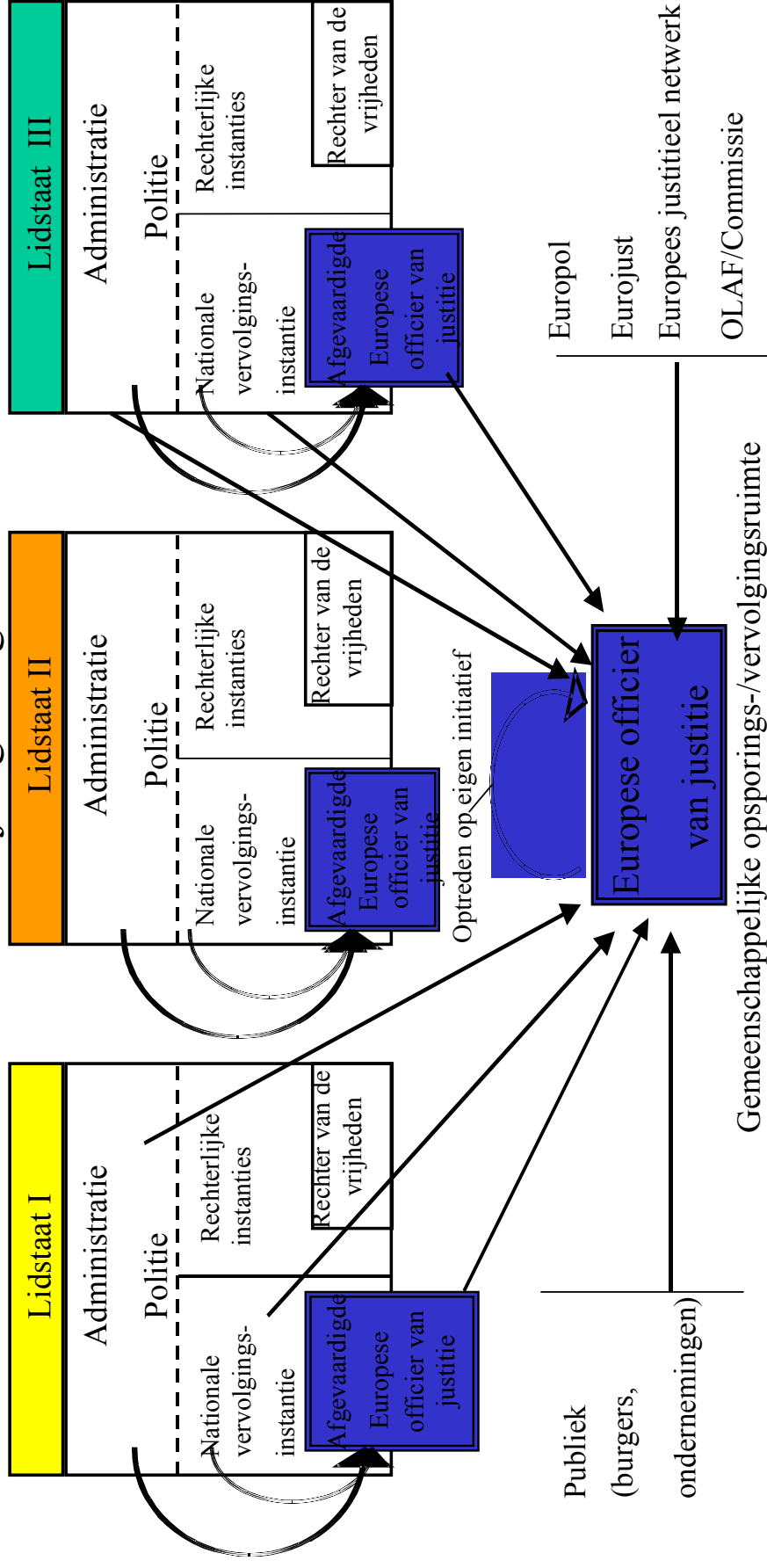
## **BIJLAGE 2**

### **Vereenvoudigde procedureschema's**

*In de volgende schema's wordt een overzicht gegeven van een aantal van de belangrijkste onderdelen van de procedure die de Europese officier van justitie zou kunnen volgen. Niet alle situaties en niet alle opties die in het groenboek aan de orde zijn gekomen, worden in de schema's weergegeven. Zij zijn bedoeld als een hulpmiddel voor een goed begrip van de tekst, maar kunnen deze niet vervangen.*

