

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

Resolutie van het Europees Parlement over het Groenboek inzake de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap en de instelling van een Europese officier van justitie (COM(2001) 715 – C5-0157/2002 – 2002/2065(COS))

Het Europees Parlement,

- gezien het Groenboek van de Commissie (COM(2001) 715 – C5-0157/2002),
 - gelet op artikel 280, leden 1 en 4, van het EG-Verdrag,
 - gelet op zijn resoluties van 13 april 2000 met voorstellen voor de Intergouvernementele Conferentie¹, van 16 mei 2000 over het jaarverslag 1998 van de Commissie over de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen en fraudebestrijding², van 13 december 2000 over de mededeling van de Commissie over de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen³ en van 29 november 2001 over de grondwettelijke procedure en de toekomst van de Unie⁴,
 - gezien de mededeling van de Commissie "een project voor de Europese Unie" (COM(2002) 247),
 - gelet op artikel 163, lid 1 van het Reglement,
 - gezien het verslag van de Commissie begrotingscontrole en de adviezen van de Commissie vrijheden en rechten van de burger, de Commissie justitie en binnenlandse zaken, de Commissie juridische zaken en interne markt, de Commissie constitutionele zaken alsmede van de Commissie verzoekschriften (A5-0048/2003),
- A. overwegende dat fraude ten koste van de financiële belangen van de Gemeenschap een euvel is dat door alle lidstaten wordt onderkend en veroordeeld (de schade hiervan bedraagt ongeveer een miljard euro per jaar, welk bedrag gestaag toeneemt) en dat de Gemeenschap de verplichting heeft deze fraude te bestrijden,
- B. overwegende dat de Europese belastingbetaler het uiteindelijke slachtoffer van deze fraude is,
- C. overwegende dat de thans bestaande rechtsinstrumenten niet toereikend zijn voor een doelmatige bestrijding van deze fraude, hetgeen te wijten is aan het feit dat de overeenkomst van 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen⁵ en de aanvullende protocollen, slechts zeer recentelijk door alle lidstaten zijn geratificeerd, de omslachtige wederzijdse rechtshulp in strafzaken en de beperkingen die verbonden zijn aan het administratieve karakter van de OLAF-controles,
- D. overwegende dat van de in totaal door het OLAF behandelde gevallen slechts 5% door de nationale autoriteiten zelf in behandeling wordt genomen, hetgeen de noodzaak van een Europese opsporingsinstantie bewijst,
- E. overwegende dat Eurojust bestaat, maar dat deze entiteit op intergouvernementele grondslag is geschoeid en tot doel heeft de justitiële samenwerking te bevorderen op het gebied van de zware criminaliteit, zonder mogelijkheid om een zaak bij het gerecht aanhangig te maken en zonder rechtsbevoegdheid tot strafvervolgning

¹ PB C 40 van 7.2.2001, blz. 409.

² PB C 59 van 23.2.2001, blz. 61.

³ PB C 232 van 17.8.2001, blz. 191.

⁴ PB C 153E van 27.6.2002, blz. 310.

⁵ PB C 316 van 27.11.1995, blz. 49.

over te gaan en verstoken van rechterlijke controle, en daarom in de huidige vorm geen permanent beletsel kan zijn voor de instelling van een Europees openbaar aanklager,

