

Tilburg University

De fraudebestrijding in het spanningsveld tussen de nationale en communautaire rechtshandhaving

Fijnaut, C.J.C.F.; Van Daele, D.

Published in:

Domeinconflicten tussen Europees en nationaal toezicht

Publication date:

2006

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):

Fijnaut, C. J. C. F., & Van Daele, D. (2006). De fraudebestrijding in het spanningsveld tussen de nationale en communautaire rechtshandhaving. In R. van Gestel, & P. Eijlander (Eds.), *Domeinconflicten tussen Europees en nationaal toezicht* (pp. 11-86). (Onderzoekschool voor Wetgevingsvraagstukken). Boom.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

De fraudebestrijding in het spanningsveld tussen de nationale en communautaire rechtshandhaving

Dirk Van Daele
Cyrille Fijnaut

1 Inleiding

De Europese (Economische) Gemeenschap (EG) werd van oudsher nooit geassocieerd met politieke of justitiële rechtshandhaving. Dit komt hoofdzakelijk doordat de EG traditioneel elke vorm van strafrechtsmacht – en dus ook de bevoegdheid tot strafrechtelijke handhaving van het EG-recht – is ontzegd.¹¹ De EG werd zodoende gekarakteriseerd als een Gemeenschap zonder strafrecht, in die zin dat zij geen legislatieve, uitvoerende of rechterlijke bevoegdheden op strafrechtelijk gebied bezat.¹² De strafrechtelijke handhaving van het EG-recht werd dan ook beschouwd als een exclusieve bevoegdheid van de lidstaten, die ter zake de vrijheid genoten om daarvoor de juridische middelen aan te wenden die zij nodig achtten. Hierbij moeten evenwel onmiddellijk drie belangrijke kanttekeningen worden gemaakt.

In de eerste plaats dient te worden opgemerkt dat deze traditionele opvatting uitgaat van een eng begrip van politie en dat zij bij een meer ruime conceptie van politie onhoudbaar is. Dan immers kunnen diensten die weliswaar niet over algemene of bijzondere opsporingsbevoegdheden beschikken, doch aan wie wel administratieve controlebevoegdheden worden toevertrouwd ook worden betiteld als bijzondere politiediensten c.q. inspectiediensten. Zulk een conceptie is niet alleen gebruikelijk op het niveau van de lidstaten, maar tot op zekere hoogte juist ook op het niveau van de EG zelf. De EG heeft inderdaad vanaf het begin de beschikking gehad over een bijzondere politiedienst, namelijk het Directoraat-Generaal voor de Mededinging binnen de Commissie; dat verantwoordelijk is voor de daadwerkelijke handhaving van de regels inzake mededinging. Op grond van de Verordening 17 uit 1962¹³ beschikte deze dienst daarenboven van bij aanvang over ingrijpende operationele onderzoeks- en

11 C. Fijnaut, 'Het politiebeleid van de Europese Unie' in: G.J.M. Corstens en M.S. Groenhuisen (ed.), *Rede en recht. Opstellen ter gelegenheid van het afscheid van prof. mr. N. Keijzer van de Katholieke Universiteit Brabant*, Deventer, Gouda Quint, 2000, (249) 269.

12 C. van den Wyngaert, 'De internationale strafrechtelijke samenwerking bij de bestrijding van de E.E.G.-fraude', *R.W.* 1991-92, (417) 417.

13 *PB* 1962, 204. Verordening 17 werd intussen overigens ingetrokken en vervangen door de verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad van 16 december 2002 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag (*PB* 2003, L 1/1-25).

sanctiebevoegdheden¹⁴ om – al dan niet samen met de bevoegde overheden van de lidstaten – haar taak uit te oefenen. Dat de EG aldus op het terrein van de mededinging wel degelijk over politiebevoegdheden beschikt en deze trouwens ook op een georganiseerde manier hanteert, is daarenboven altijd algemeen aanvaard. Zonder zulke bevoegdheden is het trouwens ook niet mogelijk om een economische gemeenschap – laat staan een geïntegreerde interne markt – tot stand te brengen en in stand te houden.¹⁵

In de tweede plaats moet worden vastgesteld dat de Europese Commissie reeds in de jaren zestig van de vorige eeuw aandacht toonde voor de problematiek van de bestrijding van fraude ten aanzien van de financiële middelen van de Gemeenschap. Juist op dit domein was het volgens de Commissie – hierin gesteund door het Europees Parlement – noodzakelijk dat ook de Commissie zelf een rol zou moeten kunnen spelen, waarbij zij zelfs een stuk eigen strafrechtsmacht zou moeten kunnen verwerven. Dat de pogingen van de Commissie om het EG-Verdrag op dit punt juridisch bij te stellen uiteindelijk in de Raad van Ministers zijn gestrand, neemt niet weg dat er vanaf 1970 wel sectorale controleverordeningen tot stand zijn gebracht, waarin – buiten het terrein van de Europese mededinging – tot op zekere hoogte ook communautaire toezichtsbevoegdheden werden ontwikkeld. In diverse directoraten-generaal werden aldus inspectie-eenheden opgericht met het oog op de naleving van het gevoerde beleid en/of ter bestrijding van de gemeenschapsfraude. Als gevolg van deze sectorale aanpak was er echter geen sprake van een geïntegreerde bestrijding van de fraude. Met het oog op zulk een bestrijding werd dan ook in 1988 de anti-fraude-eenheid UCLAF opgericht, die intussen werd opgevolgd door OLAF (*infra*, III).¹⁶

En in de derde plaats moet worden aangestipt dat de handhaving van het EG-recht in beginsel dan wel een aangelegenheid is waarvoor de lidstaten de exclusieve verantwoordelijkheid dragen, doch dat het sedert het befaamde Griekse Mais-arrest van het Hof van Justitie van 21 september 1989¹⁷ duidelijk is dat deze verantwoordelijkheid ook positieve verplichtingen omvat. Uit het beginsel van de gemeenschapstrouw vloeit volgens het Hof immers niet alleen voort dat de lidstaten ten aanzien van overtredingen van het Gemeenschapsrecht de verplichting hebben om te voorzien in doeltreffende, proportionele en ontradende sancties, maar tevens dat zij zulke overtredingen moeten sanctioneren op een

14 Zie: J.A.E. Vervaele, 'Europeanisering van het strafrecht of de strafrechtelijke dimensie van de Europese integratie', *Panopticon* 2004, (3) 11.

15 C. Fijnaut, *l.c.*, 269-270.

16 Zie: J.A.E. Vervaele, 'Naar een Europees zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) voor fraude- en corruptiebestrijding in de EU?', *N.J.B.* 1999, (636) 638. Ook gepubliceerd in het Engels: J.A.E. Vervaele, 'Towards an independent European agency to fight fraud and corruption in the EU?', *Eur.J.Crime Cr.L.Cr.J.* 1999, 331-346. Zie daarnaast ook: J. Vervaele, 'Communautaire normering en operationele toepassing van onderzoeksbevoegdheden, bewijsgaring en bewijsgebruik met betrekking tot schending van financiële belangen van de EG' in: J.A.E. Vervaele (ed.), *Transnationale handhaving van de financiële belangen van de Europese Unie. Ontwikkelingen in het Verdrag van Amsterdam en het Corpus Juris*, Antwerpen, Intersentia, 1999, (59) 74-84; J. Vervaele, 'EEG-fraudebestrijding: een test voor de gemeenschapstrouw van de lidstaten?', *N.J.B.* 1990, (1198) 1199-1202.

17 Case 68/88 - Commission of the European Communities v. Hellenic Republic, *Court of Justice of the European Communities. Reports of cases before the Court*, 1989, 2965.

wijze die analoog is aan de sanctionering van inbreuken op nationale regelgeving van een zelfde aard en belang. Daarenboven dienen de lidstaten ten aanzien van inbreuken op het Gemeenschapsrecht even doortastend op te treden als zij doen ten aanzien van inbreuken op vergelijkbare nationale bepalingen.¹⁸

Uit het voorgaande blijkt dat de strafrechtelijke rechtshandhaving op het niveau van de lidstaten tot op zekere hoogte wel degelijk mede werd en wordt beïnvloed door (het beleid van) organen van de EG/EU. In die zin is er dan ook van oudsher een potentieel spanningsveld tussen de nationale en de communautaire rechtshandhaving. Dit spanningsveld wordt in deze bijdrage met name op het domein van de fraudebestrijding geanalyseerd. Aldus wordt ingegaan op de verhouding tussen de bevoegdheden van de lidstaten en deze van de Europese Gemeenschap c.q. Unie in dit domein en op de verschuivingen die zich in deze verhouding hebben voorgedaan en zich in de nabije toekomst – met name in het licht van het op 29 oktober 2004 te Rome ondertekende Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa – wellicht nog zullen voordoen. Hiertoe wordt in de eerste plaats nagegaan hoe de fraude tegen de financiële belangen van de EG juridisch wordt omschreven en welke de aard en de omvang van deze fraude is (II). Vervolgens wordt geanalyseerd hoe aan de fraudebestrijding in het kader van de Eerste Pijler door middel van OLAF (III) en in het kader van de Derde Pijler via Europol, het Europees justitieel netwerk en Eurojust (IV) gestalte wordt gegeven. En tot slot wordt ingegaan op de recente voorstellen ter verbetering van de fraudebestrijding op het niveau van de Europese Unie, waarbij met name de oprichting van een Europees openbaar ministerie centraal staat (V).

2 Fraude tegen de financiële belangen van de Europese Gemeenschap

2.1 *Het begrip*

Fraude waardoor de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen worden geschaad wordt in artikel 1 van de Overeenkomst van 26 juli 1995¹⁹ omschreven als elke opzettelijke handeling of elk opzettelijk nalaten waarbij valse, onjuiste of onvolledige verklaringen of documenten worden gebruikt c.q. overgelegd of waarbij in strijd met een specifieke verplichting informatie wordt achtergehouden; een en ander met als gevolg dat middelen afkomstig van de begroting van de Gemeenschappen²⁰ hetzij wederrechtelijk worden ontvangen of achtergehouden, hetzij wederrechtelijk worden verminderd. Onder deze fraude ressorteert daarnaast ook elke opzettelijke handeling of elk opzettelijk nalaten

18 Zie hierover onder meer: C. van den Wyngaert, *l.c.*, 417; J.A.E. Vervaele, *EEG-fraude en Europees economisch strafrecht*, Deventer, Kluwer, 1991, 9-10.

19 Overeenkomst, opgesteld op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, vastgesteld door de Raad bij Akte van 26 juli 1995, *PB* 1995, C 316/48.

20 Het gaat zowel om de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen, als om de door of voor de Europese Gemeenschappen beheerde begrotingen.

waarbij de aangegeven middelen worden misbruikt door ze voor andere doelen aan te wenden dan die waarvoor ze oorspronkelijk zijn toegekend of waarbij van een rechtmatig verkregen voordeel misbruik wordt gemaakt.

Deze aldus omschreven fraude dient te worden onderscheiden van een loutere onregelmatigheid. Zulk een onregelmatigheid wordt in artikel 1, tweede lid van Verordening nr. 2988/95²¹ gedefinieerd als elke inbreuk op het Gemeenschapsrecht, die bestaat in een handeling of een nalaten van een marktdeelnemer en waardoor de algemene begroting van de Gemeenschappen of de door de Gemeenschappen beheerde begrotingen (zouden kunnen) worden benadeeld. Deze benadeling gebeurt dan hetzij door de vermindering of het achterwege blijven van ontvangsten uit de eigen middelen, die rechtstreeks voor rekening van de Gemeenschappen worden geïnd, hetzij door een onverschuldigde uitgave. Waar fraude vaak – maar niet noodzakelijk – een zaak van het strafrecht is, is de onregelmatigheid in eerste instantie een kwestie van het administratief recht c.q. het bestuursrecht.²² Wel is het zo dat dit onderscheid niet steeds eenduidig is. Hoewel een onregelmatigheid geen zaak voor de strafrechter is, is het immers wel mogelijk dat achter een ogenschijnlijke onregelmatigheid uiteindelijk een geval van fraude schuilgaat, dat dan wel een strafrechtelijke aangelegenheid is. Onregelmatigheden kunnen in zekere zin trouwens ook de voedingsbodem vormen waarop vervolgens fraude kan gedijen.²³

2.2 *De omvang en de aard van de gemeenschapsfraude*

2.2.1 *De beschikbare empirische bronnen*

Aangezien fraude welhaast per definitie een verborgen activiteit is, kunnen de omvang en de gevolgen ervan vaak alleen indirect worden ingeschat. Hierbij kan bijvoorbeeld het aantal veroordelingen wegens fraude worden nagegaan, waarna op basis van deze vaststaande gevallen een extrapolatie kan worden doorgevoerd. Ook kunnen lopende onderzoeken worden geanalyseerd of zouden de berichten over vermoede fraude kunnen worden nagetrokken.²⁴

Een juist zicht verwerven op de omvang en de aard van de Gemeenschapsfraude is echter een buitengewoon heikele opdracht. De voor zulk een beeld benodigde empirische gegevens moeten immers worden geput uit heel verschillende en heterogene bronnen, zoals met name jaarverslagen van de Europese Commissie, rapporten van het Europees Bureau voor fraudebestrijding

21 Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, *PB* 1995, L 312/1.