# Structuur van het Europees openbaar ministerie

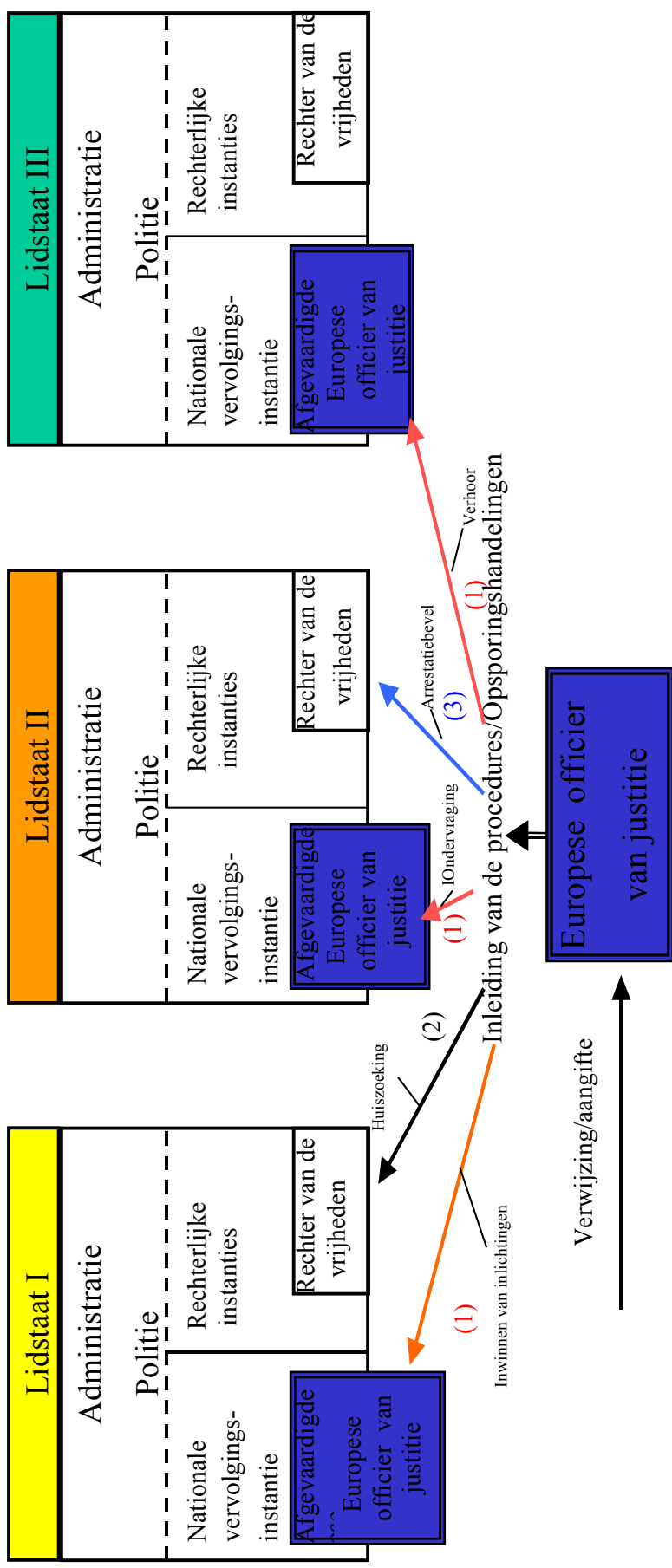
## 1. Verwijzing/Aangifte



In dit schema wordt geen organische, maar een functionele structuur in de lidstaten weergegeven. Er wordt derhalve geen standpunt ingenomen inzake de instantie die de nationale vervolging uitoefent of de instantie die als rechter van de vrijheden fungeert



