



Brussel, 17.7.2013
COM(2013) 532 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

**De financiële belangen van de Unie beter beschermen:
instelling van een Europees Openbaar Ministerie en hervorming van Eurojust**

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

**De financiële belangen van de Unie beter beschermen:
instelling van een Europees Openbaar Ministerie en hervorming van Eurojust**

Deze mededeling vormt de inleiding tot een pakket wetgevende maatregelen om de financiële belangen van de Unie – en dus het geld van de belastingbetaler – institutioneel beter te beschermen, overeenkomstig het beleid dat de Commissie in 2011 heeft uitgestippeld¹. Het pakket omvat een voorstel voor een verordening tot instelling van een Europees Openbaar Ministerie en een voorstel voor een verordening betreffende het EU-Agentschap voor justitiële samenwerking in strafzaken ("Eurojust"). Het bestaat verder nog uit een mededeling over de versterking van de governancestructuur van de OLAF en de procedurele waarborgen bij onderzoeken met het oog op de oprichting van het Europees Openbaar Ministerie.

1. BELANGRIJKSTE MET DE INSTELLING VAN EEN EUROPEES OPENBAAR MINISTERIE EN DE HERVORMING VAN EUROJUST BEOOGDE DOELEN

- Fraudebestrijding: prioriteit in tijden van begrotingsconsolidatie

Nu heel wat lidstaten begrotingsmaatregelen uitvoeren die een groot deel van de bevolking hard raken, is het van primordiaal belang dat de financiële belangen van de Europese Unie – het geld van de belastingbetaler dus – afdoende worden beschermd. De oprichting van een Europees Openbaar Ministerie, zoals in dit pakket wordt voorgesteld, betekent dat er voor het eerst een instantie komt met de nodige bevoegdheden en middelen om nationale en grensoverschrijdende zaken van fraude en andere illegale activiteiten die de financiële belangen van de Unie schaden, op te sporen, te vervolgen en voor het gerecht te brengen.

Zij moet een antwoord bieden op de functionele beperkingen van de bestaande Unie-organen en -instanties en een echte opsporings- en vervolgingsautoriteit worden die overal in de Unie op uniforme wijze kan optreden.

- *Uitbreiding van de verantwoording bij vervolging op EU-niveau*

De voorstellen in dit pakket maken gebruik van de mogelijkheden waarin is voorzien bij het Verdrag van Lissabon, dat de Unie unieke bevoegdheden heeft verleend bij artikel 86 VWEU om een Europees vervolgingssysteem voor de bescherming van de financiële belangen in te stellen en bij artikel 85 VWEU om de efficiëntie van Eurojust te verbeteren en het democratisch toezicht op zijn werkzaamheden te versterken.

De voorstellen zijn erop gericht de verantwoordingsplicht op twee concrete manieren uit te breiden. In de eerste plaats zal het Europees Openbaar Ministerie, zonder dat dit afbreuk doet aan zijn onafhankelijkheid, verantwoording verschuldigd zijn aan de instellingen van de Unie en jaarlijks verslag moeten uitbrengen over zijn werkzaamheden. Ten tweede zullen het Europees Parlement en de nationale parlementen overeenkomstig het Verdrag van Lissabon in de toekomst betrokken worden bij de evaluatie van de werkzaamheden van Eurojust. Deze versterking van de democratische legitimering van Eurojust maakt deel uit van de voorgestelde verordening betreffende Eurojust. Het toekomstige Europees Openbaar

¹ Bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie, via het strafrecht en door administratieve onderzoeken, COM(2011) 293 van 26 mei 2011.

Ministerie zal jaarlijks verslag over zijn werkzaamheden uitbrengen aan het Europees Parlement en de nationale parlementen, alsook aan de Raad en de Europese Commissie.

- *Een krachtigere bescherming van in onderzoeken betrokken personen*

Het Europees Openbaar Ministerie moet zo worden ingericht dat de beginselen van de rechtsstaat in alle onderzoeks- en vervolgingsstadia in acht worden genomen. In het voorstel wordt er daarom op gelet dat de met name in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie verankerde beginselen worden gerespecteerd en dat een hoog niveau van bescherming wordt gewaarborgd wat betreft de rechten van personen en ondernemingen die betrokken zijn in de opsporing of de vervolging van fraude. De tekst voorziet daartoe in een aantal procedurele waarborgen op het niveau van de Unie, zoals het recht op toegang tot een advocaat en de verplichting om voor bijzonder ingrijpende opsporingsmaatregelen de voorafgaande toestemming van een rechter te vragen.