- F. overwegende dat deze constatering voor de Commissie aanleiding zijn geweest voor een bijdrage aan de Intergouvernementele Conferentie (IGC) van Nice in december 2000, waarin zij voorstelt bij de verdragswijziging een artikel 280bis in te voegen dat voorziet in de instelling van een Europese openbare aanklager, met als voornaamste taak de leiding en coördinatie van transnationale opsporing en vervolging van strafbare feiten in verband met de financiën van de Europese Unie, en wel naar aanleiding van resoluties van het Parlement,
- G. overwegende dat de Conferentie van Nice dit voorstel van de Commissie niet heeft overgenomen maar wel met belangstelling van de bijdrage kennis heeft genomen, en de lidstaten overeengekomen zijn dit voorstel nader te bestuderen met het oog op eventuele invoeging te zijner tijd in het Verdrag,
- H. overwegende dat overeenkomstig verklaring 23 bij het Verdrag van Nice over de toekomst van de Unie een Conventie in het leven is geroepen ter voorbereiding van de werkzaamheden van de volgende Intergouvernementele Conferentie die omstreeks de volgende verkiezingen voor het Europees Parlement plaats zou moeten vinden,
- I. overwegende dat het Europees Parlement in bovengenoemde resolutie van 29 november 2001 over de toekomst van de Unie heeft verklaard "dat in de agenda voor de hervorming van de Verdragen onderwerpen moeten worden opgenomen die in het Verdrag van Nice niet aan de orde zijn gesteld of geregeld en die onontbeerlijk zijn voor een meer democratisch en doeltreffend functioneren van de instellingen van de Unie zoals (...) de aanstelling van een onafhankelijke Europese openbare aanklager, die belast is met de uitoefening van de functie van openbare aanklager bij de bevoegde rechtbanken in de lidstaten wanneer het gaat om de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap",
- J. overwegende dat het nodig kan zijn om het OLAF tot onafhankelijk en afzonderlijk gefinancierd orgaan te maken, met een vertegenwoordiger in de antifraudebureaus van elke lidstaat,
- K. overwegende dat 80% van de financiën van de EU in de lidstaten worden besteed,
- L. overwegende dat instelling van een materieel en formeel strafrecht in de Europese Unie door de Conventie over de toekomst van Europa en de lidstaten zorgvuldig moet worden beoordeeld en onder alle aspecten bezien, zonder dat daarop wordt vooruitgelopen met gedeeltelijke oplossingen met het risico van onduidelijke inbreuken op de persoonlijke vrijheden van de burgers,
- M. overwegende dat invoering van het ambt van Europees openbaar aanklager door de Intergouvernementele Conferentie van 2004 een nieuwe belangrijke bron van bevoegdheden voor de Unie schept, tegen de uitoefening waarvan waarborgen voor de Europese burger op rechtsstaatniveau nodig zijn,
 - 1. houdt staande dat de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie een belangrijk doel moet zijn van de ontwikkeling van gemeenschappelijke strafrechtelijke en strafprocesrechtsbepalingen in de Europese Unie. Van het terugbrengen van bevoegdheden op het gebied van het Gemeenschapsrecht naar het niveau van de lidstaten kan geen sprake zijn;
 - 2. is verheugd over het Groenboek inzake de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap en de instelling van een Europees openbaar aanklager;
 - 3. steunt het plan om een Europees openbaar aanklager in te stellen en acht het belangrijk dat de financiële belangen van de Gemeenschap met uiteenlopende middelen worden beschermd; vraagt thans de Europese Conventie en te zijner tijd de Intergouvernementele Conferentie van 2004, d.w.z. de regeringen van de lidstaten, ervoor te zorgen, dat de volgende institutionele hervorming ook de instelling omvat van een Europees openbaar aanklager door invoeging van het artikel 280bis, zoals voorgesteld door de Commissie, waarin de essentiële kenmerken van de openbare aanklager worden geregeld (benoeming, ontslag, taken, onafhankelijkheid) en naar het afgeleid recht wordt verwezen voor de nadere regels en modaliteiten voor zijn functioneren;
 - 4. doet een beroep op de regeringen van alle lidstaten en kandidaat-lidstaten om een inhoudelijk debat te voeren

binnen hun nationale politieke en wetgevende instellingen over het belang van de bestrijding van grensoverschrijdende misdaad;