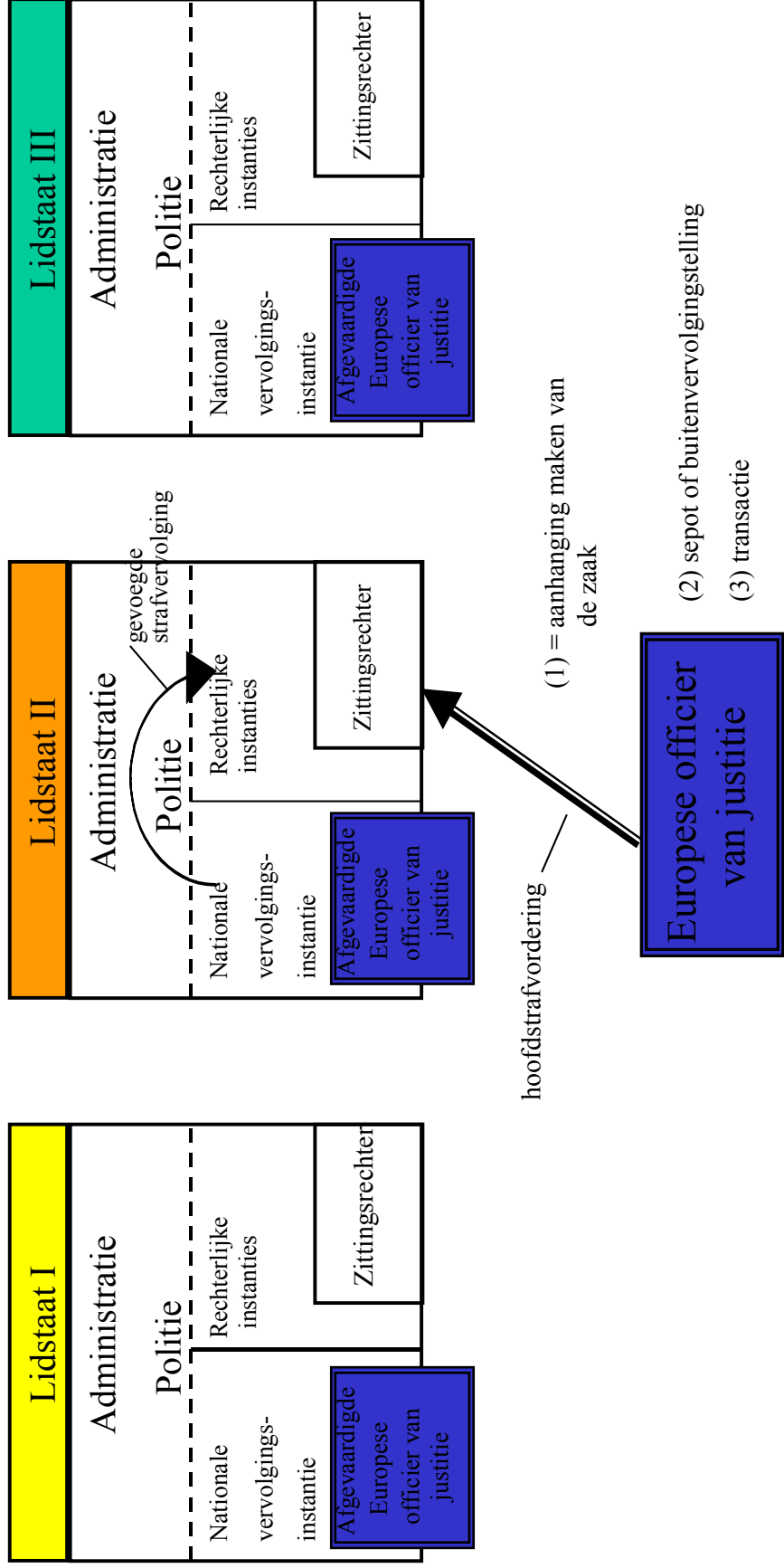
## 2. Opsporingsfase



- (1) = Opsporingshandelingen ter discretie van de Europese officier van justitie/rechtsgevolgen in de gemeenschappelijke ruimte
- (2) = Opsporingshandelingen onder het toezicht van de rechter van de vrijheden } Wederzijdse erkenning in deze lidstaten
- (3) = Opsporingshandelingen gelast door de rechter van de vrijheden

Gemeenschappelijke opsporings-/vervolgingsruimte  
De vermelde opsporingshandelingen zijn voorbeelden

### 3. Vervolgingsfase



Voorkeurschema: één forum. De Europese officier van justitie zou ook in verscheidene lidstaten de zaak aanhangig kunnen maken.