22 W. van Gerven, 'Constitutional conditions for a public prosecutor's office at the European level', *Eur. J. Crime Cr. L. Cr. J.* 2000, (296) 297.

23 Comité van onafhankelijke deskundigen, *Tweede verslag over de hervorming van de Commissie. Analyse van huidige praktijken en voorstellen voor het aanpakken van wanbeheer, onregelmatigheden en fraude*, 1999, 154.

24 Comité van onafhankelijke deskundigen, *Tweede verslag over de hervorming van de Commissie. Analyse van huidige praktijken en voorstellen voor het aanpakken van wanbeheer, onregelmatigheden en fraude*, 1999, 154.

(OLAF) en stukken van het Europees Parlement. Hierbij komt dat de kwaliteit van deze bronnen in meerdere opzichten problematisch is, zeker ook met het oog op hun onderlinge vergelijking. De gegevens zijn immers afkomstig uit onderscheiden bestanden, slaan op diverse (deel)problemen, worden niet op een zelfde wijze verzameld en bewerkt, en zijn ook geenszins volledig. De bestudering van de beschikbare empirische bronnen maakt daarenboven al snel duidelijk dat de betrokken gegevens eigenlijk meer zeggen over de inspanningen die door de lidstaten worden geleverd in het kader van de fraudebestrijding, dan over de werkelijke omvang en aard van het fraudeprobleem zelf.²⁵

In het licht van deze beperkingen, wordt in wat volgt aan de hand van de twee belangrijkste bronnen – de rapporten van de Europese Commissie en de activiteitenverslagen van OLAF – toch een poging ondernomen om enigermate een beeld van de geregistreerde omvang van het probleem van de Gemeenschapsfraude te bieden. Hierbij dient echter wel voor ogen te worden gehouden dat de rapporten van de Commissie slaan op een klassiek kalenderjaar, daar waar de verslagen van OLAF betrekking hebben op een afgesloten periode van twaalf maanden, die echter niet samenvalt met een klassiek kalenderjaar.

2.2.2 *De rapporten van de Europese Commissie*

2.2.2.1 *Het uitgangspunt*

In samenwerking met de lidstaten brengt de Commissie jaarlijks aan het Europees Parlement en de Raad verslag uit over de ten uitvoer van artikel 280 van het EG-Verdrag genomen maatregelen ter bestrijding van fraude en van alle andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Gemeenschap worden geschaad.²⁶ Deze jaarverslagen bevatten gewoonlijk drie onderdelen, te weten: de communautaire initiatieven; de maatregelen van de lidstaten; en de resultaten van de operationele werkzaamheden van de lidstaten en de Commissie om schendingen van de financiële belangen op te sporen en fraude te bestrijden. Deze resultaten worden met name weergegeven via statistieken en analyses. Het meest recente volledige verslag heeft betrekking op het jaar 2002.²⁷

25 C.J.C.F. Fijnaut, 'De strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap tegen fraude. Een pleidooi voor een realistische benadering', *D.D.* 2000, (972) 974. Zie over de problemen op het vlak van de beschikbare bronnen ook: D. Ruimschotel, 'Ambiguities between criminal policy and scientific research. The case of fraud against the EC', *European Journal on Criminal Policy and Research* 1993, nr. 3, 101-122; A. Sherlock en C. Harding, 'Controlling fraud within the European Community', *E.L.R.* 1991, (20) 26-28.

26 Art. 280, vijfde lid EG-Verdrag.

27 *Verslag van de Commissie. Bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen en fraudebestrijding — Jaarverslag 2002*— Brussel, 4 december 2003, COM (2003) 445 definitief/2. Ten tijde van het afronden van deze bijdrage was ook reeds de Engelstalige versie van het Jaarverslag over 2003 beschikbaar, met dien verstande weliswaar dat de statistieken en analyses er nog niet bij waren gevoegd. Zie *Report from the Commission. Protection of the European Communities' financial interests and the fight against fraud — Annual Report 2003 (SEC (2004) 1058) (SEC (2004) 1059)*, Brussel, 30 augustus 2004, COM (2004) 573 final.

In het algemeen dient te worden vastgesteld dat het aantal door de lidstaten aan de Commissie gemelde fraudegevallen en onregelmatigheden in 2002 is gestegen ten aanzien van 2001, waarbij tevens voor alle sectoren – behalve deze van de directe uitgaven – een stijging kon worden vastgesteld van de betrokken bedragen. Wel is het zo dat de financiële gevolgen van de fraudegevallen en van de andere onregelmatigheden minder dan 1% van de betrokken begroting bedragen, behalve dan voor wat de Structuurfondsen betreft.²⁸ In wat volgt wordt nader ingegaan op de in het jaarverslag over 2002 onderscheiden categorieën van de traditionele eigen middelen, de landbouwwitgaven, de structuurmaatregelen en de directe uitgaven.

2.2.2.2 De traditionele eigen middelen

Met betrekking tot het stelsel van traditionele eigen middelen van de Europese Gemeenschappen – in wezen inkomsten uit invoerrechten²⁹ – dienen de lidstaten overeenkomstig artikel 6, vijfde lid van Verordening nr. 1150/2000³⁰ aan de Commissie een beschrijving over te maken van ontdekte fraudegevallen en onregelmatigheden, waarmee rechten ten bedrage van meer dan €10.000 zijn gemoeid. Deze meldingen dienen periodiek te gebeuren, meer bepaald in de periode van twee maanden die volgt op het einde van elk kwartaal.

In 2002 werden door de lidstaten 2119 zulke meldingen verricht, hetgeen een stijging van 13,1% inhoudt ten aanzien van 2001. Deze stijging houdt daarenboven een zekere trendbreuk met de voorgaande jaren in, aangezien in de periode 1997-2001 juist een daling van het aantal gemelde gevallen kon worden vastgesteld.³¹

De 2119 gedane meldingen hadden in totaal betrekking op een bedrag van € 324.544.459,- wat ten aanzien van 2001 een stijging van 35,8% oplevert. Deze stijging kan worden beschouwd als een bevestiging van een sinds 1998 vast te stellen trend. Wel dient te worden opgemerkt dat uit de analyse van de ontwikkeling van de vastgestelde bedragen blijkt dat deze ontwikkeling in sommige lidstaten geen verband houdt met de stijging of daling van het aantal gevallen. Zo kon in Nederland in 2002 bijvoorbeeld een spectaculaire stijging van het vastgestelde bedrag van 465,4% ten aanzien van 2001 worden vastgesteld. Dit

28 *Verslag van de Commissie. Bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen en fraudebestrijding – Jaarverslag 2002*–, Brussel, 4 december 2003, COM (2003) 445 definitief/2, 45.

29 Comité van onafhankelijke deskundigen, *Tweede verslag over de hervorming van de Commissie. Analyse van huidige praktijken en voorstellen voor het aanpakken van wanbeheer, onregelmatigheden en fraude*, 1999, 155.

30 Verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000 van de Raad van 22 mei 2000 houdende toepassing van Besluit 94/728/EG, Euratom betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen, PB 2000, L 130/1.

31 *Verslag van de Commissie. Bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen en fraudebestrijding – Jaarverslag 2002* –, Brussel, 4 december 2003, COM (2003) 445 definitief/2, 45-46.

bleek met name het gevolg van slechts 19 vastgestelde gevallen van sigarettensmokkel, waarmee echter wel 50,03 miljoen EUR was gemoeid.³²

Het in 2002 uiteindelijk geïnde bedrag bedroeg € 80.562.638,- wat overeenstemt met 24,82% van het vastgestelde bedrag.³³

2.2.2.3 De landbouwwitgaven

In het kader van de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid zijn de lidstaten er op grond van artikel 3, eerste lid van Verordening nr. 595/91³⁴ toe gehouden om aan de Commissie een lijst met onregelmatigheden over te maken ten aanzien waarvan door hen een eerste administratief of gerechtelijk proces-verbaal is opgemaakt. Ook deze verplichting geldt op periodieke basis, te weten binnen de twee maanden na het einde van elk kwartaal.

In 2002 werden door de lidstaten 3285 zulke onregelmatigheden gemeld, hetgeen een stijging met meer dan 36% inhoudt ten opzichte van 2001.

Het totale bedrag van de gemelde onregelmatigheden bedroeg in 2002 ongeveer 198 miljoen euro, wat ten aanzien van 2001 een stijging van meer dan 41% impliceert. Wel valt aan te stippen dat dit totale bedrag slechts 0,46% van de landbouwbegroting betreft. Tevens is het zo dat het gemiddelde bedrag per gemelde onregelmatigheid sedert 1994 een dalende lijn vertoont. Daar staat echter wel tegenover dat 65% van de vastgestelde onregelmatigheden door de lidstaten te laat aan de Commissie wordt gemeld, hoewel het voor de meldingen voorziene digitale formaat nochtans een gemakkelijke en tijdige melding mogelijk maakt. Daarenboven is het geenszins duidelijk of het totale aantal ontvangen meldingen ook overeenkomt met het totale aantal door de lidstaten vastgestelde gevallen van fraude en onregelmatigheden.³⁵

De lidstaten moeten in hun meldingen ook het jaar van de uitgaven aangeven. Zij doen dit echter slechts in 26,7% van de gevallen. De Commissie acht het in dit verband daarenboven zorgwekkend dat een relatief groot aantal meldingen van de lidstaten – 25,3% – betrekking heeft op onregelmatigheden of fraude die vijf jaar of zelfs nog langer geleden hebben plaatsgevonden.³⁶

32 *Verslag van de Commissie. Bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen en fraudebestrijding – Jaarverslag 2002–*, Brussel, 4 december 2003, COM (2003) 445 definitief/2, 45-47.

33 *Verslag van de Commissie. Bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen en fraudebestrijding– Jaarverslag 2002 –*, Brussel, 4 december 2003, COM (2003) 445 definitief/2, 46.

34 Verordening (EEG) nr. 595/91 van de Raad van 4 maart 1991 betreffende onregelmatigheden in het kader van de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en terugvoering van bedragen die in dat kader onverschuldigd zijn betaald, alsmede de organisatie van een informatiesysteem op dit gebied en houdende intrekking van Verordening (EEG) nr. 283/72, PB 1991, L 67/11.

35 *Verslag van de Commissie. Bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen en fraudebestrijding – Jaarverslag 2002 –*, Brussel, 4 december 2003, COM (2003) 445 definitief/2, 45 en 47-49.

36 *Verslag van de Commissie. Bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen en fraudebestrijding – Jaarverslag 2002–*, Brussel, 4 december 2003, COM (2003) 445 definitief/2, 50.

2.2.2.4 De structuurmaatregelen

Op het vlak van de structuurmaatregelen zijn de lidstaten krachtens artikel 3, eerste lid van de Verordeningen nr. 1681/94³⁷ en 1831/94³⁸ verplicht om aan de Commissie een lijst over te maken van de onregelmatigheden ten aanzien waarvan door hen een eerste administratieve of gerechtelijke vaststelling is gemaakt. Ook deze verplichting dient te worden nageleefd binnen de twee maanden na afloop van elk kwartaal.