2. DE HUIDIGE SITUATIE EN DE NOODZAAK VAN HERVORMINGEN

- *De financiële belangen van de Unie worden in het huidige kader onvoldoende beschermd*

De bestaande inspanningen op het niveau van de lidstaten en van de Unie schieten tekort om het probleem van fraude ten nadele van de financiële belangen van de Unie afdoende aan te pakken. Op de Unie en de lidstaten rust de verplichting om "fraude en alle andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, te bestrijden" en "een doeltreffende bescherming te bieden".² In tijden van begrotingsconsolidatie waarin elke euro telt, geldt dit des te meer. Niettegenstaande deze duidelijke verplichting, voortvloeiend uit de EU-verdragen en de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie³, worden de financiële belangen van de Unie onvoldoende beschermd in de lidstaten. Een groot deel van de aanzienlijke fraude, corruptie en andere strafbare handelingen die de Europese begroting treffen, wordt niet vervolgd. De Commissie heeft in de afgelopen drie jaar telkens voor gemiddeld 500 miljoen EUR aan vermoedelijke fraude geconstateerd, maar het werkelijke bedrag ligt waarschijnlijk beduidend hoger. Door het ontbreken van een overal in de EU gelijkwaardige rechtshandhaving is bij fraudeurs een gevoel van straffeloosheid ontstaan.

De Unie beschikt momenteel over zo goed als geen bevoegdheden om op te treden in gevallen van crimineel misbruik van EU-gelden. De lidstaten zijn nog steeds exclusief bevoegd voor het strafrechtelijk onderzoek of de strafrechtelijke vervolging van dergelijke feiten. Uit onderzoek⁴ en statistieken⁵ blijkt dat het strafrechtelijk onderzoek van fraude ten nadele van de financiële belangen van de Unie vaak wordt gehinderd door verschillen inzake wetgeving en de handhaving ervan in de lidstaten. Het percentage geslaagde vervolgingen van strafbare feiten met EU-begrotingsmiddelen varieert binnen de EU aanzienlijk (van bijna 20% tot ruim 90%)⁶, wat deels te maken heeft met de complexiteit van de zaken, een gebrek aan middelen op nationaal niveau en in vele gevallen het feit dat bewijsmateriaal moet worden verzameld over de landsgrenzen heen. De efficiëntie waarmee de nationale rechtshandavingssystemen fraude ten nadele van de financiële belangen van de Unie aanpakken, is met andere woorden sterk ontoereikend.

² Artikel 325 VWEU.

³ 21 september 1989, zaak 68/88, Commissie tegen Griekenland [1989] Jurisprudentie EHvJ 2965.

⁴ De "Euroneds"-studie. Een voorlopig verslag hiervan is te vinden op de website van het Max Planck Institute for Foreign and International Criminal Law (<http://mpicc.de>).

⁵ Tienjarig activiteitenverslag van OLAF.

⁶ OLAF-jaarverslag 2011; lidstaten met percentages 0 en 100 niet in de cijfers opgenomen. EU-gemiddelde: 43%.

Deze tekortkomingen kunnen binnen de bestaande nationale of Europese structuren niet worden verholpen. De nationale rechtshandavings- en vervolgingsinstanties kunnen uitsluitend binnen de landsgrenzen opereren, wat hun mogelijkheden om grensoverschrijdende criminaliteit aan te pakken inperkt. En de instanties van de Unie mogen weliswaar overal in Unie optreden, maar hebben niet de bevoegdheid om over te gaan tot opsporing en vervolging in de lidstaten. Europese organen zoals Eurojust, Europol en OLAF mogen slechts handelen binnen de grenzen die wat betreft hun bevoegdheden en functie zijn vastgelegd door het Verdrag en waaraan door de geplande hervormingen niet wordt geraakt. Aan geen van deze organen is of kan de bevoegdheid worden verleend om strafonderzoeken uit te voeren of daders te vervolgen.