## **BIJLAGE 3**

### **Fictief geval van fraude behandeld door de Europese officier van justitie**

*Het voorbeeld van fraude dat nu volgt – inclusief namen en feiten – is louter fictief en is uitsluitend bedoeld ter illustratie van dit groenboek.*

#### **DE FEITEN**

De onderneming "Meat International", met zetel in Londen, is al jaren werkzaam in de sector import/export van vlees. Na een voedselcrisis in deze sector is zij aanzienlijk meer kwaliteitsvlees uit Latijns-Amerika gaan importeren, met name uit Brazilië en Argentinië. Tegelijkertijd heeft zij grote hoeveelheden vlees uit de Gemeenschap naar Rusland geëxporteerd. Zij heeft hiertoe de havens van Antwerpen en Lissabon gebruikt voor de import en de haven van Rotterdam voor de export.

#### *Import van vlees*

Met betrekking tot de import heeft de onderneming "Meat International" blijk gegeven van inventiviteit om zoveel mogelijk douanerechten (communautair middelen) te ontduiken.

- In de eerste plaats heeft zij bedrog gepleegd betreffende de aard van de goederen. Zij heeft verklaard dat 20% van het geïmporteerde kwaliteitsvlees tot de categorie "slachtafval" behoorde, waarvoor een zeer laag douanerecht is verschuldigd.
- Voorts heeft de onderneming bedrog gepleegd betreffende de herkomst van de goederen, om op onrechtmatige wijze te profiteren van preferentiële tariefvoordelen. Argentinië heeft namelijk het recht een contingent kwaliteitsvlees "Hilton Beef" naar de Gemeenschap te exporteren tegen een preferentieel tarief (geen of zeer lage douanerechten). Om van dit tariefvoordeel te kunnen profiteren, moet het bedrijf echtheidsverklaringen van het Argentijnse Ministerie van Landbouw verkrijgen. De onderneming "Meat International" heeft systematisch vlees van een slechtere kwaliteit uit Paraguay ingevoerd, in plaats van het "Hilton Beef"-vlees. Om haar doel te bereiken heeft zij gebruik gemaakt van op onrechtmatig wijze afgegeven verklaringen, middels betaling van een bedrag van 5.000 USD per container aan de verantwoordelijke ambtenaar in Argentinië.
- De betrokken containers zijn geïmporteerd en in het vrije verkeer gebracht in de Europese Unie, langs de havens van Antwerpen en Lissabon. De ondernemingen "Meat International Antwerp" en "Meat International Lisboa" hebben als expediteurs de douaneaangiften gedaan. De transportonderneming "Transeurope" in Madrid was belast met de distributie vanuit Antwerpen en Lissabon naar klanten in geheel Europa.

#### *Export van vlees*

Wat de export betreft, heeft "Meat International" op onrechtmatige wijze van subsidies (communautaire uitgaven) geprofiteerd.

- De onderneming heeft in het Verenigd Koninkrijk Brits vlees gekocht dat niet op de gemeenschapsmarkt in het verkeer mag worden gebracht of naar derde landen mag

worden uitgevoerd (embargo), in grote hoeveelheden en tegen symbolische prijzen. Dat vlees is ingevroren en illegaal naar Antwerpen vervoerd, waar de onderneming "Label International" het heeft geëtiketteerd als vlees van oorsprong uit België. Daarna is het vlees naar Rusland geëxporteerd, welke export door de Gemeenschap met uitvoerrestituties werd gesubsidieerd.

- De douaneaangiften zijn gedaan door de expediteur "Meat International Antwerp". Een deel is per schip vanuit de haven van Rotterdam naar Rusland geëxporteerd, een ander deel is door "Transeurope" over de weg vervoerd.

#### *Financieel nadeel*

Als gevolg van de ontdoken douanerechten en de verkregen restituties heeft de onderneming hoge winsten behaald. Om de omvang daarvan te maskeren heeft de onderneming in Argentinië, in Europa en in de Cariben een reeks vennootschappen zonder echte activiteit opgericht, om te kunnen factureren zonder tegenprestatie. Via die vennootschappen heeft de onderneming onder meer aandelen op de beurs in Londen en onroerend goed in Lugano gekocht. Op deze wijze is in aanzienlijke mate vennootschapsbelasting ontdoken.