De Commissie wees er in dit verband op dat 2002 in meerdere opzichten als een bijzonder jaar dient te worden beschouwd. Enerzijds hebben sommige lidstaten immers voor het eerst onregelmatigheden in elektronisch-digitaal formaat gemeld, waarbij overigens opvallend is dat 98% van deze meldingen door Nederland werd verricht. Anderzijds diende rekening te worden gehouden met de afsluiting van de programma's voor de periode 1994-1999, wat tot gevolg had dat het aantal gemelde gevallen in 2002 ten opzichte van 2001 bijna verviervoudigd bleek te zijn. In 2002 werden aldus 4656 gevallen gemeld, terwijl het in 2001 slechts om 1194 gevallen ging. De betrokken bedragen stegen eveneens aanzienlijk: van 216 miljoen euro in 2001 tot meer dan 614 miljoen euro in 2002.³⁹

2.2.2.5 De directe uitgaven

De verantwoordelijkheid voor het beheer van de directe uitgaven en de externe steun komt uitsluitend toe aan de Commissie, waarbij dient te worden aangetekend dat het aandeel van deze beleidsterreinen in de algemene begroting van de Gemeenschappen kleiner wordt. Tevens werd voor 2002 vastgesteld dat minder dan 0,5% van de betrokken begroting werd getroffen door fraude of andere onregelmatigheden. Dit neemt overigens niet weg dat er vanuit operationeel oogpunt wel toenemende aandacht is voor deze beleidsterreinen, waarbij met name dient te worden gewezen op de door OLAF gevoerde interne administratieve onderzoeken (*infra*, 3.2.3.1).⁴⁰

37 Verordening (EG) nr. 1681/94 van de Commissie van 11 juli 1994 betreffende onregelmatigheden in het kader van de financiering van het structuurbeleid en terugvordering van in dat kader onverschuldigd betaalde bedragen, alsmede betreffende de inrichting van een informatiesysteem op dit gebied, *PB* 1994, L 178/43.

38 Verordening (EG) nr. 1831/94 van de Commissie van 26 juli 1994 betreffende onregelmatigheden in het kader van de financiering van het Cohesiefonds en terugvordering van in dat kader onverschuldigd betaalde bedragen, alsmede betreffende de inrichting van een informatiesysteem op dit gebied, *PB* 1994, L 191/9.

39 *Verslag van de Commissie. Bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen en fraudebestrijding – Jaarverslag 2002* —, Brussel, 4 december 2003, COM (2003) 445 definitief/2, 51-52.

40 *Verslag van de Commissie. Bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen en fraudebestrijding – Jaarverslag 2002* —, Brussel, 4 december 2003, COM (2003) 445 definitief/2, 56.

2.2.3 De rapporten van OLAF

2.2.3.1 Het uitgangspunt

De directeur van OLAF brengt op gezette tijden verslag uit aan het Europees Parlement, de Raad, de Commissie en de Rekenkamer over de resultaten van de door OLAF verrichte onderzoeken. In het kader van deze verslagen dienen echter wel het vertrouwelijk karakter van de onderzoeken, de wettelijke rechten van de betrokkenen en – in voorkomend geval – de op de gerechtelijke procedures van toepassing zijnde nationale bepalingen te worden geëerbiedigd.⁴¹ Het meest recente activiteitenverslag van OLAF heeft betrekking op het jaar beginnend op 1 juli 2002 en eindigend op 30 juni 2003.⁴² Net zoals de vorige activiteitenverslagen biedt dit verslag veel informatie over de door OLAF ontplooidde onderzoeksactiviteiten, de verleende operationele steun en de *follow-up*-activiteiten, doch al bij al weinig concrete kwantitatieve gegevens met betrekking tot de omvang van de vastgestelde fraude. Wat dit laatste betreft, wordt slechts aangegeven dat het totale financiële effect van alle door OLAF voltooide onderzoeken die tijdens de betrokken periode voor financiële *follow-up* werden doorverwezen, door de onderzoeksteams op ruim 850 miljoen euro werd geraamd.⁴³

In het kader van het onderzoek naar vermoede fraude die de financiële belangen van de Europese Gemeenschap schaadt, werden door OLAF in de betrokken periode 563 nieuwe dossiers geregistreerd, hetgeen een stijging met zo'n 4% inhoudt ten aanzien van het aantal nieuwe dossiers dat tussen 1 juli 2001 en 30 juni 2002 werd geregistreerd. Hierbij wordt er door OLAF echter terecht op gewezen dat deze statistische groei op zich geen indicatie biedt van de complexiteit en de omvang van de met de dossiers samenhangende werkzaamheden enerzijds, noch van het al dan niet afschrikkend effect van de verscherpte fraudebestrijdingsmaatregelen anderzijds. Bij het trekken van conclusies uit de louter statistische gegevens over de behandelde zaken dient dan ook de nodige voorzichtigheid aan de dag te worden gelegd.⁴⁴

Het overgrote deel van de 563 nieuwe dossiers – 501 dossiers – betreft de door OLAF verrichte externe onderzoeken (*infra*, III.2.4.). Deze onderzoeken kunnen in vijf categorieën worden ingedeeld, te weten: de directe uitgaven en de

41 Art. 12, derde lid, tweede alinea Verordening (EG) nr. 1073/1999 van het Europees Parlement en de Raad van 25 mei 1999 betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF), *PB* 1999, L 136/1; art. 12, derde lid, tweede alinea Verordening (Euratom) nr. 1074/199 van de Raad van 25 mei 1999 betreffende de door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) verrichte onderzoeken, *PB* 1999, L 136/8.

42 *Verslag van het Europees Bureau voor fraudebestrijding. Vierde activiteitenverslag voor het jaar eindigend juni 2003*, 58 p.

43 *Verslag van het Europees Bureau voor fraudebestrijding. Vierde activiteitenverslag voor het jaar eindigend juni 2003*, 6.

44 *Verslag van het Europees Bureau voor fraudebestrijding. Vierde activiteitenverslag voor het jaar eindigend juni 2003*, 12.

buitenlandse hulp; de structuurfondsen; de douane; de landbouw; en de sigaretten, de alcohol en de BTW.⁴⁵

2.2.3.2 *De directe uitgaven en de buitenlandse hulp*

Aangezien de sector van de directe uitgaven en de buitenlandse hulp volledig wordt beheerd door de Commissie en andere Europese instellingen - zoals de Europese Investeringsbank - vervult OLAF een leidende rol bij het onderzoek naar fraudegevallen in deze sector.⁴⁶

Tussen 1 juli 2002 en 30 juni 2003 werd door OLAF in deze sector informatie uit 215 initiële dossiers beoordeeld, waarbij uiteindelijk 202 nieuwe dossiers werden geregistreerd. Tevens heeft OLAF de bevoegde nationale strafrechtelijke autoriteiten in kennis gesteld van vermeende strafbare feiten in 30 zaken. Wat deze zaken precies inhielden en welk vermoedelijk fraudebedrag ermee gemoeid was, wordt echter niet gepreciseerd.⁴⁷ Wel worden twee praktijkvoorbeelden geschetst.⁴⁸

2.2.3.3 *De structuurfondsen*

In de sector van de structuurfondsen werden in de periode van 1 juli 2002 tot 30 juni 2003 een honderdtal⁴⁹ dossiers beoordeeld, hetgeen resulteerde in de opening van 39 externe onderzoeken. Hierbij werd prioriteit gegeven aan ernstige zaken en aan zaken met een grensoverschrijdend karakter.⁵⁰

In deze periode werden tevens 188 zaken afgesloten, waarvan er 41 werden geseponneerd. De financiële gevolgen van de overige 147 afgesloten zaken worden geschat op 330 miljoen euro, waarbij echter meteen moet worden aangetekend dat met een beperkt aantal specifieke onderzoeken een hoog bedrag was gemoeid. Valse facturen en valse onkostendeclaraties die zonder bewijsstukken werden ingediend, bleken in deze sector de meest voorkomende frauduleuze praktijken te zijn.⁵¹

45 *Verslag van het Europees Bureau voor fraudebestrijding. Vierde activiteitenverslag voor het jaar eindigend juni 2003*, 16 en 22.

46 *Verslag van het Europees Bureau voor fraudebestrijding. Vierde activiteitenverslag voor het jaar eindigend juni 2003*, 22.

47 *Verslag van het Europees Bureau voor fraudebestrijding. Vierde activiteitenverslag voor het jaar eindigend juni 2003*, 16 en 22.

48 *Zie Verslag van het Europees Bureau voor fraudebestrijding. Vierde activiteitenverslag voor het jaar eindigend juni 2003*, 25-26.

49 Op bladzijde 26 van het activiteitenverslag wordt gewag gemaakt van 94 dossiers, terwijl op bladzijde 16 dan weer 100 dossiers worden genoemd.

50 *Verslag van het Europees Bureau voor fraudebestrijding. Vierde activiteitenverslag voor het jaar eindigend juni 2003*, 26.

51 *Verslag van het Europees Bureau voor fraudebestrijding. Vierde activiteitenverslag voor het jaar eindigend juni 2003*, 26-28.

2.2.3.4 *De douane*

Aangezien het belangrijkste probleem in de sector van de douane de ontduiking van anti-dumpingrechten betreft, hadden de meeste onderzoeken die door OLAF tussen 1 juli 2002 en 30 juni 2003 werden opgestart, hierop betrekking. Aan het eind van deze periode golden er anti-dumpingrechten voor 68 producten. Ten aanzien van 26 van deze producten werd door OLAF een onderzoek ingesteld, terwijl het onderzoek naar nog eens 12 producten werd afgesloten. In de referentieperiode waren verder voor het geheel van de douanesector 130 zaken bij OLAF in behandeling. Nadere gegevens inzake de omvang van de fraude worden in het activiteitenverslag niet vermeld. Wel worden twee praktijkvoorbeelden aangehaald en worden de soorten fraude in deze sector geschetst. Het gaat hierbij onder meer om valsheden op het vlak van de beschrijving van goederen, de verklaring van oorsprong, de aangifte van de hoeveelheid, de bewijsstukken en de overige aangiften.⁵²

2.2.3.5 *De landbouw*

Ook inzake de omvang van de fraude in de landbouwsector worden geen kwantitatieve gegevens verschaft. Wel wordt aangegeven dat veruit de meeste van de door OLAF in deze sector gevoerde onderzoeken betrekking hebben op vlees. Daarnaast worden in toenemende mate onderzoeken geopend inzake de frauduleuze invoer van suiker op het grondgebied van de Europese Gemeenschap.⁵³

2.2.3.6 *De sigaretten, de alcohol en de BTW*

Tot slot wordt er in het activiteitenverslag op gewezen dat er in de periode van 1 juli 2002 tot 30 juni 2003 geen tekenen waren die erop zouden wijzen dat de fraude met sigaretten, alcohol en BTW over het geheel zou afnemen. Wel werd vastgesteld dat zowel de methoden die in dit verband worden aangewend, als de locaties waar de fraude plaatsvindt voortdurend wisselen en evolueren. Dit zou met name een reactie zijn op succesvol optreden van de gespecialiseerde diensten van de lidstaten en van derde landen enerzijds en van de samenwerking tussen deze diensten en OLAF anderzijds.⁵⁴

Tevens is nogmaals gebleken dat er een onderling verband bestaat tussen de verschillende vormen van fraude. Aldus worden fraude met sigaretten en BTW-fraude nogal eens uitgevoerd door dezelfde organisaties, waarbij deze bei-

52 *Verslag van het Europees Bureau voor fraudebestrijding. Vierde activiteitenverslag voor het jaar eindigend juni 2003, 28-30.*

53 *Verslag van het Europees Bureau voor fraudebestrijding. Vierde activiteitenverslag voor het jaar eindigend juni 2003, 30-32.*

54 *Verslag van het Europees Bureau voor fraudebestrijding. Vierde activiteitenverslag voor het jaar eindigend juni 2003, 32.*

de vormen van fraude daarenboven een middel vormen om de opbrengsten van eventuele andere illegale activiteiten wit te wassen.⁵⁵

De BTW-fraude bleef zich in de verslagperiode concentreren op dure, gemakkelijk te vervoeren goederen waarop grote winsten kunnen worden gemaakt door middel van zogenaamde carrouselfraude met behulp van spookbedrijven. Hoewel alle lidstaten te kampen hebben met dit soort fraude, moet wel worden vastgesteld dat het aantal door OLAF te behandelen zaken afhangt van de mate waarin de lidstaten een beroep wensen te doen op OLAF voor coördinatie en/of assistentie.⁵⁶

2.3 *Een eerste tussentijds besluit*

Ondanks alle beperkingen op het vlak van de beschikbare empirische bronnen, kan op grond van de rapporten van de Europese Commissie en van OLAF worden gesteld dat de fraude tegen de financiële belangen van de Europese Gemeenschap inderdaad een probleem is. Op het vlak van de aard, de omvang en de ernst van deze fraude blijkt met name dat de meerderheid van de vastgestelde gevallen betrekking heeft op de traditionele eigen middelen, de landbouwuitgaven en de uitgaven van de Structuurfondsen. Ook in de sector van de douane en op het vlak van de sigaretten, de alcohol en de BTW werden daarnaast ernstige gevallen van fraude vastgesteld.