Daarnaast is het zo dat bestrijding van fraude ten nadele van de financiële belangen van de Unie op nationaal niveau geen prioriteit is. Met name in grensoverschrijdende fraudedossiers is dit problematisch. En zelfs in louter nationale dossiers is er soms weinig animo. De prioriteiten worden gesteld op landelijk niveau of op regionaal niveau, waar de beschikbare middelen voor rechtshandhaving of de beschikbare deskundigheid bij voorkeur tegen andere vormen van criminaliteit worden ingezet. Er is bijgevolg weinig druk om fraude ten nadele van de financiële belangen van de Unie aan te pakken en er ontstaat een breuk in de misdadbestedingscyclus. Geconstateerde feiten worden ofwel niet onderzocht, ofwel aan de kant geschoven zodra er moeilijkheden opduiken.

- *Hervorming van Eurojust is dringend gewenst*

Eurojust moet worden hervormd om de tekortkomingen bij de tenuitvoerlegging van het huidige kader te verhelpen, zijn functioneren in het algemeen te verbeteren en de slagvaardigheid te vergroten. Naar aanleiding daarvan zullen de operationele taken van het Eurojustcollege⁷ duidelijk worden afgescheiden van de beheerstaken, zodat het college zich kan toespitsen op die operationele taken en het de administratieve lasten tot een minimum kan beperken. Er wordt voorzien in de oprichting van een raad van bestuur om het college bij te staan bij zijn beheerstaken. De omzetting van het Eurojustbesluit in een verordening in overeenstemming met het VWEU maakt het voorts mogelijk een verdere harmonisering van de bevoegdheden van de nationale leden door te voeren en de structuur van Eurojust af te stemmen op de standaarden die zijn neergelegd in de Gemeenschappelijke Aanpak voor de gedecentraliseerde EU-agentschappen die in juli 2012 door het Europees Parlement, de Raad en de Europese Commissie is onderschreven.

- *De grondslag voor de instelling van een Europees Openbaar Ministerie en de hervorming van Eurojust is het Verdrag van Lissabon*

Met het Verdrag van Lissabon, en met name de artikelen 85 en 86 VWEU, zijn een aantal mogelijkheden geïntroduceerd waarvan de voorstellen in dit pakket gebruikmaken. Een belangrijke nieuwigheid van het Verdrag van Lissabon is dat het Europees Parlement en de nationale parlementen bij de evaluatie van de activiteiten van Eurojust worden betrokken. Deze versterking van de democratische legitimering van Eurojust maakt deel uit van de voorgestelde verordening betreffende Eurojust.

Uit de simultane lezing van beide voornoemde artikelen vloeit voort dat een optimale synergie moet worden tot stand gebracht tussen het Europees Openbaar Ministerie en een hervormd Eurojust. Dat is niet alleen noodzakelijk omdat artikel 86 VWEU bepaalt dat het Europees Openbaar Ministerie wordt ingesteld "op de grondslag van Eurojust", maar ook omdat beide

⁷ Het college bestaat uit nationale leden, één per lidstaat van de Europese Unie. Het college is verantwoordelijk voor de organisatie en de werking van Eurojust. De taken van Eurojust kunnen worden verricht door één of meerdere nationale leden of door het college.

organisaties zeer nauw met elkaar zullen moeten samenwerken bij zaken waarvoor zij respectievelijk bevoegd zijn.

Vanuit het oogpunt van bescherming van de financiële belangen van de Unie – de doelstelling van dit pakket – wordt tenuitvoerlegging van artikel 86 VWEU in combinatie met een efficiënt werkend Eurojust als de beste oplossing beschouwd. Enkel de instelling van een Europees Openbaar Ministerie, waartoe artikel 86 VWEU de mogelijkheid biedt, kan zorgen voor het volledige instrumentarium dat nodig is om EU-fraude doeltreffend op te sporen en te vervolgen. Zo zal het Europees Openbaar Ministerie niet alleen over de bevoegdheid beschikken om opsporingen in te stellen, maar ook om deze onder zijn toezicht en verantwoordelijkheid te laten uitvoeren. De bevoegdheden van het Europees Openbaar Ministerie reiken verder dan wat Eurojust, zelfs bij een maximalistische toepassing van artikel 85 VWEU, ooit zou kunnen doen.