#### **STRAFRECHTELIJKE GEVOLGEN: ZONDER DE EUROPESE OFFICIER VAN JUSTITIE**

- De douaneambtenaren ontdekken in Antwerpen een container met kwaliteitsvlees uit Argentinië in plaats van het aangegeven slachtafval. Daardoor rijst bij hen het vermoeden dat er valse douaneaangiften zijn gedaan om de douanerechten te ontduiken. Tijdens de controle van de boekhouding bij de expediteur "Meat International Antwerp" blijkt dat deze zwendel al enige tijd plaatsvindt.
- De douanediens ten maken de zaak aanhangig bij de Belgische onderzoeksrechter. Deze vraagt de gerechtelijke politie de bestuurders van de onderneming "Meat International" in Londen en de bestuurders en chauffeurs van de onderneming "Transeurope" in Madrid te ondervragen; tevens wil hij bij deze ondernemingen huiszoekingen verrichten. Er worden internationale rogatoire commissies ingesteld. Vijf maanden later krijgt de onderzoeksrechter resultaten. Hij ontdekt dat de ondernemingen "Transeurope" en "Meat International Antwerp" (de expediteur) eigendom zijn van de vennootschap "Meat International" en dat het derhalve om een permanent netwerk gaat dat is opgezet om strafbare feiten te plegen.
- De Belgische gerechtelijke autoriteiten leiden een strafrechtelijk onderzoek tegen "Meat International Antwerp" en "Meat International" in. De correctionele rechtbank van Antwerpen veroordeelt de directeuren van de twee ondernemingen tot hoge strafrechtelijke geldboetes en voorwaardelijke gevangenisstraffen.
- Maar de tenuitvoerlegging van de straffen dreigt problematisch, zo niet onmogelijk te worden. De onderneming "Meat International", gealarmeerd door het verrichte onderzoek, verkoopt namelijk haar effecten op de beurs in Londen en laat het geldt via haar offshorebedrijven herinvesteren in onroerend goed in Lugano. Haar directeur, die ook de Zwitserse nationaliteit bezit, is na de huiszoeking in Lugano gaan wonen. De directeur van "Meat International Antwerp" is op de vlucht geslagen, met medeneming van de beschikbare financiële middelen van de onderneming.
- Tegelijkertijd ontdekken de Nederlandse politiediensten bij een routinecontrole in een vrachtwagen van de onderneming "Transeurope" vlees met Belgische etiketten, met

bestemming Rusland, wat zij verdacht vinden. Gezien de omstandigheden nemen zij het vlees in beslag. Materiële controle bevestigt dat het in werkelijkheid om vlees van Britse herkomst gaat, onder embargo.

- De Nederlandse gerechtelijke autoriteiten stellen internationale rogatoire commissies in in België en Spanje, om meer bewijsmateriaal te verzamelen bij de ondernemingen "Meat International", "Meat International Antwerp" en "Transeurope". Uit de aldus verkregen bewijsstukken blijkt dat de vennootschap "Transeurope" banden heeft met de vennootschap "Meat International Lisboa" en dat de valse etiketten door de onderneming "Label International" zijn aangebracht.
- De bewijzen worden naar de Portugese gerechtelijke autoriteiten gezonden. Via het Europees justitieel netwerk of Eurojust worden de Portugese gerechtelijke autoriteiten over de zaak geïnformeerd. De Nederlandse autoriteiten beslissen de zaak te seponeren, vanwege de geringe relatie met Nederland en het feit dat er geen antecedenten zijn.
- Het openbaar ministerie in Portugal wordt helaas geconfronteerd met het feit dat de bewijzen tijdens de uitvoering van de internationale rogatoire commissies niet zijn verkregen overeenkomstig de vereisten van het Portugese wetboek van strafvordering. Zij zijn namelijk door rechercheambtenaren verzameld, en niet door het openbaar ministerie of een rechter van instructie, met het gevolg dat de bewijzen in Portugal niet toelaatbaar zijn.
- Tenslotte voeren de politieke en justitiële autoriteiten in Engeland slechts de bij internationale rogatoire commissie gedane verzoeken uit. Zij stellen geen onderzoek in haar "Meat International".