Het staat ons inziens buiten kijf dat het fraudeprobleem in al zijn aspecten een serieuze bestrijding verdient. De vraag rijst echter op welke wijze deze bestrijding binnen het raamwerk van de EG/EU dient te worden gestructureerd. Gelet op de communautaire aard van de fraude, ligt het voor de hand dat in wat volgt eerst wordt onderzocht hoe de fraudebestrijding binnen de Eerste Pijler wordt georganiseerd.

3 **De fraudebestrijding in het kader van de eerste pijler: OLAF**

3.1 *Een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de Europese instellingen en lidstaten*

De bestrijding van fraude ten nadele van communautaire fondsen vormt binnen de Eerste Pijler een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de Europese instellingen en de lidstaten, die nader wordt geregeld in artikel 280 EG-Verdrag.⁵⁷ Op grond van het eerste lid van deze bepaling bestrijden de Gemeenschap en de lidstaten aldus fraude en alle andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Gemeenschap worden geschaad, en dit met name door

55 *Verslag van het Europees Bureau voor fraudebestrijding. Vierde activiteitenverslag voor het jaar eindigend juni 2003, 32.*

56 *Verslag van het Europees Bureau voor fraudebestrijding. Vierde activiteitenverslag voor het jaar eindigend juni 2003, 32.*

57 De hierin vervatte principes worden tevens hernomen in artikel III-415 van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa.

middel van maatregelen die afschrikkend moeten werken, en in de lidstaten een doeltreffende bescherming moeten bieden.

De te beschermen financiële belangen van de Gemeenschap omvatten zowel de algemene begroting, de door of voor de Gemeenschap beheerde begrotingen, als bepaalde niet-gebudgetteerde fondsen – zoals bijvoorbeeld het Europees Ontwikkelingsfonds –, die voor eigen rekening worden beheerd door communautaire organen die niet de status van instelling hebben.⁵⁸ Aangezien hoger werd aangetoond dat de overgrote meerderheid van de fraudegevallen betrekking heeft op de traditionele eigen middelen, de landbouwwitgaven en de uitgaven van de Structuurfondsen – met andere woorden op begrotingsonderdelen die gezamenlijk door de Commissie en de lidstaten worden beheerd – is een adequate bestrijding van deze fraude slechts mogelijk op grond van samenwerking tussen de Europese instellingen en de lidstaten. Deze laatste vormen dan als het ware de eerste verdedigingslinie, terwijl voor de Commissie met name een sturende, coördinerende en wetgevende rol is weggelegd.⁵⁹

In dit perspectief zijn de lidstaten er ter bestrijding van de gemeenschapsfraude op grond van het assimilatiebeginsel⁶⁰ toe gehouden om dezelfde maatregelen te nemen als deze die zij treffen ter bestrijding van fraude waardoor hun eigen financiële belangen worden geschaad.⁶¹ Daarenboven moeten zij hun onderling optreden ter zake coördineren en dienen zij daartoe samen met de Commissie een nauwe en geregelde samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten te organiseren.⁶²

De Raad van zijn kant dient volgens de procedure van artikel 251 EG-Verdrag de nodige maatregelen aan te nemen op het gebied van de preventie en de bestrijding van fraude waardoor de financiële belangen van de Gemeenschap worden geschaad; en dit met name om in de lidstaten een doeltreffende en gelijkwaardige bescherming te bieden. Deze maatregelen hebben echter geen betrekking op de toepassing van het nationaal strafrecht of de nationale rechtsbedeling.⁶³ Bij de straf(proces)rechtelijke kant van de fraudebestrijding speelt aldus de nationale soevereiniteit van de lidstaten⁶⁴, zodat deze geheel een aangelegenheid van de Derde Pijler vormt.⁶⁵

In dit verband dient met name te worden gewezen op Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 betreffende de be-

58 *Groenboek inzake de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap en de instelling van een Europese officier van justitie*, Brussel, 11 december 2001, COM (2001) 715 definitief, 25-26.

59 Comité van onafhankelijke deskundigen, *Tweede verslag over de hervorming van de Commissie. Analyse van huidige praktijken en voorstellen voor het aanpakken van wanbeheer, onregelmatigheden en fraude*, 1999, 155.

60 R. Barents en L.J. Brinkhorst, *Grondlijnen van Europees recht*, Deventer, Kluwer, 2003, 263.

61 Art. 280, tweede lid EG-Verdrag.

62 Art. 280, derde lid EG-Verdrag.

63 Art. 280, vierde lid EG-Verdrag.

64 G.J.M. Corstens, 'Europees strafrecht. Een Europees O.M. en het subsidiariteitsprincipe', *J.V.* 2001, nr. 2, (103) 104.

65 R. Barents en L.J. Brinkhorst, *o.c.*, 263.

scherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen.⁶⁶ Voor zover dit voor een juiste toepassing van het Gemeenschapsrecht nodig is en teneinde een adequate bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen te verzekeren, worden blijkens artikel 2, eerste lid van deze Verordening controles, administratieve maatregelen en sancties ingesteld, die doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. In dit perspectief zijn de lidstaten ertoe gehouden om, overeenkomstig hun nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, de nodige maatregelen te nemen om zich te vergewissen van de regelmatigheid en het bestaan van de verrichtingen die de financiële belangen van de Gemeenschappen raken.⁶⁷ Deze controlemaatregelen dienen daarenboven aangepast te zijn aan het specifieke karakter van elke sector en moeten evenredig zijn aan het nagestreefde doel. Hierbij wordt wel rekening gehouden met de in de lidstaten bestaande administratieve praktijken en structuren. Daarenboven worden de te treffen maatregelen zodanig bepaald dat zij geen overmatige economische lasten en administratieve kosten veroorzaken. De aard, de frequentie en de wijze van uitvoering van de door de lidstaten ter plaatse uit te voeren controles en verificaties worden waar nodig vastgesteld in sectoriële regelingen. Dit teneinde een eenvormige en doeltreffende toepassing van de betrokken regelingen te verzekeren enerzijds, en onregelmatigheden te voorkomen en op te sporen anderzijds.⁶⁸

3.2 *Het Europese Bureau voor fraudebestrijding*

3.2.1 *De beginselen*

Ter versterking van de middelen voor fraudebestrijding heeft de Commissie bij Besluit van 28 april 1999⁶⁹ het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) opgericht, dat is belast met het verrichten van administratieve fraude-onderzoek-

66 *PB* 1995, L 312/1.

67 Art. 8, eerste lid Verordening nr. 2988/95 Raad 18 december 1995.

68 Art. 8, tweede lid Verordening nr. 2988/95 Raad 18 december 1995. De sectoriële regelingen bevatten dan ook de nodige bepalingen om door de onderlinge aanpassing van de procedures en de controlemethoden te zorgen voor een gelijkwaardige controle (art. 8, derde lid Verordening nr. 2988/95 Raad 18 december 1995).

69 Besluit van de Commissie van 28 april 1999 houdende oprichting van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF), *PB* 1999, L 136/20.

en en dat de vroegere *task-force* Coördinatie van de fraudebestrijding⁷⁰ vervangt en alle taken ervan heeft overgenomen.⁷¹

De doelstelling van OLAF bestaat erin de belangen van de Europese Unie te beschermen en fraude, corruptie en elke andere illegale activiteit – met inbegrip van tekortkomingen binnen de Europese instellingen – te bestrijden. Aldus wordt beoogd om aan de Europese burger op een verantwoordelijke, transparante en doeltreffende wijze een dienstverlening van hoge kwaliteit te bieden.⁷²

In dit perspectief en overeenkomstig artikel 280 EG-Verdrag wordt de samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten op het vlak van de fraudebestrijding verzekerd door OLAF. De nadere regeling betreffende de door OLAF te verrichten onderzoeken maakt het voorwerp uit van de Verordening nr. 1073/1999 van het Europees Parlement en de Raad van 25 mei 1999.⁷³ Hierbij dient meteen te worden aangetekend dat OLAF geen rechtspersoonlijkheid geniet en dat het over geen enkele sanctionerende bevoegdheid beschikt.⁷⁴ Tevens is het zo dat de oprichting van OLAF als dusdanig niet is gepaard gegaan met een wijziging op het vlak van de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden inzake de fraudebestrijding tussen het communautaire niveau en de lidstaten. Zij heeft evenmin gevolgen gehad voor de algemene verantwoordelijkheid van de Commissie op het vlak van de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschap en van het beleid ter bestrijding van fraude. Deze uit artikel 280 EG-Verdrag voortvloeiende verantwoordelijkheid houdt immers nauw verband met de taken die de Commissie krachtens artikel 274 EG-Verdrag heeft op het gebied van de uitvoering van de begroting.⁷⁵

70 Deze *task-force* was op zijn beurt de opvolger van de Eenheid voor coördinatie van de fraudebestrijding (UCLAF) (zie overweging 3 van de Preambule bij het Besluit Commissie 28 april 1999). Over UCLAF, zie onder meer: L. Kuhl, 'UCLAF im Kampf gegen EU-Betrugskriminalität. Die 'Unité de coordination de la lutte anti-fraude' der Europäischen Kommission', *Kriminalistik* 1997, 105-113; C. Lecou, 'De nieuwe rechtsinstrumenten en de fraudebestrijdingsstructuur van de Commissie' in J.A.E. Vervaele (ed.), *Transnationale handhaving van de financiële belangen van de Europese Unie. Ontwikkelingen in het Verdrag van Amsterdam en het Corpus Juris*, Antwerpen, Intersentia, 1999, (173) 176-187; J.A.E. Vervaele, 'Naar een Europees zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) voor fraude- en corruptiebestrijding in de EU?', *l.c.*, 638-641.

71 Art. 1 Besluit Commissie 28 april 1999.

72 *Verlag van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). Activiteitenverslag voor de periode 1 juni 2000-31 mei 2001*, PB 2001, C 365/37.

73 Verordening (EG) nr. 1073/1999 van het Europees Parlement en de Raad van 25 mei 1999 betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF), PB 1999, L 136/1. Zie daarnaast, voor wat de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie betreft, ook Verordening (Euratom) nr. 1074/1999 van de Raad van 25 mei 1999 betreffende de door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) verrichte onderzoeken, PB 1999, L 136/8.

74 Comité van toezicht van het OLAF, *Activiteitenverslag (september 2001-juni 2002)*, PB 2002, C 234/28.

75 *Verlag van de Commissie. Evaluatie van de werkzaamheden van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). Verordening van het Europees Parlement en de Raad (EG) nr. 1073/1999 en van de Raad (Euratom) nr. 1074/1999 (Artikel 15)*, Brussel, 2 april 2003, COM (2003) 154 definitief, 12.

3.2.2 De organisatie van OLAF

OLAF staat onder leiding van een directeur⁷⁶ en oefent zijn externe en interne onderzoeksbevoegdheden in volledige onafhankelijkheid uit. Bij de uitoefening van deze bevoegdheden mag de directeur – die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de onderzoeken⁷⁷ – dan ook geen instructies vragen, noch aanvaarden van de Commissie⁷⁸, de regeringen van de lidstaten of enige andere instelling, instantie of orgaan.⁷⁹ In dit perspectief maakt OLAF weliswaar officieel deel uit van de Commissie, en kan het de bevoegdheden van de Commissie uitoefenen, doch dit neemt niet weg dat het beschikt over een budgettaire en administratieve autonomie die voor zijn operationele onafhankelijkheid noodzakelijk is.⁸⁰

Hierbij dient tevens te worden aangetekend dat een Comité van toezicht is opgericht, dat tot taak heeft om een regelmatige controle uit te oefenen op de wijze waarop OLAF zijn onderzoekstaak vervult.⁸¹ Hiermee wordt echter geen afbreuk gedaan aan de onafhankelijkheid van OLAF, aangezien de geregelde controles waaraan het Comité van toezicht de uitvoering van de onderzoekswerkzaamheden van OLAF onderwerpt, juist tot doel hebben om diens onafhankelijkheid te versterken. Het Comité kan overigens ook wel adviezen verstrekken – zowel ambtshalve, als op verzoek van de directeur van OLAF –, doch mag zich niet inmengen in de afwikkeling van de lopende onderzoeken.⁸² Een en ander impliceert dat het Comité van toezicht geenszins is bekleed met het gezag over OLAF, noch met de verantwoordelijkheid voor concrete door OLAF gestelde onderzoekshandelingen, zodat het volgens bepaalde auteurs evenmin een bijdrage levert aan de rechtsbescherming in individuele zaken.⁸³ Nochtans dient

76 Over de procedure tot aanwijzing van de directeur, zie: art. 5, eerste lid Besluit Commissie 28 april 1999; art. 12, eerste en tweede lid Verordening nr. 1073/1999 Europees Parlement en Raad 25 mei 1999. Over diens bevoegdheden, zie: art. 6 Besluit Commissie 28 april 1999.