Het pakket is een aanvulling op en een versterking van de maatregelen die door de Commissie reeds zijn voorgesteld om de Unie in staat te stellen fraude en andere onwettige activiteiten die haar financiële belangen schaden, te voorkomen en te bestrijden. Deze maatregelen omvatten het wetgevingsvoorstel voor een richtlijn om de strafbare feiten en de minimumsancties te harmoniseren⁸ en de strategie van de Commissie voor fraudebestrijding en -preventie⁹. Met het pakket worden in het bijzonder de in de mededeling van 2011¹⁰ gesignaleerde punten aangepakt die verband houden met de strafrechtelijke vervolging. Twee jaar na de publicatie van deze belangrijke mededeling is de urgentie om actie te ondernemen, wat met dit pakket wordt gedaan, alleen maar groter geworden.

3. VOORDELEN VAN EEN EUROPEES OPENBAAR MINISTERIE

Essentiële kenmerken van het Europees Openbaar Ministerie

Het wetgevingsvoorstel van de Europese Commissie beoogt de oprichting, op grondslag van Eurojust, van een Europees Openbaar Ministerie dat een *onafhankelijk, verantwoordingsplichtig en efficiënt* orgaan van de Unie is.

Het Europees Openbaar Ministerie zal een decentrale structuur zijn met een Europese openbare aanklager en gedelegeerde Europese aanklagers in de lidstaten. Met het oog op een efficiënte werking van het Europees Openbaar Ministerie zal de Europese openbare aanklager centraal aansturing en instructies geven aan de gedelegeerde Europese aanklagers, die rechtstreeks voor hem zullen werken aan zaken die onder de bevoegdheid van het Europees Openbaar Ministerie vallen, maar deel zullen blijven uitmaken van hun nationale rechtsstelsel ("twee petten"). Dit moet zorgen voor de coherentie en coördinatie, een snelle uitvoering en een voortdurend toezicht op lopende onderzoeken en vervolgingen. Het Europees Openbaar Ministerie zal decentraal werken: de dossiers zullen op het meest geschikte niveau worden behandeld, wat in de meeste gevallen dat van de gedelegeerde Europese aanklager in de lidstaten zal zijn. De keuze voor een decentrale structuur die in het rechtsstelsel van de lidstaten wordt geïntegreerd, moet ervoor zorgen dat het Europees Openbaar Ministerie snel, coherent en doeltreffend optreedt om de belangen van de belastingbetaler te beschermen en dat het gebruik kan maken van de deskundigheid en de

⁸ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de EU schaadt, COM(2012) 363 final van 11 juli 2012.

⁹ COM(2011) 376.

¹⁰ Mededeling van de Commissie "Bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie, via het strafrecht en door administratieve onderzoeken", COM(2011) 293 van 26 mei 2011.

middelen van de nationale rechtsstelsels.

Het regelgevingskader van het Europees Openbaar Ministerie zal bestaan uit een beperkt aantal EU-regels – betreffende de strafbare feiten die onder zijn bevoegdheid vallen¹¹, de uniforme bevoegdheden en de bescherming van de procedurerechten – en het nationale recht voor wat betreft de uitvoering van zijn taken.

Het Europees Openbaar Ministerie zal als onafhankelijk orgaan worden gevrijwaard tegen inmenging in zijn onderzoeken en vervolgingen. Het Europees Openbaar Ministerie zal verantwoording verschuldigd zijn aan de instellingen van de Unie en jaarlijks verslag moeten uitbrengen over zijn werkzaamheden.

De bepaling dat het Europees Openbaar Ministerie wordt opgericht "op de grondslag van Eurojust" betekent dat de grootst mogelijke synergie zal worden bewerkstelligd tussen dit nieuw op te richten orgaan en het hervormde Eurojust.

- *De institutionele tekortkomingen op nationaal en EU-niveau verhelpen*

Het Europees Openbaar Ministerie zal over de nodige bevoegdheden en middelen beschikken om nationale of grensoverschrijdende zaken op te sporen, te vervolgen en voor het gerecht te brengen. Daarmee zullen de functionele beperkingen van de bestaande EU-agentschappen worden verholpen: het zal een volwaardig opsporings- en vervolgingsorgaan zijn dat overal in de Unie op uniforme wijze zal kunnen optreden. De nationale strafonderzoeksprocedures blijven weliswaar van toepassing, maar de Unie zal als één rechtsgebied worden beschouwd waarbinnen het Europees Openbaar Ministerie actie kan ondernemen zonder een beroep te moeten doen op wederzijdse juridische bijstand. In vergelijking met de huidige situatie zal dit het opsporings- en vervolgingsproces aanzienlijk korter en doeltreffender maken.