#### **STRAFRECHTELIJKE GEVOLGEN MET DE EUROPESE OFFICIER VAN JUSTITIE (VOLGENS DE PREFERENTIES VAN DE EUROPESE COMMISSIE)**

- De Belgische douanediens schakelen de Europese officier van justitie in, op grond van hun verdenking jegens ondernemingen die valse aangiften hebben gedaan om douanerechten te ontduiken. De Nederlandse politiediensten schakelen op hetzelfde moment de Europese officier van justitie in, wegens in verband met het ontdekte vlees geconstateerde feiten, op grond waarvan de verdenking van fraude met betrekking tot uitvoerrestituties is gerezen. In beide gevallen zijn de in de zaak genoemde ondernemingen "Transeurope", de vervoerder, "Meat International Antwerp", de expediteur, en "Meat International".
- Dankzij de coördinatie en centralisatie van deze informatie kan de Europese officier van justitie, die gegevens van verschillende kanten ontvangt, een totaalbeeld krijgen van wat in werkelijkheid één en dezelfde zaak is. Enerzijds geeft hij zich er rekenschap van dat er een relatie bestaat tussen de twee aspecten, al was het maar omdat dezelfde ondernemingen erbij betrokken zijn. Anderzijds beschikt hij over voldoende informatie om te begrijpen dat het om een grootscheepse grensoverschrijdende communautaire fraudezaak gaat, met operaties in verscheidene landen, waardoor opsporing van zijn kant gerechtvaardigd is. Hij verwijst de zaak derhalve niet naar de nationale gerechtelijke autoriteiten.
- In de eerste plaats vraagt de Europese officier van justitie de afgevaardigde Europese officieren van justitie van de betrokken lidstaten om aanvullende informatie over de betrokken ondernemingen. De uitwisseling van de informatie die bij de politieke en

gerechtelijke autoriteiten beschikbaar is, vervolledigt het dossier. Van dan af is duidelijk dat de onderneming "Meat International" ook goederen importeert, langs de haven van Lissabon, waar zij gebruikmaakt van "Meat International Lisboa" als expediteur. Bovendien blijkt uit de uitgewisselde informatie dat de vennootschappen "Meat International Antwerp", "Meat International Lisboa" en "Transeurope" allemaal eigendom zijn van de vennootschap "Meat International".

- De Europese officier van justitie vermoedt derhalve dat er sprake is van een criminele organisatie die tot doel heeft het plegen van economische en financiële delicten ten nadele van de begroting van de Gemeenschap. Om zijn verdenking te staven beslist hij bij de organisatie communicatie af te tappen (telefoon, fax, e-mail). Hij onderwerpt zijn beslissing aan het toezicht van de rechter van de vrijheden van het Verenigd Koninkrijk, de staat waar de zetel van de belangrijkste onderneming is gevestigd. Nadat hij de machtiging van de rechter van de vrijheden heeft verkregen, geschiedt de aftapping, onder de leiding van de Europese officier van justitie, door de bevoegde autoriteiten in de betrokken lidstaten. De machtiging van de Britse rechter van de vrijheden wordt in de gemeenschappelijke opsporings- en vervolgingsruimte immers op basis van wederkerigheid erkend. De aftappings leveren tamelijk snel het overtuigende bewijs van het bestaan van het netwerk, van de omvang van de criminele activiteiten, van de geldstromen en van het feit dat de directeur van "Meat International" de hoofddader in de zaak is.
- De Europese officier van justitie, die verantwoordelijk is voor de coördinatie en de leiding van de gerechtelijke opsporing, vordert een grensoverschrijdende opsporingsactie met het doel 1) de sleutelpersonen in de betrokken ondernemingen te ondervragen; 2) de boekhouding van de ondernemingen in beslag te nemen; 3) de vermogensbestanddelen van de ondernemingen te bevroren en 4) de bestuurders van "Meat International" te arresteren. De afgevaardigde Europese officieren van justitie verrichten de betrokken opsporingshandelingen.
- Voor de bevriezing van de vermogensbestanddelen en ter verkrijging van het arrestatiebevel wordt de rechter van de vrijheden in het Verenigd Koninkrijk ingeschakeld. Hij verleent machtiging tot de bevriezing van de vermogensbestanddelen en geeft een Europees arrestatiebevel jegens de directeur van "Meat International" af. De machtiging en het arrestatiebevel vormen executoriale titels in de gehele gemeenschappelijk opsporings- en vervolgingsruimte, ongeacht waar de betrokken vermogensbestanddelen en de betrokken persoon zich bevinden.
- De in verscheidene lidstaten verrichte opsporingshandelingen leveren bewijsstukken op met betrekking tot de frauduleuze opzet van de import en export, de taakverdeling tussen de ondernemingen, de verdeling van de winsten tussen de bestuurders en de geldstromen voor het witwassen van de opbrengsten. In Londen worden activa van grote omvang bevroren, in Antwerpen en Lissabon veel lagere bedragen. Uit de bewijsstukken blijkt dat de onderneming "Meat International" eigenaar is van de onroerende goederen in Lugano. Om daarop beslag te leggen richt de afgevaardigde Europese officier van justitie in Londen een internationale rogatoire commissie aan de Zwitserse autoriteiten, op grond van het Europees Verdrag betreffende wederzijdse rechtshulp in strafzaken van de Raad van Europa en het bijbehorende aanvullende protocol of (hypothetisch) op grond van een Europees verdrag betreffende justitiële bijstand tussen de Europese officier van justitie en Zwitserland.