5. erkent dat deze verdragswijziging niet mag worden uitgesteld tot na de volgende Intergouvernementele Conferentie, want het is niet waarschijnlijk dat de Verdragen in de nabije toekomst nogmaals worden gewijzigd, en de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap in een uitgebreide Unie moet zijn gewaarborgd; benadrukt evenwel dat dit geen obstakel mag worden voor een succesvolle uitbreiding in 2004;
6. steunt het voorstel van de Commissie dat strookt met de eis van het Parlement om de bevoegdheden van de derde pijler over te hevelen en instelling van de Europese openbare aanklager in het kader van een geconsolideerd verdrag in overweging te nemen;
7. merkt op dat de instelling van een Europees openbaar aanklager op basis van de eerste pijler een stap verder weg betekent van de opdeling van EU-bevoegdheden over drie gebieden, elk met aparte regels en instrumenten, binnen de driepijlerstructuur, en acht het duidelijk dat het strafrecht geen terrein meer is waar Unie-regelgeving alleen in de derde pijler van het EU-Verdrag denkbaar is;
8. benadrukt dat via het Europees Parlement democratisch toezicht moet worden uitgeoefend op de wijze waarop de openbaar aanklager, die een rechtstreekse invloed heeft op de rechten en vrijheden van de Europese burger, zijn bevoegdheden gebruikt;
9. is van mening dat de Europees openbaar aanklager moet worden benoemd door het Europees Parlement, met instemming van de Raad, op voordracht van ten minste twee kandidaten door de Commissie, is voorts van mening dat dit de Europees openbaar aanklager verzekert van de nodige democratische legitimatie;
10. steunt de door de Commissie voorgestelde procedure met betrekking tot de wijze waarop en de voorwaarden waaronder de functie van de Europees openbaar aanklager zal worden uitgeoefend, namelijk volgens artikel 251 EG-Verdrag, die het Parlement van een medewetgevende rol op dit terrein verzekert;
11. stelt voor dat de Europees openbaar aanklager, met het oog op zijn doelmatig en transparant functioneren, het Europees Parlement op de hoogte houdt van de voortgang van zijn werkzaamheden, de ontwikkelingen op het gebied van de criminaliteit en de voortgang van de samenwerking met de nationale parketten; is voorts van mening dat hij elk jaar verslag dient uit te brengen aan het Europees Parlement, waarbij hij ook voorstellen doet voor een begroting;
12. dringt erop aan dat het systeem zoals door de Commissie in het Groenboek voorgesteld, zodanig zal worden verfijnd dat het aan criteria van doelmatigheid beantwoordt;
13. wijst op de absolute noodzaak dat het systeem zoals door de Commissie in het Groenboek voorgesteld zodanig wordt verbeterd en aangevuld dat bij de uitoefening van dit nieuwe ambt de eerbiediging en de bescherming van de grondrechten volledig verzekerd blijft, met name voor de burgers tegen wie door de Europees openbaar aanklager vervolging zal worden ingesteld. Dat de drager van dit nieuwe ambt gebonden is aan artikel 6, lid 2, van het EU-Verdrag en aan het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, dat naar verwachting een juridisch bindend element zal uitmaken van het toekomstige constitutionele verdrag, dient als constitutief element in de nieuwe regeling te worden vastgelegd;
14. is van mening dat onder alle omstandigheden dient te worden voorzien in een strafrechtelijke en strafprocesrechtelijke regeling die de bescherming van de grondrechten van de betrokkenen op grond van het Handvest van de grondrechten en onder controle van Europese rechtbanken waarborgt;
15. stelt vast dat het voorstel van de Commissie geen opsomming bevat van de processuele rechten van de verdachten/beschuldigten, en verzoekt de Commissie daarom haar voorstel met een gedetailleerde opsomming aan te vullen;
16. acht het met het oog op het rechtsstaatbeginsel van het grootste belang dat de delicten die schade toebrengen aan de financiële belangen van de Europese Unie zeer nauwkeurig worden omschreven;
17. acht uniformering van strafbare feiten en sancties noodzakelijk; stelt vast dat de Raad nog steeds geen

gemeenschappelijk standpunt heeft uitgebracht over het voorstel voor een richtlijn van 23 mei 2001 inzake de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap¹, die het Parlement zijnerzijds in een verordening wenst te zien omgezet; doet opnieuw een beroep op de vertegenwoordigers van de lidstaten erop toe te zien dat op de politieke uitspraken waarbij fraude ten koste van de communautaire begroting wordt veroordeeld, ook wetgevende maatregelen zullen volgen;