- *De vervolging efficiënter maken*

Een Europees Openbaar Ministerie zal de rechtshandavingscyclus consequent en samenhangend maken: ontdekte zaken die onder zijn bevoegdheid vallen, zullen systematisch worden gevolgd tot zij voor de rechter worden gebracht. Doordat er geen fasen meer worden overgeslagen, zal die cyclus worden hersteld. De opsporingen, waarvoor het Europees Openbaar Ministerie zal kunnen rekenen op het analyse- en gegevensverzamelingswerk van Europol, en vervolgingen zullen worden geschraagd door een gemeenschappelijk Europees vervolgingsbeleid en een EU-brede bevoegdheid. Dankzij die bevoegdheid, en de ermee gepaard gaande aansturing en coördinatie van het optreden en optimale inzet van beschikbare middelen, zullen grensoverschrijdende zaken doeltreffender kunnen worden aangepakt.¹²

- *Strafvervolging afschrikkender maken*

Het Europees Openbaar Ministerie moet ervoor instaan dat alle vermoede strafbare feiten tegen de financiële belangen van de Unie systematisch en efficiënt door de rechtshandavings- en vervolgingsautoriteiten worden onderzocht. Het afschrikkend effect zal groter worden wanneer fraudeurs systematisch worden vervolgd en de waarschijnlijkheid van veroordeling en confiscatie van criminele opbrengsten toeneemt. Uiteindelijk moet van de door het Europees Openbaar Ministerie ingestelde vervolgingen ook een preventief effect

¹¹ Voorstel van de Commissie voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt (COM(2012) 363 van 11.7.2012).

¹² Het Europees Parlement dringt – in zijn Resolutie van 11 juni 2013 "over georganiseerde misdaad, corruptie en witwassen: aanbevelingen inzake de benodigde acties en initiatieven", aan op de instelling van een Europees openbaar ministerie en pleit ervoor "dat het in te stellen Europees openbaar ministerie wordt voorzien van een efficiënte en gestroomlijnde structuur".

uitgaan en zou de omvang van de door criminele activiteiten berokkende financiële schade voor de Unie geleidelijk moeten afnemen.

- *Opsporingen en vervolgingen uitvoeren met inachtneming van de beginselen van de rechtsstaat*

In het voorstel wordt erop toegezien dat de met name in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie verankerde beginselen worden gerespecteerd en dat een hoog niveau van bescherming wordt gewaarborgd wat betreft de rechten van personen en ondernemingen die betrokken zijn in de opsporing of de vervolging van fraude. Het voorstel voorziet daartoe in een aantal procedurele waarborgen op EU-niveau, zoals het recht op toegang tot een advocaat, het recht om voor onschuldig te worden gehouden en het recht op rechtsbijstand. Voorts geldt het vereiste dat voor opsporingsmaatregelen toestemming van een nationale rechter wordt verkregen. De gegevensbeschermingsregeling waaraan het Europees Openbaar Ministerie wordt onderworpen, voorziet in een hoog niveau van bescherming voor persoonsgegevens, naar analogie van wat voor Eurojust geldt. Als geheel zullen deze waarborgen zorgen voor een unieke juridische bescherming van verdachten en andere personen die betrokken worden in de inspanningen van de Unie om financiële fraude ten nadele van de Unie te bestrijden en voor een opsporings- en vervolgingssysteem dat spoort met de beginselen van de rechtsstaat.

4. DE BELANGRIJKSTE ELEMENTEN VAN HET VOORSTEL BETREFFENDE EEN EUROPEES OPENBAAR MINISTERIE

Doelgerichte bevoegdheid inzake fraude ten nadele van de financiële belangen van de Unie: overeenkomstig artikel 86, lid 1, VWEU, zou het Europees Openbaar Ministerie zich uitsluitend bezighouden met "strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden". Op dat gebied zou het Europees Openbaar Ministerie exclusief bevoegd zijn, zodat het de coherentie en het overzicht van opsporingen op EU-niveau kan bewaren. Deze exclusieve bevoegdheid impliceert dat de betrokken dossiers niet langer het voorwerp kunnen uitmaken van administratieve onderzoeken door OLAF of, als dat wel het geval is, dat zij worden overgedragen wanneer een crimineel oogmerk wordt vermoed.