- Aan het einde van de voorbereidende fase beslist de Europese officier van justitie tot het aanhangig worden van de zaak ter terechtzitting tegen de hoofddaders; dit zijn de betrokken rechtspersonen ("Meat International", "Meat International Antwerp", "Meat International Lisboa", "Transeurope" en "Label International") en een aantal verantwoordelijke natuurlijke personen binnen die ondernemingen. Zij worden beschuldigd van communautaire fraude en het witwassen van geld met bendevoorming als verzwarende omstandigheid.
- Aangezien de hoofddader zich in voorlopige hechtenis bevindt in het Verenigd Koninkrijk, de moedermaatschappij daar haar zetel heeft en de meeste vermogensbestanddelen daar bevroren zijn, beslist de Europese officier van justitie, met toepassing van de prioriteitscriteria wat betreft de keuze van de bevoegde rechterlijke instantie, tot verwijzing naar de rechtbank voor strafzaken in Londen. Een door het Verenigd Koninkrijk aangewezen nationale rechter toetst het aanhangig maken. Hij onderzoekt de volgende drie vragen: 1) Zijn de bewijzen op rechtmatige wijze verkregen? 2) Zijn de op rechtmatige wijze verkregen bewijzen toereikend om de zaak aanhangig te maken bij de rechtbank voor strafzaken? 3) Is de rechtbank in Londen bevoegd? In casu beantwoordt de nationale rechter die het aanhangig maken toetst, deze drie vragen bevestigend. Omdat er een gemeenschappelijke opsporings- en vervolgingsruimte bestaat, kan de Europese officier van justitie nu de zaak in haar geheel aanhangig maken bij de rechtbank voor strafzaken in Londen.
- De Europese officier van justitie oefent de strafvordering uit wat betreft de communautaire delicten. De nationale vervolgingsautoriteit is bevoegd tot vervolging wegens belastingfraude (ontduiking van vennootschapsbelasting). De Engelse rechtbank veroordeelt de betrokken ondernemingen tot hoge strafrechtelijke geldboetes en confisqueert hun vermogensbestanddelen. Bovendien veroordeelt de rechtbank de bestuurders van "Meat International" tot een vrijheidsstraf van 4 jaar en de bestuurders van de overige ondernemingen tot een straf van 2 jaar.
- De door de rechtbank in Londen opgelegde straffen zijn in de gehele gemeenschappelijke opsporings- en vervolgingsruimte geldig. Zij worden ten uitvoer gelegd in het Verenigd Koninkrijk en, op grond van het beginsel van wederzijdse erkenning, in België, Portugal en Spanje. Met het oog op de confiscatie van de onroerende goederen in Lugano wordt een verzoek tot tenuitvoerlegging naar Zwitserland gezonden met toepassing van de bestaande internationale overeenkomsten.

## **BIJLAGE 4**

### **Vragen in de tekst**

Algemene vraag: Wat is uw mening over het voorgestelde algemene schema betreffende de Europese officier van justitie, namelijk over :

zijn actieterrein (beperkt tot uitsluitend de financiële dimensie van de belangen van de Gemeenschap)?

zijn bevoegdheden?

de aansluiting van zijn functie bij de nationale strafrechtssystemen?

Vraag nr. 1: Wat vindt u van de voorgestelde interne structuur en organisatie van het Europees openbaar ministerie? Moeten de afgevaardigde Europese officieren van justitie een exclusief Europees mandaat krijgen of kan dit worden gecumuleerd met een nationaal mandaat?