77 Art. 5, eerste lid *in fine* Besluit Commissie 28 april 1999.

78 Wel oefent de Commissie ten aanzien van de directeur de bevoegdheden uit welke aan het tot aanstelling bevoegde gezag zijn toegewezen. Zie hierover: art. 5, tweede lid Besluit Commissie

28 april 1999. Door het Comité van toezicht van OLAF wordt er overigens op gewezen dat het bijzondere statuut niet wegneemt dat er in de praktijk geen wezenlijk verschil zou bestaan tussen de directeur van OLAF en de directeuren-generaal van de Commissie (Comité van toezicht van het OLAF, *Activiteitenverslag (september 2001-juni 2002)*, PB 2002, C 234/7).

79 Art. 3 Besluit Commissie 28 april 1999; art. 12, derde lid Verordening nr. 1073/1999 Europees Parlement en Raad 25 mei 1999.

80 Comité van toezicht van het OLAF, *Activiteitenverslag (juli 1999-juli 2000)*, PB 2000, C 360/5.

81 Art. 4 Besluit Commissie 28 april 1999. Dit Comité bestaat uit 5 externe, onafhankelijke leden, met een eenmaal verlengbare ambtstermijn van 3 jaar. Ook zij mogen bij de uitoefening van hun taken geen instructies vragen of aanvaarden van welke regering, instelling, orgaan of instantie ook (zie art. 11, tweede, derde en vijfde lid Verordening nr. 1073/1999 Europees Parlement en Raad 25 mei 1999). Zie verder ook het Reglement van orde van het Comité van toezicht van het OLAF van 17 november 1999, PB 2000, L 41/12.

82 Art. 11, eerste lid Verordening nr. 1073/1999 Europees Parlement en Raad 25 mei 1999.

83 F.C. Haus, 'OLAF- Neues zur Betrugsbekämpfung in der EU', *EuZW*. 2000, (745) 749; H.-J. Rabe, 'OLAF – auch ein Rechtsproblem', *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2001, (54) 56. Vgl. S. Gless en H.E. Zeitler, 'Fair trial rights and the European Community's fight

te worden opgemerkt dat het wel aan het Comité van toezicht toekomt om erover te waken dat OLAF in het kader van zijn onderzoeken bepaalde basisprocedures en grondbeginselen in acht neemt.⁸⁴ In die zin oefent het dus wel degelijk een zekere controle op het onderzoekswerk van OLAF uit, waarbij het niet alleen gebruik maakt van de door de directeur van OLAF op regelmatige wijze te verstrekken informatie, doch het tevens toegang heeft tot alle documenten en dossiers enerzijds en tot de gegevensbestanden van OLAF anderzijds.⁸⁵

3.2.3 De taken van OLAF

3.2.3.1 Het voeren van administratieve onderzoeken

Met het oog op een krachtigere bestrijding van fraude, corruptie en elke andere onwettige activiteit waardoor de financiële belangen van de Europese Gemeenschap worden geschaad, verricht OLAF de onderzoekstaken die bij de communautaire regelgeving en de ter zake geldende akkoorden zijn toevertrouwd aan de Commissie.⁸⁶ Aldus is OLAF meer bepaald belast met het uitvoeren van administratieve onderzoeken, die kunnen worden omschreven als alle controles, verificaties en acties die de personeelsleden van OLAF ondernemen ter bestrijding van fraude, corruptie en elke andere onwettige activiteit waardoor de financiële belangen van de Europese Gemeenschap worden geschaad. Deze onderzoeken strekken in voorkomend geval tot vaststelling van het onregelmatig karakter van de gecontroleerde werkzaamheden, met dien verstande weliswaar dat zij de bevoegdheid van de lidstaten inzake strafvervolging en de bepalingen inzake rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten onverlet laten.⁸⁷ De door OLAF

against fraud', *E.L.J.* 2001, (219) 225-235; W. VAN Gerven, *l.c.*, 302. Met betrekking tot de rechtsbescherming wordt slechts een soort van intentieverklaring voorzien in overweging 10 van de Preambule bij de Verordening nr. 1073/1999. Aldus wordt aangegeven dat de onderzoeken door OLAF moeten worden uitgevoerd onder volledige eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden; en met name van het billijkheidsbeginsel, van het recht van de betrokkene om zich over de hem betreffende feiten uit te spreken en van het recht dat de bevindingen van een onderzoek alleen mogen berusten op elementen die bewijskracht hebben. Hierbij moet echter wel worden aangetekend dat door de Commissie intussen een voorstel tot wijziging van Verordening nr. 1073/1999 werd ingediend, waarin gedetailleerde bepalingen inzake de procedurele bescherming zijn voorzien. Zie: *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No. 1073/1999 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF)*, Brussel, 10 februari 2004, COM (2004) 103 final, 2004/0035 (COD), 11-13.

84 Comité van toezicht van het OLAF, *Activiteitenverslag (juli 1999-juli 2000)*, PB 2000, C 360/13.

85 Zie: art. 3 Reglement van orde van het Comité van toezicht van het OLAF.

86 Art. 1, eerste lid Verordening nr. 1073/1999 Europees Parlement en Raad 25 mei 1999.

87 Art. 2 *in fine* Verordening nr. 1073/1999 Europees Parlement en Raad 25 mei 1999; art. 1 *in fine* Verordening nr. 2185/96 Raad 11 november 1996. Dit neemt overigens niet weg dat OLAF wel een rol kan spelen bij de voorbereiding en de uitvoering van internationale rogatoire commissies (*Verslag van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). Eerste verslag over de operationele werkzaamheden 1 juni 1999-31 mei 2000*, 40).

opgestelde onderzoeksrapporten kunnen echter wel de aanleiding vormen voor een strafrechtelijke vervolging op nationaal niveau (*infra*, 3.2.4.7.).⁸⁸

Bij de door OLAF te voeren onderzoeken dient een nader onderscheid te worden gemaakt tussen externe en interne administratieve onderzoeken.

In het kader van de externe administratieve onderzoeken oefent OLAF de bevoegdheden van de Commissie uit met het oog op een krachtigere bestrijding van fraude, corruptie en alle andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Gemeenschappen worden geschaad enerzijds en ter bestrijding van fraude in verband met alle andere feiten of activiteiten van marktdeelnemers waarbij bepalingen van het Gemeenschapsrecht worden geschonden anderzijds.⁸⁹ In dit perspectief is OLAF belast met de uitoefening van de bij Verordening nr. 2185/96⁹⁰ aan de Commissie toegekende bevoegdheid om in de lidstaten – en conform de lopende samenwerkingsakkoorden in derde landen – controles en verificaties ter plaatse te verrichten.⁹¹ Daarnaast staat OLAF ook in voor de controles en verificaties overeenkomstig artikel 9 van de Verordening nr. 2988/95^{92, 93}.

Deze controles en verificaties kunnen in de eerste plaats worden uitgevoerd met het oog op het onderzoek van ernstige of transnationale onregelmatigheden of van onregelmatigheden waarbij marktdeelnemers betrokken kunnen zijn die in verscheidene lidstaten actief zijn. Zij kunnen ten tweede ook worden

88 *Verslag van de Commissie. Evaluatie van de werkzaamheden van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). Verordening van het Europees Parlement en de Raad (EG) nr. 1073/1999 en van de Raad (Euratom) nr. 1074/1999 (Artikel 15)*, Brussel, 2 april 2003, COM (2003) 154 definitief, 7 en 12.

89 Art. 2, eerste lid Besluit Commissie 28 april 1999.

90 Verordening (Euratom, EG) nr. 2185/96 van de Raad van 11 november 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* 1996, L 292/2. Deze Verordening voorziet in een horizontale regeling, in die zin dat haar bepalingen van toepassing zijn op alle EG-beleidsterreinen, voor zover er althans aanknopingspunten zijn met de EG-financiën. Het gaat echter wel slechts om een minimale regeling, zodat bepalingen uit reeds bestaande of toekomstige sectorale verordeningen die ruimere bevoegdheden bevatten voorrang hebben (J.A.E. Vervaele, 'Europeïsering van het strafrecht of de strafrechtelijke dimensie van de Europese integratie', *l.c.*, 12; J.A.E. Vervaele, 'Naar een Europees zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) voor fraude- en corruptiebestrijding in de EU?', *l.c.*, 639. Zie daarnaast ook: L. Kuhl en H. Spitzer, 'Verordening (Euratom, EG) nr. 2185/96 van de Raad betreffende de controlebevoegdheden van de Europese Commissie op het gebied van de fraudebestrijding', *Panopticon* 1999, (319) 322-325).

91 Zie: art. 3, eerste lid Verordening nr. 1073/1999 Europees Parlement en Raad 25 mei 1999; *Verslag van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). Eerste verslag over de operationele werkzaamheden 1 juni 1999-31 mei 2000*, 12.

92 Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, *PB* 1995, L 312/1. Op grond van artikel 9, eerste lid van deze Verordening laat de Commissie onder eigen verantwoordelijkheid nagaan of de administratieve praktijken van de lidstaten in overeenstemming zijn met de communautaire voorschriften; of de nodige bewijsstukken beschikbaar zijn en of deze overeenkomen met de ontvangsten en uitgaven van de Gemeenschappen; en hoe deze financiële verrichtingen worden uitgevoerd en geverifieerd.

93 Art. 3, tweede lid Verordening nr. 1073/1999 Europees Parlement en Raad 25 mei 1999.

gedaan met het oog op het onderzoek van onregelmatigheden, indien de situatie in een lidstaat het in een bijzonder geval noodzakelijk maakt de controles en verificaties ter plaatse te versterken, teneinde de doeltreffendheid van de bescherming van de financiële belangen te verbeteren en aldus binnen de Gemeenschap een gelijkwaardig beschermingsniveau te waarborgen.⁹⁴ Conform het proactief assimilatiebeginsel kunnen zodoende in bijzondere situaties inspecties worden uitgevoerd ter correctie van het handhavingsfalen van een lidstaat.⁹⁵ En in de derde plaats kan OLAF ook controles en verificaties ter plaatse uitvoeren op verzoek van de betrokken lidstaat.⁹⁶ Deze laatste mogelijkheid mag vanzelfsprekend echter niet op zo'n wijze worden geïnterpreteerd dat de lidstaten hun verantwoordelijkheid inzake te verrichten controles op OLAF zouden mogen afwentelen. In die optiek zullen er dan ook in dit geval steeds bepaalde gronden moeten voorliggen die een optreden van OLAF noodzakelijk of wenselijk maken.⁹⁷

Ook de interne administratieve onderzoeken zijn in de eerste plaats gericht op de bestrijding van fraude, corruptie en alle andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Gemeenschappen worden geschaad. Zij omvatten echter ook het onderzoek van ernstige feiten in verband met de uitoefening van werkzaamheden in dienstverband. Hierbij kan het enerzijds gaan om een niet-nakoming van de verplichtingen door de ambtenaren en de andere personeelsleden van de Gemeenschappen, die aanleiding kunnen geven tot tuchtrechtelijke en eventueel zelfs strafrechtelijke maatregelen. Anderzijds betreft het ook een niet-nakoming van verplichtingen door de leden van de instellingen en organen, door de bestuurders van de instanties of door de personeelsleden van de instellingen, organen en instanties die niet zijn onderworpen aan het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen en aan de regeling die van toepassing is op de andere personeelsleden van deze Gemeenschappen.⁹⁸

94 Art. 2 Verordening nr. 2185/96 Raad 11 november 1996.

95 J. Vervaele, 'Communautaire normering en operationele toepassing van onderzoeksbevoegdheden, bewijsgaring en bewijsgebruik met betrekking tot schending van financiële belangen van de EG', *l.c.*, 86; J.A.E. Vervaele, 'Europeanisering van het strafrecht of de strafrechtelijke dimensie van de Europese integratie', *l.c.*, 12; J.A.E. Vervaele, 'Naar een Europees zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) voor fraude- en corruptiebestrijding in de EU?', *l.c.*, 639. Hierbij dient in de praktijk met name te worden gedacht aan gevallen die vergelijkbaar zijn met deze die de aanleiding vormden voor het Griekse Mais-arrest van het Hof van Justitie van 21 september 1989 (*supra*, I; L. Kuhl en H. Spitzer, *l.c.*, 327).