Onafhankelijkheid en verantwoordingsplicht: de onafhankelijkheid van het Europees Openbaar Ministerie zal met verschillende middelen worden gewaarborgd, in het bijzonder de benoemings- en ontslagregeling, de duur van de ambtstermijn en de afspraken om belangenconflicten te vermijden. Wat het afleggen van verantwoording betreft, is het zo dat over de werkzaamheden van het Europees Openbaar Ministerie verslag moet worden uitgebracht bij het tot aanstelling bevoegde gezag (de instellingen van de Unie), dat het Hof van Justitie van de Europese Unie kan verzoeken de Europese openbare aanklager te ontslaan indien hij op ernstige wijze is tekortgeschoten.

Opheffing van immuniteiten: indien zulks voor het onderzoek nodig is, zal het Europees Openbaar Ministerie kunnen verzoeken om de opheffing van immuniteiten, op het niveau van de lidstaat of dat van de Unie, overeenkomstig de toepasselijke procedures.

Decentralisatie en integratie: het Europees Openbaar Ministerie zal een decentrale organisatiestructuur hebben en zodoende in alle lidstaten aanwezig zijn en kunnen optreden. De gedelegeerde Europese aanklagers, die integrerend deel uitmaken van het gerechtelijk apparaat van de lidstaten, zorgen voor de verbinding, de coördinatie en de uitvoering van de instructies van de Europese openbare aanklager op het terrein. Het Europees Openbaar Ministerie zal nauw samenwerken met de nationale rechtshandavingsinstanties en met de vervolgende en gerechtelijke autoriteiten. De decentrale structuur biedt heel wat voordelen, in het bijzonder de integratie met het gerechtelijk apparaat van de lidstaten (kennis van het

ationale rechtsstelsel, kennis van de taal, erkenning door en integratie met de lokale vervolgingsstructuur, ervaring met de procesvoering, enz.). Deze structuur zal eveneens worden weerspiegeld in de manier waarop het reglement van orde van het Europees Openbaar Ministerie wordt vastgesteld, met name door de gedelegeerde Europese aanklagers bij dit proces te betrekken.

Sterke band tussen de Europese openbare aanklager en de gedelegeerde Europese aanklagers: het eengemaakte orgaan "Europees Openbaar Ministerie" zal een hiërarchische structuur hebben, met aan het hoofd de Europese openbare aanklager, die bevoegd is om aan de gedelegeerde Europese aanklagers in de lidstaten (die een dubbele status hebben) instructies te geven wanneer zij strafbare feiten behandelen die onder de bevoegdheid van het Europees Openbaar Ministerie vallen.

Efficiëntie: besluiten om tot vervolging over te gaan worden in laatste instantie genomen door de Europese openbare aanklager, bijgestaan door zijn plaatsvervangers en de gedelegeerde Europese aanklagers. Duidelijke hiërarchische verhoudingen moeten borg staan voor een efficiënte besluitvorming en de lage prioriteit die de aanpak van EU-fraude thans kenmerkt verhelpen. Het Europees Openbaar Ministerie zal zorgen voor een bundeling van de opsporings- en vervolgingsmiddelen die afhankelijk van de situatie vereist zijn en de slagvaardigheid van de rechtshandhaving op Europees en nationaal niveau vergroten.

Uniforme opsporingsbevoegdheden: het Europees Openbaar Ministerie zal beschikken over een breed instrumentarium om fraude te onderzoeken. De opdracht om dergelijke maatregelen te nemen, kan worden gegeven in alle lidstaten, teneinde een gelijkwaardige aanpak van fraude overal in de Unie te waarborgen. De specifieke voorwaarden die daarop van toepassing zijn en de manier van uitvoeren blijven onderworpen aan het recht van de lidstaten. Verschillen in nationale regels voor het verzamelen van bewijs geven vaak aanleiding tot problemen inzake de toelaatbaarheid van materiaal dat in een andere lidstaat is verkregen. Daarom zal worden bepaald dat bewijsmateriaal dat op een wettelijke manier is verkregen in een lidstaat, toelaatbaar moet zijn in alle lidstaten, tenzij de onpartijdigheid van de procedure en de rechten van de verdediging zijn geschonden.