Vraag nr. 2: Voor welke strafbaarstellingen zou de Europese officier van justitie bevoegd moeten zijn? Zouden de gedefinieerde strafbaarstellingen in het kader van de Europese Unie moeten worden aangevuld?

Vraag nr. 3: Zou de aanstelling van een Europese officier van justitie vergezeld moeten gaan van de aanneming van bepaalde aanvullende gemeenschappelijke regels op het gebied van:

- sancties?
- aansprakelijkheid?
- verjaring?
- andere?

Zo ja, in welke mate?

Vraag nr. 4: In welke gevallen en door wie zou de Europese officier van justitie verplicht moeten worden ingeschakeld?

Vraag nr. 5: Zou de Europese officier van justitie moeten worden geleid door het legaliteitsbeginsel inzake vervolging, zoals de Commissie voorstelt, of door het opportuniteitsbeginsel? In welke uitzonderingen zou in beide gevallen moeten worden voorzien?

Vraag nr. 6: Hoe moeten, met inachtneming van de in dit groenboek genoemde suggesties, de zaken tussen de Europese officier van justitie en de nationale vervolgingsinstanties worden verdeeld, met name om gemengde zaken te kunnen behandelen?

Vraag nr. 7: Is de lijst met voor de Europese officier van justitie beoogde opsporingsmaatregelen voldoende, met name om een einde te maken aan de versnippering van de Europese strafrechtelijke ruimte? Welk kader (toepasselijk recht, controle – zie par. 6.4) moet voor dergelijke opsporingsmaatregelen worden voorzien?



Vraag nr. 8: Welke oplossingen moeten worden overwogen om ervoor te zorgen dat de door de Europese officier van justitie nuttig geachte opsporingshandelingen daadwerkelijk worden verricht?

Vraag nr. 9: Onder welke voorwaarden zou de Europese officier van justitie een beslissing tot sepot dan wel een beslissing tot het aanhangig maken van de zaak ter terechtzitting moeten kunnen nemen?

Vraag nr. 10: Volgens welke criteria moet(en) de lidsta(a)t(en) kiezen voor het aanhangig maken van de zaak ter terechtzitting? Moet op de keuze van de Europese officier van justitie terzake toezicht worden uitgeoefend? Zo ja, door wie?

Vraag nr. 11: Denkt u dat het beginsel op grond waarvan in een lidstaat op rechtmatige wijze verkregen bewijsmateriaal door de rechterlijke instanties in elke andere lidstaat zou moeten worden toegelaten, wat de Europese officier van justitie betreft, het obstakel uit de weg kan ruimen dat wordt gevormd door de uiteenlopende regels over de toelaatbaarheid van bewijsmateriaal?

Vraag nr. 12: Wie moet de onder het gezag van de Europese officier van justitie verrichte opsporingshandelingen toetsen?

Vraag nr. 13: Wie moet worden belast met de toetsing van de akte van het aanhangig maken van de zaak ter terechtzitting?

Vraag nr. 14: Denkt u dat de grondrechten van het individu tijdens de gehele door de Europese officier van justitie gevoerde procedure, zoals voorgesteld, voldoende worden beschermd? Wordt met name het recht om niet tweemaal voor hetzelfde feit strafrechtelijk te worden vervolgd, naar behoren gewaarborgd (zie par. 6.2.1.)?

Vraag nr. 15: Wat zouden de kenmerken moeten zijn van een goede structurering van de betrekkingen tussen de Europese officier van justitie en de actoren op het gebied van de samenwerking in strafzaken die in het kader van de Europese Unie zijn ingesteld?

Vraag nr. 16: Welke elementen inzake de relatie tussen het Bureau en de Europese officier van justitie vindt u relevant in het perspectief van de door de Commissie te verrichten evaluatie van de status van het OLAF?

Vraag nr. 17: Hoe zouden de betrekkingen van de Europese officier van justitie met derde landen, met name de kandidaat-lidstaten, moeten zijn om activiteiten waardoor de financiële belangen van de Gemeenschap worden geschaad, krachtadiger te bestrijden?

Vraag nr. 18: Welke rechtsmiddelen zouden beschikbaar moeten worden gesteld tegen de door de Europese officier van justitie zijn of onder zijn gezag, in de uitoefening van zijn functie, verrichte handelingen?