96 Art. 2 Verordening nr. 2185/96 Raad 11 november 1996. Een andere lidstaat beschikt aldus niet over de formele mogelijkheid om ter zake een verzoek aan OLAF te richten (J. Vervaele, 'Communautaire normering en operationele toepassing van onderzoeksbevoegdheden, bewijsgaring en bewijsgebruik met betrekking tot schending van financiële belangen van de EG', *l.c.*, 85).

97 L. Kuhl en H. Spitzer, *l.c.*, 327.

98 Art. 2, eerste lid Besluit Commissie 28 april 1999. Zie inzake de interne onderzoeken ook: het Interinstitutioneel Akkoord van 25 mei 1999 tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Commissie van de Europese Gemeenschappen betreffende de interne onderzoeken verricht door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF), *PB* 1999, L 136/15; het Besluit van de Raad van 25 mei 1999 betreffende de voorwaarden voor en de wijze van uitvoering van interne onderzoeken op het gebied van de bestrijding van fraude, corruptie en elke andere onwettige activiteit die de belangen van de Gemeenschap schaadt,

Aangezien de verhouding tussen OLAF en de lidstaten hoofdzakelijk van belang is in het kader van de externe administratieve onderzoeken, wordt in wat volgt slechts daarop ingegaan (*infra*, 3.2.4).

3.2.3.2 De overige taken

Benevens het uitvoeren van interne en externe administratieve onderzoeken is OLAF tevens belast met een aantal andere taken. Alvorens deze nader te analyseren, dient te worden aangestipt dat de eerder aangegeven totale onafhankelijkheid van OLAF slechts geldt voor zijn operationele onderzoeksactiviteiten, doch geenszins betrekking heeft op al de overige taken die aan OLAF zijn toevertrouwd.⁹⁹

3.2.3.2.1 De aanvullende onderzoeksopdrachten

OLAF voert niet alleen administratieve onderzoeken uit, doch kan door de Commissie of door andere instellingen, organen en instanties tevens worden belast met onderzoeksopdrachten op andere gebieden.¹⁰⁰ Van deze mogelijkheid werd tot op heden evenwel nog geen gebruik gemaakt.¹⁰¹

3.2.3.2.2 De bijstand en de coördinatie

In de tweede plaats biedt OLAF aan de lidstaten de bijstand van de Commissie bij het organiseren van een nauwe, regelmatige samenwerking tussen hun bevoegde autoriteiten met het oog op de coördinatie van hun maatregelen ter bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschap.¹⁰²

In het kader van de strafrechtelijke bijstandszaken wordt OLAF door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten gevraagd om bijstand te verlenen bij het uitvoeren van een strafrechtelijk onderzoek, terwijl bij de coördinatiezaken de

PB 1999, L 149/36; het Besluit van de Commissie van 2 juni 1999 betreffende de voorwaarden voor en de wijze van uitvoering van interne onderzoeken op het gebied van de bestrijding van fraude, corruptie en elke andere onwettige activiteit die schadelijk is voor de belangen van de Gemeenschappen, PB 1999, L 149/57; en het Besluit van het Europees Parlement van 18 november 1999 inzake wijziging van het Reglement als gevolg van het Interinstitutioneel Akkoord van 25 mei 1999 betreffende de interne onderzoeken verricht door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF), PB 2000, C 189/209.

99 Comité van toezicht van OLAF, *Advies nr. 2/03 bij het verslag van de Commissie. Evaluatie van de werkzaamheden van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). Verordeningen van het Europees Parlement en de Raad (EG) nr. 1073/1999 en van de Raad (Euratom) nr. 1074/1999 (artikel 15)*, 8; *Verslag van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). Activiteitsverslag voor de periode 1 juni 2000-31 mei 2001*, PB 2001, C 365/49.

100 Art. 2, eerste lid *in fine* Besluit Commissie 28 april 1999.

101 *Verslag van de Commissie. Evaluatie van de werkzaamheden van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). Verordening van het Europees Parlement en de Raad (EG) nr. 1073/1999 en van de Raad (Euratom) nr. 1074/1999 (Artikel 15)*, Brussel, 2 april 2003, COM (2003) 154 definitief, 7.

102 Art. 2, tweede lid Besluit Commissie 28 april 1999; art. 1, tweede lid Verordening nr. 1073/1999 Europees Parlement en Raad 25 mei 1999.

primaire rol van OLAF bestaat uit het coördineren van de activiteiten van andere onderzoeksinstanties.¹⁰³ Zowel de bijstand als de coördinatie hebben in die optiek aldus betrekking op specifieke door de lidstaten gevoerde onderzoeken. Anders dan het geval is bij de externe onderzoeken, speelt OLAF bij de bijstand en coördinatie echter geen leidende rol en neemt het evenmin strategische of operationele beslissingen voor het onderzoek. Aangezien het onderzoek wordt beheerd door de nationale autoriteiten vervult OLAF eerder de rol van wisselwachter, die informatie van de lidstaten of van de directoraten-generaal van de Commissie in de goede richting stuurt. Aldus zal OLAF bijvoorbeeld de op communautair niveau vergaarde informatie ter beschikking stellen van de lidstaten. Wel kan het hierbij eventueel extra impulsen geven, in die zin dat OLAF bijvoorbeeld de lidstaten kan verzoeken om aanvullende acties te ondernemen.¹⁰⁴ Daarnaast kan OLAF zijn technische en multidisciplinaire deskundigheid ter beschikking stellen van de lidstaten en in die zin een ondersteuning bieden aan de nationale onderzoeken.¹⁰⁵

Door het Comité van toezicht werd erop gewezen dat er in praktijk nog onvoldoende onderscheid wordt gemaakt tussen de externe onderzoeken, waarbij OLAF gebruik maakt van zijn bevoegdheden voor controles en inspecties ter plaatse enerzijds en de bevoegdheden op het vlak van coördinatie en samenwerking met de lidstaten anderzijds.¹⁰⁶ Deze onduidelijkheid kan minstens tot op zekere hoogte worden verholpen door de bijstand en coördinatie die OLAF aan de lidstaten kan leveren nader te specificeren in formele convenanten met de be-

103 *Verslag van het Europees Bureau voor fraudebestrijding. Derde activiteitenverslag voor het jaar eindigend juni 2002*, PB 2002, C 328/22. Hierbij dient wel te worden aangetekend dat bijstand en coördinatie analytisch wel van elkaar te onderscheiden zijn, doch dat tussen beiden hoe dan ook een verband bestaat. Dit blijkt met name ook uit artikel 7, eerste lid van het Tweede Protocol bij de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (PB 1997, C 221/12). Daarin wordt immers juist gestipuleerd dat de Commissie de technische en operationele bijstand verleent die de bevoegde nationale autoriteiten nodig kunnen hebben om coördinatie van het door hen ingestelde onderzoek te vergemakkelijken.

104 Comité van toezicht van het OLAF, *Activiteitenverslag (juli 2000-september 2001)*, PB 2001, C 365/13; Comité van toezicht van het OLAF, *Activiteitenverslag (september 2001-juni 2002)*, PB 2002, C 234/15. Zie daarnaast ook: *Verslag van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). Eerste verslag over de operationele werkzaamheden 1 juni 1999-31 mei 2000*, 15.

105 *Verslag van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). Eerste verslag over de operationele werkzaamheden 1 juni 1999-31 mei 2000*, 47. In dit perspectief wordt door de Commissie met name ook aanbevolen om de praktijk van *taskgroups* die worden ingesteld als crisisteam in bepaalde sectoren – bijvoorbeeld sigaretten, alcohol en olijfolie – verder te ontwikkelen als model. Tevens kan in dit verband worden gewezen op de onderzoeken in derde landen, waarbij wordt gewerkt met communautaire teams die zijn samengesteld uit onderzoekers van de meest betrokken lidstaten (*Verslag van de Commissie. Evaluatie van de werkzaamheden van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). Verordening van het Europees Parlement en de Raad (EG) nr. 1073/1999 en van de Raad (Euratom) nr. 1074/1999 (Artikel 15)*, Brussel, 2 april 2003, COM (2003) 154 definitief, 17).

106 Comité van toezicht van het OLAF, *Activiteitenverslag (september 2001-juni 2002)*, PB 2002, C 234/14.

voegde nationale instanties.¹⁰⁷ In dit perspectief werd op 17 februari 2000 bijvoorbeeld een Protocol ondertekend tussen OLAF en de Italiaanse *Direzione Nazionale Antimafia*¹⁰⁸, waarin met name de wederzijdse informatie-uitwisseling en de samenwerking op het vlak van opleidingen wordt voorzien.

3.2.3.2.3 De gesprekspartner van nationale politieke en justitiële autoriteiten

Hoewel OLAF zelf niet over de bevoegdheid beschikt om strafrechtelijke onderzoeken te voeren, vormt het ten derde wel de rechtstreekse gesprekspartner van de politieke en gerechtelijke autoriteiten van de lidstaten.¹⁰⁹ De ontwikkeling van deze taak bleek in de praktijk overigens niet zo eenvoudig. Zo werd aanvankelijk vastgesteld dat de samenwerking tussen OLAF en de nationale autoriteiten slechts bij wijze van uitzondering verder ging dan het kader van specifieke zaken en aldus vrijwel geen betrekking had op een meer algemene benadering van de problematiek van de fraude. In dit verband bleek met name dat de samenwerking bij het verzamelen en analyseren van gegevens en inlichtingen in een eerste fase het embryonaal stadium niet oversteeg.¹¹⁰

Teneinde zijn rol als gesprekspartner van de nationale autoriteiten verder uit te bouwen en tevens zijn taken van coördinatie en bijstand optimaal te vervullen, werd door OLAF de ambitie vooropgesteld om te evolueren tot een zogenaamd '*communautair dienstenplatform*'.¹¹¹ Zulk een platform moet toelaten om het scala van activiteiten van OLAF beter te presenteren, waarbij tevens een overzicht kan worden geboden van de binnen OLAF aanwezige deskundigheid. Aldus zou de toegevoegde waarde van het communautaire niveau voor alle nationale instanties met bevoegdheden op het vlak van administratieve onderzoeken of van opsporing duidelijker moeten blijken.¹¹² Mede in dit per-

107 Deze techniek wordt door de Commissie uitdrukkelijk gepropageerd. Zie: *Verslag van de Commissie. Evaluatie van de werkzaamheden van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). Verordening van het Europees Parlement en de Raad (EG) nr. 1073/1999 en van de Raad (Euratom) nr. 1074/1999 (Artikel 15)*, Brussel, 2 april 2003, COM (2003) 154 definitief, 18 en 28.

108 Dit Protocol kan worden geraadpleegd op de website van OLAF. Zie tevens: *Verslag van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). Eerste verslag over de operationele werkzaamheden 1 juni 1999-31 mei 2000*, 47.

109 Art. 2, zesde lid Besluit Commissie 28 april 1999.

110 Comité van toezicht van het OLAF, *Activiteitenverslag (juli 1999-juli 2000)*, PB 2000, C 360/24.

111 *Verslag van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). Activiteitenverslag voor de periode 1 juni 2000-31 mei 2001*, PB 2001, C 365/53 en 61-62. Zie daarnaast ook: *Mededeling van de Commissie. Bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen. Fraudebestrijding. Naar een algemene strategische aanpak*, Brussel, 28 juni 2000, COM (2000) 358 definitief, 13-14; *Mededeling van de Commissie. Bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen. Fraudebestrijding. Actieplan voor 2001-2003*, Brussel, 15 mei 2001, COM (2000) 254 definitief, 12-14.