Waarborgen en rechterlijke toetsing: de uitoefening van de onderzoeksbevoegdheden moet vergezeld gaan van een systeem van rechterlijke toetsing en maatregelen om de rechten van verdachten, getuigen en slachtoffers te beschermen. Voor een aantal van de meest ingrijpende opsporingsmaatregelen (doorzoekingen en inbeslagnemingen, aftapping van telecommunicatieverkeer, geheime onderzoeken) zal voor het Europees Openbaar Ministerie een op EU-niveau geharmoniseerd vereiste gelden om de voorafgaande toestemming van de rechter te verkrijgen. De toepassing van het recht van de EU en van de lidstaten en de inschakeling van de nationale rechter moeten waarborgen dat de rechten van in onderzoeken van het Europees Openbaar Ministerie betrokken personen worden geëerbiedigd. Dit biedt andermaal het voordeel aan de gedelegeerde Europese aanklagers en de wettelijke vertegenwoordigers van de betrokkenen dat zij kunnen opereren binnen een nationaal kader en dat hun rechten worden beschermd op een manier waarmee zij vertrouwd zijn.

Gebruikmaken van bestaande middelen: het Europees Openbaar Ministerie zal geen omvangrijke extra uitgaven vergen van de Unie en de lidstaten: de beheerstaken zullen worden uitgevoerd door Eurojust en de personeelsmiddelen zullen worden geleverd door bestaande entiteiten zoals OLAF, dat niet langer administratieve onderzoeken zal verrichten in strafrechtelijke dossiers betreffende de financiële belangen van de Unie. Deze ontwikkeling zal ook gevolgen hebben voor de vereiste personeelsbezetting van OLAF. Het is de bedoeling dat een aanzienlijk aantal OLAF-medewerkers wordt overgeplaatst naar het Europees Openbaar Ministerie, wat de oprichtingskosten ervan zal drukken. OLAF zal na deze

personeelsinkrimping evenwel over voldoende medewerkers blijven beschikken om de resterende taken uit te voeren.¹³ De kosten van de rechtshandhaving zullen in het algemeen echter beter in evenwicht zijn als gevolg van efficiencywinsten (vermijden van dubbel werk, kortere onderzoekstermijnen, problemen inzake wederzijdse bijstand uitgeschakeld).

5. SYNERGIE TUSSEN HET EUROPEES OPENBAAR MINISTERIE EN EUROJUST

Volgens artikel 86 VWEU moet het Europees Openbaar Ministerie worden opgericht "op de grondslag van Eurojust". Daarnaast zijn er praktische redenen voor een geprivilegieerd partnerschap tussen beide organen:

- Eurojustdossiers betreffende fraude ten nadele van de belangen van de Unie moeten aan het Europees Openbaar Ministerie worden overgedragen. Het Europees Openbaar Ministerie zal immers exclusief bevoegd zijn voor het behandelen van fraude en andere strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden, zodat de bevoegdheid van Eurojust op dit gebied (coördinatie van de justitiële samenwerking in grensoverschrijdende zaken) met het oog op de coherentie zal worden overgeheveld.
- Operationele coördinatie op dagelijkse basis is vereist voor de behandeling van "hybride" dossiers. Er zullen altijd zaken zijn waarbij zowel het Europees Openbaar Ministerie als Eurojust betrokken zijn, in het bijzonder zaken waarbij de verdachten zich aan strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden en aan andere vormen van criminaliteit schuldig hebben gemaakt. Hierdoor zal continu nauw moeten worden samengewerkt. Daartoe is zowel in de verordening tot instelling van een Europees Openbaar Ministerie als in de verordening betreffende Eurojust bepaald dat het Openbaar Ministerie Eurojust of zijn bevoegde nationale lid/leden kan verzoeken op te treden, deel te nemen aan de coördinatie of anderszins zijn bevoegdheden uit te oefenen in een bepaalde zaak. In hybride zaken waarbij er sprake is van overlapping van bevoegdheden, kan Eurojust bovendien helpen de vraag te beantwoorden welke de bevoegde rechtsmacht is.
- Uit een oogpunt van kostenefficiëntie is het nodig middelen te delen. De bedoeling is dat Eurojust op administratief gebied ondersteunende diensten verleent aan het Europees Openbaar Ministerie, onder andere inzake personeel, financiën en IT. Deze manier van werken levert aanzienlijke kostenbesparingen op en vermijdt functieoverlappenden. Zo zal het Europees Openbaar Ministerie gebruik kunnen maken van de IT-infrastructuur van Eurojust, met inbegrip van het casemanagementsysteem, de tijdelijke werkbestanden en het register. De bijzonderheden van deze regeling worden vastgelegd in een overeenkomst tussen het Europees Openbaar Ministerie en Eurojust.