18. merkt op dat de Europese overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschap eindelijk in werking is getreden na ratificatie door alle lidstaten; doet een beroep op de lidstaten om hun verbintenissen uit hoofde van de Conventie gestand te doen en de bijbehorende protocollen te ratificeren;
19. steunt het beginsel dat ten grondslag ligt aan instelling van een Europese openbare aanklager en grotere samenwerking tussen nationale justitiële autoriteiten in een Europese ruimte van veiligheid en rechtvaardigheid, maar benadrukt dat er een aantal inhoudelijke kwesties zijn die voor een deel in het secundaire recht moeten worden geregeld, zoals de verschillen in nationale rechtsstelsels en praktijk, taal en administratieve handelswijze, de gevolgen voor het nationale strafrecht, gevaar van dubbele vervolging en overlappende bevoegdheden tussen nationale en Europese aanklagers, toelaatbaarheid van bewijs, wederzijdse erkenning, enz.;
20. plaatst de volgende kanttekeningen:
 - wat de onafhankelijkheid betreft van de Europese openbare aanklager en van de afgevaardigde openbare aanklager: dringt erop aan dat deze absoluut wordt gewaarborgd met inachtneming van de scheiding der machten, en dat vervolging geschiedt volgens het legaliteitsbeginsel; wat de verschillende varianten voor het statuut van de afgevaardigde openbare aanklager betreft: een exclusief mandaat zou werkelijke zekerheid bieden voor de afwezigheid van ieder belangenconflict en hiërarchische afhankelijkheid, ook al zou een "dubbele pet" bij gemengde zaken - wat waarschijnlijk de meeste zullen zijn - praktische voordelen kunnen hebben; vraagt zich daarom af hoe het beginsel van ondergeschiktheid aan de Europese openbare aanklager concreet zou worden toegepast en beschermd, ook op het punt van de voor de afgevaardigde aanklager geldende tuchtregeling; tevens wordt de Commissie verzocht duidelijkheid te verschaffen over de financiering van het leeuwendeel van de personeelskosten en de huishoudelijke uitgaven van de afgevaardigde openbare aanklagers;
 - stelt voor dat de Europees openbaar aanklager en de afgevaardigd openbaar aanklager in samenwerking opereren met de nationale openbare aanklagers in de lidstaten ten einde de doelmatigheid van hun opsporing te vergroten en allerlei praktische problemen in verband met de uiteenlopende rechtsstelsels van de lidstaten op te lossen;
 - is van mening dat de Europese aanklager niet volgens eigen discretionaire bevoegdheid zaken mag seponeren, maar dat een dergelijke beslissing onderworpen moet zijn aan rechterlijke toetsing; is eveneens van mening dat er gedetailleerde criteria moeten worden opgesteld voor de keuze van de lidstaat van de plaats van berechting, om het gevaar van "forum shopping" te vermijden;
 - vraagt de Commissie voorts aandacht te schenken aan de mogelijkheid van onwettige opsporingsmaatregelen door de openbare aanklager en de mogelijke rechtsmiddelen daartegen;
 - wat de bevoegdheidsterreinen betreft: is van mening dat het ingevoerde stelsel zich eerst zal moeten bewijzen op het gebied van financiële belangen; meent dat dit grotendeels zal afhangen van de voorstellen van de Europese Conventie en de besluiten in de Intergouvernementele Conferentie met betrekking tot de communautarisering van instrumenten van de derde pijler;
21. verzoekt de Commissie om in haar voorstel de verhoudingen tussen de openbare aanklager en de bestaande structuren nader te verduidelijken; is zijnerzijds van mening dat:
 - wat de verhoudingen met Eurojust betreft: verzoekt de Europese Conventie de verhouding tussen de Europees openbaar aanklager en Eurojust duidelijk te omschrijven, door verduidelijking van hun respectievelijke bevoegdheden en taken; is van oordeel dat het ontstaan van een dubbele structuur in het

¹ PB C 240 van 28.8.2001, blz. 125.

belang van een doeltreffende strafrechtelijke (rechts)handhaving voortaan moet worden vermeden. Een parallelle structuur van Eurojust, resp. een Europees openbaar aanklager met gedeeltelijk overlappende taken en bevoegdheden is niet zinvol;

- de taken van de Europees openbaar aanklager kunnen door een versterkt Eurojust worden overgenomen mits Eurojust naar de eerste pijler wordt overgebracht en mits de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie bijzondere nadruk krijgt;
 - wat de verhoudingen met het OLAF betreft: betreurt het dat de Commissie nog geen evaluatie heeft opgesteld van de huidige structuur van het OLAF als aanvulling op het onderhavige voorstel; meent dat het OLAF op dit moment de spil vormt van het gemeenschappelijke systeem voor fraudebestrijding, maar zodanige verbetering behoeft dat het de nodige rechterlijke waarborgen bevat voor een legitimiteit die het thans ontbeert; is van mening dat het OLAF de openbare aanklager moet bijstaan zowel bij het doorgeven van gegevens als bij onderzoek en opsporing; acht het daarom zeer wel denkbaar dat het werkkterrein van het OLAF met strafrechtelijke opsporingsbevoegdheden wordt uitgebreid, hetgeen gepaard moet gaan met de nodige regelingen ter bescherming van de individuele burger, en het OLAF tot geheel onafhankelijk orgaan wordt verheven; ziet de voorstellen van de Commissie hieromtrent met belangstelling tegemoet; de aanzienlijke tekortkomingen van het OLAF op het gebied van de rechtsstaat moeten worden opgeheven, hetgeen zowel voor de rechtsgrondslag alsook voor de toetsing door de rechter van de werkzaamheden van het OLAF geldt;
 - verzoekt de Commissie de positie van de Europees openbaar aanklager ten opzichte van OLAF in het kader van de herziening van het statuut en de doelstellingen van laatstgenoemde structuur preciezer aan te geven, evenals diens positie ten opzichte van Eurojust;
22. vraagt de Commissie te worden geraadpleegd over het herziene ontwerp van het Groenboek dat aan de Europese Conventie zal worden voorgelegd; benadrukt dat het systeem doelmatig, transparant en geloofwaardig moet zijn en is van mening dat de weerstand hiertegen niet zozeer op juridische gronden als wel op politieke gronden berust; doet nogmaals een beroep op de Europese Conventie om deze historische gelegenheid aan te grijpen;
23. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie te doen toekomen aan de Raad, de Commissie en de Europese Conventie.