112 *Verslag van de Commissie. Evaluatie van de werkzaamheden van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). Verordening van het Europees Parlement en de Raad (EG) nr. 1073/1999 en van de Raad (Euratom) nr. 1074/1999 (Artikel 15)*, Brussel, 2 april 2003, COM (2003) 154 definitief, 18. Zie tevens: Comité van toezicht van OLAF, *Advies nr. 2/03 bij het verslag van de Commissie. Evaluatie van de werkzaamheden van het Europees Bureau voor*

spectief wordt thans overigens ook overwogen om in met name de nieuwe lidstaten en de kandidaat-lidstaten verbindingsfunctionarissen van OLAF te stationeren en om aldus een netwerk met deze staten te creëren.¹¹³

Tevens werd door de Commissie aangekondigd dat zij met voorstellen zal komen die ertoe strekken om aan OLAF de bevoegdheid te verlenen om verzoeken tot uitvoering van onderzoeken ter bestrijding van fraude te kunnen richten aan alle bevoegde diensten van de lidstaten. Zulk een op het onderzoek van ernstige delicten toegespitste regeling zou moeten leiden tot een grotere synergie tussen het nationale en het communautaire niveau, met inachtneming weliswaar van het subsidiariteitsbeginsel.¹¹⁴

3.2.3.2.4 De taken van conceptuele en beleidsmatige aard

In de vierde plaats draagt OLAF bij aan het ontwerpen en uittekenen van methoden voor de fraudebestrijding; staat het in voor de voorbereiding van de door de Commissie op dit terrein te nemen initiatieven inzake wet- en regelgeving; en is het verantwoordelijk voor alle andere operationele activiteiten van de Commissie inzake fraudebestrijding.¹¹⁵

Bij de voorbereiding van wetgevingsinitiatieven of bij de uitvoering van bepaalde conceptuele activiteiten resorteert OLAF onder de volledige verantwoordelijkheid van de Commissie. In overeenstemming met de door het Comité van toezicht gedane aanbevelingen¹¹⁶ wordt dit fundamenteel onderscheid tevens tot uiting gebracht in de interne organisatie van OLAF. Zo is het Directoraat A belast met Beleid, wetgeving en juridische zaken, terwijl het Directoraat B instaat voor de onderzoeken en de operationele taken.¹¹⁷

fraudebestrijding (OLAF). Verordeningen van het Europees Parlement en de Raad (EG) nr. 1073/1999 en van de Raad (Euratom) nr. 1074/1999 (artikel 15), 20.

113 *Verslag van het Europees Bureau voor fraudebestrijding. Vierde activiteitenverslag voor het jaar eindigend juni 2003, 3 en 22.*

114 *Verslag van de Commissie. Evaluatie van de werkzaamheden van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). Verordening van het Europees Parlement en de Raad (EG) nr. 073/1999 en van de Raad (Euratom) nr. 1074/1999 (Artikel 15), Brussel, 2 april 2003, COM (2003) 154 definitief, 14 en 18.*

115 Art. 2, derde tot en met vijfde lid Besluit Commissie 28 april 1999; art. 1, tweede lid *in fine* Verordening nr. 1073/1999 Europees Parlement en Raad 25 mei 1999. Zie in dit verband tevens: *Mededeling van de Commissie. Bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen. Fraudebestrijding. Naar een algemene strategische aanpak*, Brussel, 28 juni 2000, COM (2000) 358 definitief, 7.

116 Comité van toezicht van het OLAF, *Activiteitenverslag (juli 1999-juli 2000)*, PB 2000, C 360/22.

117 *Verslag van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). Activiteitenverslag voor de periode 1 juni 2000-31 mei 2001*, PB 2001, C 365/50 en 63. Vgl. Comité van toezicht van het OLAF, *Activiteitenverslag (juli 2000-september 2001)*, PB 2001, C 365/6.

3.2.4 *Het verloop van de externe administratieve onderzoeken*

3.2.4.1 *De informatiebronnen en het dossierbeheer*

De informatie die aan de basis ligt van de door OLAF gevoerde externe administratieve onderzoeken wordt gegenereerd uit zeer diverse bronnen. In de eerste plaats kan deze informatie afkomstig zijn van de gespecialiseerde diensten van de Commissie.¹¹⁸ Daarnaast moet rekening worden gehouden met de mededelingen die de lidstaten in het kader van de toepassing van de communautaire regelgeving aan OLAF richten.¹¹⁹ Tevens wordt informatie geleverd door de (beweerde) slachtoffers van oneerlijke concurrentie die het gevolg is van begane fraude. In die context ontvangt OLAF ook regelmatig meldingen van gespecialiseerde adviesbureaus of advocatenkantoren.¹²⁰ Informatie kan ook afkomstig zijn van elke burger, die hiertoe gebruik kan maken van het door OLAF ingestelde 'groene nummer'¹²¹; van contacten met de vakwereld; of van meer algemene bronnen, zoals de pers.¹²²

Sinds mei 2001 is het gehele dossierbeheer binnen OLAF ondergebracht in het zogenaamde *Case Management System (CMS)*. Alle nieuwe meldingen inzake mogelijke fraude die bij OLAF binnenkomen, worden systematisch in deze gegevensbank geregistreerd, en voorzien van een volgnummer, dat niet kan worden gewijzigd of gewist. Zodra een melding is geregistreerd gaat deze automatisch de evaluatiefase in. Eén van de belangrijkste doelstellingen van deze evaluatiefase bestaat erin de onbetrouwbare informatie zo spoedig mogelijk te elimineren en het dossier aldus af te sluiten. Via deze schifting in een vroeg stadium zou de werklast van OLAF binnen de perken moeten kunnen worden gehouden.¹²³ In de evaluatiefase wordt de ontvangen informatie dan ook aan een strenge analyse onderworpen. In dit kader worden ook de andere informatiebronnen die ter beschikking staan van OLAF geraadpleegd, om vervolgens vast te stellen of de informatie op het eerste zicht voldoende is om aan te geven dat de (financiële) belangen van de Europese Unie mogelijk geschaad zijn en of

118 Comité van toezicht van het OLAF, *Activiteitenverslag (september 2001-juni 2002)*, PB 2002, C 234/16; *Verslag van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). Eerste verslag over de operationele werkzaamheden 1 juni 1999-31 mei 2000*, 19.

119 *Verslag van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). Eerste verslag over de operationele werkzaamheden 1 juni 1999-31 mei 2000*, 17-18. De registratie van de mededelingen van de lidstaten gebeurt in het zogenaamde *Electronic Communications Registry (ECR)* (*Verslag van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). Activiteitenverslag voor de periode 1 juni 2000-31 mei 2001*, PB 2001, C 365/56).

120 Comité van toezicht van het OLAF, *Activiteitenverslag (september 2001-juni 2002)*, PB 2002, C 234/16.

121 *Verslag van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). Activiteitenverslag voor de periode 1 juni 2000-31 mei 2001*, PB 2001, C 365/58.

122 *Verslag van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). Eerste verslag over de operationele werkzaamheden 1 juni 1999-31 mei 2000*, 19.

123 *Verslag van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). Activiteitenverslag voor de periode 1 juni 2000-31 mei 2001*, PB 2001, C 365/46.

er voldoende grond bestaat om een onderzoek te beginnen.¹²⁴ In het licht van het subsidiariteitsbeginsel zal dit laatste in het algemeen het geval zijn voor zover ingrijpen op communautair niveau een toegevoegde waarde biedt in vergelijking met de maatregelen die door de lidstaten alleen (kunnen) worden genomen.¹²⁵

De evaluatiefase mondt uit in een aanbeveling aangaande het al dan niet optreden van OLAF. Voldoet een zaak niet aan de aangegeven criteria, dan wordt overgegaan tot de klassering ervan als hetzij een geseponeerde zaak, hetzij een supervisiezaak. In dat laatste geval wordt er door OLAF weliswaar geen onderzoek geopend omdat een nationale autoriteit in een betere positie verkeert om dit te doen, doch acht OLAF de informatie wel belangrijk genoeg om de zaak verder op te volgen. Voldoet een zaak daarentegen wel aan de aangegeven criteria, dan zal in beginsel een optreden van OLAF volgen, waarbij een nader onderscheid dient te worden gemaakt tussen het instellen van een (intern of extern) administratief onderzoek, het verzorgen van de nodige coördinatie en het leveren van de vereiste bijstand.¹²⁶

Via het CMS kan thans reeds het verloop van de onderzoeken en de afhandeling van de dossiers worden gevolgd, zodat het een belangrijk instrument is met het oog op een transparant beheer van OLAF. Het biedt vooralsnog echter slechts beperkte mogelijkheden voor de eigenlijke analyse van fraudegevallen c.q. dossiers. In die zin zou het CMS dan ook verder moeten worden uitge-

124 *Verslag van het Europees Bureau voor fraudebestrijding. Derde activiteitenverslag voor het jaar eindigend juni 2002*, PB 2002, C 328/22. Zie verder ook: Comité van toezicht van het OLAF, *Activiteitenverslag (september 2001-juni 2002)*, PB 2002, C 234/16; *Verslag van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). Eerste verslag over de operationele werkzaamheden 1 juni 1999-31 mei 2000*, 17 en 19-21.

125 *Verslag van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). Eerste verslag over de operationele werkzaamheden 1 juni 1999-31 mei 2000*, 26. Op het domein van de BTW treedt OLAF aldus bijvoorbeeld alleen op in internationale fraudegevallen die een operationele coördinatie op communautair niveau vergen, en dan nog uitsluitend voor zover een nationale administratieve of gerechtelijke instantie uitdrukkelijk om bijstand verzoekt (*Verslag van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). Activiteitenverslag voor de periode 1 juni 2000-31 mei 2001*, PB 2001, C 365/42). Het Comité van toezicht wijst er verder op dat OLAF slechts een onderzoek zou mogen openen indien voldaan is aan de eis van proportionaliteit, in die zin dat er hetzij sprake dient te zijn van een redelijke kans op succes in een tuchtrechtelijke, administratieve en/of strafrechtelijke procedure, hetzij van voldoende ernstige vermeende feiten. Op dit ogenblik beschikt OLAF echter nog niet over de vereiste middelen om dergelijke kansen op adequate wijze te evalueren (Comité van toezicht van OLAF, *Advies nr. 2/03 bij het verslag van de Commissie. Evaluatie van de werkzaamheden van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). Verordeningen van het Europees Parlement en de Raad (EG) nr. 1073/1999 en van de Raad (Euratom) nr. 1074/1999 (artikel 15)*, 14).