6. DE GEVOLGEN VAN EEN EUROPEES OPENBAAR MINISTERIE VOOR OLAF

Omdat het Europees Openbaar Ministerie exclusief bevoegd is voor strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden, zal OLAF niet langer administratieve onderzoeken naar fraude instellen wanneer een crimineel oogmerk wordt vermoed. In de toekomst zal OLAF vermoedelijk strafbare feiten in een zo vroeg mogelijk stadium, nadat het de gemelde vermoedens overeenkomstig het huidige rechtskader aan een eerste beoordeling heeft

¹³ Voorstel voor een verordening tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1073/1999 betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) en tot intrekking van Verordening (Euratom) nr. 1074/1999, COM(2011) 135 van 17 maart 2011.

onderworpen, ter kennis van het Europees Openbaar Ministerie brengen. Deze verandering zal het onderzoeksproces bespoedigen en ertoe bijdragen dat dubbel werk (een administratief en een strafrechtelijk onderzoek van dezelfde feiten) wordt voorkomen. Dit zal middelen besparen en de kansen op een doeltreffende vervolging vergroten. Er zullen nog andere wijzigingen in het wettelijk kader voor OLAF worden voorgesteld naar aanleiding van de instelling van een Europees Openbaar Ministerie, die gelijktijdig met de desbetreffende verordening in werking zouden moeten treden.

Tot die tijd zal de binnenkort in werking tredende herziene OLAF-verordening voor aanzienlijke verbeteringen zorgen. Naar analogie van de wezenlijke versterking van de procedurele waarborgen die gepaard zal gaan met de oprichting van een Europees Openbaar Ministerie, is de Commissie daarenboven voornemens om nog voor die oprichting andere systeemverbeteringen in de OLAF-verordening voor te stellen. Op die mogelijke aanpassingen, in het bijzonder van de procedurele waarborgen bij onderzoeken, wordt uitvoeriger ingegaan in de mededeling over de governance van OLAF.

7. PROCEDURE VOOR DE GOEDKEURING VAN HET VOORSTEL BETREFFENDE EEN EUROPEES OPENBAAR MINISTERIE

Krachtens artikel 86 VWEU moet voor de instelling van een Europees Openbaar Ministerie een bijzondere wetgevingsprocedure worden gevolgd, die inhoudt dat de Raad met eenparigheid van stemmen besluit, na goedkeuring door het Europees Parlement. Daarenboven dienen de nationale parlementen te worden geraadpleegd in overeenstemming met de Protocollen nrs. 1 en 2 bij het Verdrag van Lissabon. De Commissie zal ten volle rekening houden met de uitgebrachte adviezen.

De procedure van artikel 86 VWEU voorziet tevens in "nauwere samenwerking" mocht de Raad het oorspronkelijke voorstel van de Commissie niet eenparig goedkeuren. Het komt erop neer dat een groep van ten minste negen lidstaten kan verzoeken dat het ontwerp wordt voorgelegd aan de Europese Raad, die dan ofwel tot een consensus komt, ofwel na vier maanden wordt geacht machtiging tot nauwere samenwerking te hebben verleend indien ten minste negen lidstaten die nauwere samenwerking wensen aan te gaan. Deze procedure verschilt in die zin van de "gewone" nauwere samenwerking dat geen formele goedkeuring van de Raad is vereist. Voor het overige zijn de relevante bepalingen van het Verdrag (art. 326-334 VWEU) van toepassing. De deelnemende lidstaten moeten het voorstel met eenparigheid van stemmen goedkeuren.

8. SLOTOPMERKING

Het wetgevingspakket dat de Commissie samen met deze mededeling indient, is ambitieus en toekomstgericht. Het zal het huidige landschap inzake rechtshandhaving en strafrecht in de Unie en in de lidstaten hertekenen. Mits het wordt goedgekeurd, zal het een ingrijpende en duurzame impact hebben op het rechtskader en op de institutionele architectuur van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht van de Unie. De Commissie zal mettertijd zorgvuldig nagaan in welke mate de met de maatregelen beoogde doelen zijn bereikt. Deze evaluatie zal ook het mandaat van het Europees Openbaar Ministerie en de wettelijke regeling van zijn werkzaamheden omvatten.