126 *Verslag van het Europees Bureau voor fraudebestrijding. Derde activiteitenverslag voor het jaar eindigend juni 2002*, PB 2002, C 328/22-23; *Verslag van het Europees Bureau voor fraudebestrijding. Vierde activiteitenverslag voor het jaar eindigend juni 2003*, 11 en 17, voetnoot 7. Overigens valt aan te stippen dat in het door de Commissie ingediende voorstel tot wijziging van Verordening nr. 1073/1999 een duidelijkere grondslag voor de toepassing van het opportuniteitsbeginsel door OLAF wordt voorzien. Zie: *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No. 1073/1999 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF)*, Brussel, 10 februari 2004, COM (2004) 103 final, 2004/0035 (COD), 9.

bouwd, zodat betrouwbare informatie kan worden gegenereerd met het oog op deze analyse, waarbij tevens bepaalde trends in de criminaliteit ten nadele van de begroting van de Gemeenschap zouden moeten kunnen blijken.¹²⁷

3.2.4.2 De opening van het onderzoek

Externe administratieve onderzoeken worden geopend bij besluit van de directeur van OLAF, die hierbij hetzij op eigen initiatief, hetzij op verzoek van een belanghebbende lidstaat handelt.¹²⁸ Deze regel blijkt in praktijk echter niet onverkort te worden nageleefd. Zo stelde het Comité van toezicht vast dat besluiten tot het instellen van onderzoeken in bepaalde gevallen ook door de onderzoekers zelf worden genomen, die zich daarbij daarenboven niet kunnen baseren op prioriteiten, richtsnoeren of voorschriften die algemeen gelden voor OLAF.¹²⁹ Het spreekt voor zich dat zulk een handelswijze bepaalde risico's inhoudt. Aangezien de bevoegdheid tot opening van het onderzoek juridisch beschouwd immers exclusief aan de directeur toekomt, kunnen onderzoeksdaaden die buiten het openingsbesluit om worden gesteld desgevallend nietig worden verklaard. Om procedurele betwistingen te vermijden, zal het besluit tot opening van een onderzoek daarenboven ook voldoende duidelijk moeten zijn.¹³⁰

Om aan deze problemen tegemoet te komen werd binnen OLAF besloten om de beslissing van de directeur tot al dan niet openen van een onderzoek steeds te laten voorafgaan door een advies van het Comité Operationele taken, dat bestaat uit de directeur Operationele taken, alle raadsadviseurs en het hoofd van de Eenheid Magistraten en juridisch advies.¹³¹ In de lijn van de door het Comité van toezicht gedane aanbevelingen is het aangewezen dat in dit advies met name ook een standpunt zou worden ingenomen omtrent de vorm van het te verrichten onderzoek, waarbij ook de wenselijkheid zou kunnen worden beoordeeld om gevallen met een duidelijke strafrechtelijke dimensie reeds onmiddellijk aan de bevoegde nationale autoriteiten over te maken. In voorkomend geval zou OLAF dan als opdracht hebben om de nationale gerechtelijke autoriteiten bijstand te verlenen en om eventueel de voortgang van het dossier te bewaken.¹³² Dit voorstel sluit aan bij de vaststelling dat in praktijk vrijwel alle fraudes en onregelmatigheden worden ontdekt in nauwe samenwerking tussen OLAF en de bevoegde nationale diensten. In zulke gevallen kan het extern onderzoek van

127 Comité van toezicht van het OLAF, *Activiteitenverslag (juli 2000-september 2001)*, PB 2001, C 365/8; Comité van toezicht van het OLAF, *Activiteitenverslag (september 2001-juni 2002)*, PB 2002, C 234/10 en 19; *Verslag van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). Activiteitenverslag voor de periode 1 juni 2000-31 mei 2001*, PB 2001, C 365/56.

128 Art. 5, eerste lid Verordening nr. 1073/1999 Europees Parlement en Raad 25 mei 1999.

129 Comité van toezicht van het OLAF, *Activiteitenverslag (september 2001-juni 2002)*, PB 2002, C 234/17.

130 Comité van toezicht van het OLAF, *Activiteitenverslag (juli 2000-september 2001)*, PB 2001, C 365/11.

131 *Verslag van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). Activiteitenverslag voor de periode 1 juni 2000-31 mei 2001*, PB 2001, C 365/45-46.

132 Comité van toezicht van het OLAF, *Activiteitenverslag (juli 2000-september 2001)*, PB 2001, C 365/11.

OLAF dan de vorm aannemen van een aan de betrokken lidstaat gericht verzoek tot opening van een onderzoek, dat dan vervolgens onder de verantwoordelijkheid van deze lidstaat en conform diens nationale recht wordt gevoerd. Wel zal OLAF dan kunnen worden betrokken bij dit onderzoek.¹³³

Door het Comité van toezicht werd herhaaldelijk vastgesteld dat de doelstellingen van het onderzoeksbeleid van OLAF niet duidelijk werden omschreven, zodat het ook onduidelijk was welke prioriteiten dienden te worden in acht genomen en er in die zin sprake was van een gebrek aan transparantie. Tevens bleek dat de beslissing om al dan niet een onderzoek te openen doorgaans op louter reactieve wijze werd genomen.¹³⁴ Mede in dit perspectief werd door het Comité van toezicht dan de uittekening van een reactief en proactief onderzoeksbeleid aanbevolen, waarbij met name zou moeten worden gesteund op analyses van alle beschikbare informatie over de economische en criminologische achtergrond van de fraude ten nadele van de financiële belangen van de Europese Unie.¹³⁵

Ter uitvoering van deze aanbeveling werd binnen OLAF het Comité operaties en interne onderzoeken opgericht¹³⁶, dat als opdracht heeft het openen van onderzoeken te rationaliseren, de *follow-up* ervan te verbeteren en de verslagen ervan op te stellen met inachtneming van de procedurevoorschriften.¹³⁷ Daarnaast werd in september 2001 het Directoraat C ingesteld, dat specifiek verantwoordelijk is voor het inlichtingenwerk, de werkstrategie en de informatietechnologie.¹³⁸ Dit Directoraat dient de nodige inlichtingen en gegevens te verzamelen aangaande de economische en criminologische achtergrond van de fraude ten nadele van de financiële belangen van de Europese Gemeenschap. Op grond daarvan dienen dan criteria te worden ontwikkeld, die moeten toelaten het

-
- 133 Comité van toezicht van het OLAF, *Activiteitenverslag (juli 2000-september 2001)*, PB 2001, C 365/13.
- 134 Comité van toezicht van het OLAF, *Activiteitenverslag (juli 1999-juli 2000)*, PB 2000, C 360/8 en 24. Zie tevens: Comité van toezicht van het OLAF, *Activiteitenverslag (september 2001-juni 2002)*, PB 2002, C 234/4-5.
- 135 Comité van toezicht van het OLAF, *Activiteitenverslag (juli 1999-juli 2000)*, PB 2000, C 360/8 en 24; Comité van toezicht van het OLAF, *Activiteitenverslag (juli 2000-september 2001)*, PB 2001, C 365/20. Dit onderzoeksbeleid zou dan jaarlijks aan het Comité van toezicht moeten worden voorgelegd in het kader van het activiteitenprogramma dat de directeur van OLAF bij toepassing van artikel 11, zevende lid van de Verordening nr. 1073/1999 van het Europees Parlement en de Raad van 25 mei 1999 aan het Comité moet overleggen (Comité van toezicht van OLAF, *Advies nr. 2/03 bij het verslag van de Commissie. Evaluatie van de werkzaamheden van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). Verordeningen van het Europees Parlement en de Raad (EG) nr. 1073/1999 en van de Raad (Euratom) nr. 1074/1999 (artikel 15)*, 3 en 14-15).
- 136 Dit Comité is samengesteld uit de directeur-generaal, de directeur Onderzoeken, de assistent Operaties, de adviseurs van het Directoraat Onderzoeken en operaties, het hoofd van de eenheid Magistraten en juridisch advies en het hoofd van de eenheid Technische en administratieve ondersteuning van de onderzoekers.
- 137 Comité van toezicht van het OLAF, *Activiteitenverslag (juli 2000-september 2001)*, PB 2001, C 365/6.
- 138 *Verslag van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). Activiteitenverslag voor de periode 1 juni 2000-31 mei 2001*, PB 2001, C 365/51 en 63; *Verslag van het Europees Bureau voor fraudebestrijding. Derde activiteitenverslag voor het jaar eindigend juni 2002*, PB 2002, C 328/15.

onderzoeksbeleid van OLAF vorm te geven. Hierbij moet tevens rekening worden gehouden met de beschikbare middelen en met de bevoegdheidsverdeling tussen de lidstaten en de Europese Gemeenschap.¹³⁹ Met de oprichting van Directoraat C werd daarnaast ook gestreefd naar een gericht gebruik van de eigen onderzoeksbevoegdheden van het communautair niveau, en dit met name met het oog op een grotere complementariteit en verenigbaarheid van het optreden van OLAF met het optreden van de nationale overheden enerzijds en een grotere doelmatigheid anderzijds.¹⁴⁰

De ambities op het vlak van het door OLAF te voeren onderzoeksbeleid zijn thans zeker nog niet geheel verwezenlijkt. Recent wees het Comité van toezicht er immers nog op dat de door individuele onderzoekers binnen OLAF ingediende voorstellen tot het instellen van onderzoeken in alle gevallen worden bekrachtigd door de directieorganen en aldus *a posteriori* worden ingekaderd in een 'prioriteitenschema'. Dit aanhoudend gebrek aan een afdoend onderzoeksbeleid leidt er dan toe dat de toename van de door OLAF te behandelen dossiers louter wordt vertaald in een vraag naar meer personele middelen.¹⁴¹ Daarenboven werd vastgesteld dat het Directoraat C nog niet geheel naar behoren functioneert. Zo dient met name het strategische inlichtingenwerk binnen OLAF nog voor een deel verder te worden ontwikkeld.¹⁴²

Afsluitend dient te worden opgemerkt dat in het door de Commissie ingediende voorstel tot wijziging van Verordening nr. 1073/1999 uitdrukkelijk wordt voorzien dat de directeur van OLAF elk jaar – en na advies van het Comité van toezicht – het werkprogramma en de prioriteiten voor het onderzoeksbeleid van OLAF dient vast te stellen. Bij de opening van een extern administratief onderzoek zal dan met name met deze prioriteiten rekening moeten worden gehouden.¹⁴³

139 Comité van toezicht van het OLAF, *Activiteitenverslag (juli 2000-september 2001)*, PB 2001, C 365/6, 8 en 18. Zie tevens: *Verslag van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). Eerste verslag over de operationele werkzaamheden 1 juni 1999-31 mei 2000*, 51; *Verslag van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). Activiteitenverslag voor de periode 1 juni 2000-31 mei 2001*, PB 2001, C 365/51 en 61; *Verslag van het Europees Bureau voor fraudebestrijding. Derde activiteitenverslag voor het jaar eindigend juni 2002*, PB 2002, C 328/15-17.

140 *Verslag van de Commissie. Evaluatie van de werkzaamheden van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). Verordening van het Europees Parlement en de Raad (EG) nr. 1073/1999 en van de Raad (Euratom) nr. 1074/1999 (Artikel 15)*, Brussel, 2 april 2003, COM (2003) 154 definitief, 16.

141 Comité van toezicht van het OLAF, *Activiteitenverslag (september 2001-juni 2002)*, PB 2002, C 234/17-18.

142 Zie: Comité van toezicht van het OLAF, *Activiteitenverslag (september 2001-juni 2002)*, PB 2002, C 234/22; *Verslag van het Europees Bureau voor fraudebestrijding. Vierde activiteitenverslag voor het jaar eindigend juni 2003*, 36-38.

143 *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No. 1073/1999 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF)*, Brussel, 10 februari 2004, COM (2004) 103 final, 2004/0035 (COD), 8-9.

3.2.4.3 De bevoegdheden van OLAF

De door OLAF uit te voeren controles en verificaties ter plaatse worden voorbereid en geleid in nauwe samenwerking met de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaat, die tijdig moet worden geïnformeerd over het voorwerp, het doel en de rechtsgrondslag van deze controles en verificaties. Deze informatieplicht is met name van belang met het oog op de door de lidstaten aan OLAF te verlenen bijstand.¹⁴⁴ Controles door OLAF zonder een voorafgaande kennisgeving aan de lidstatelijke autoriteiten zijn in beginsel uitgesloten.¹⁴⁵

Wordt besloten tot controles en verificaties ter plaatse, dan dient OLAF er op grond van het proportionaliteitsbeginsel¹⁴⁶ wel op toe te zien dat er terzeldertijd bij de betrokken marktdeelnemers voor dezelfde feiten geen vergelijkbare controles en verificaties worden uitgevoerd op grond van sectoriële communautaire regelingen. Bovendien moet OLAF rekening houden met de controles die de lidstaat op grond van zijn nationale wetgeving voor dezelfde feiten bij de betrokken marktdeelnemers verricht of reeds heeft verricht.¹⁴⁷ Aldus wordt beoogd om de loyale samenwerking tussen OLAF en de lidstaten in alle fasen van een controlemissie ter plaatse te waarborgen.¹⁴⁸

De eigenlijke uitvoering van de externe administratieve onderzoeken geschiedt onder de leiding van de directeur van OLAF.¹⁴⁹

De personeelsleden van OLAF die door de directeur voor de uitvoering van een onderzoek zijn aangewezen, dienen voor elk optreden te beschikken over een door hem verstrekte schriftelijke machtiging, waarin het voorwerp van het onderzoek is vermeld.¹⁵⁰ Zij verrichten hun taken steeds na vertoon van een schriftelijke bevoegdheidsverklaring, waarin hun identiteit en hoedanigheid zijn vermeld.¹⁵¹ Onder voorbehoud van het toepasselijke gemeenschapsrecht, dienen de controleurs van OLAF zich te houden aan de in de wetgeving van de betrokken lidstaat voorziene procedureregels.¹⁵² Bij de door hen in een lidstaat uitge-

144 Art. 4 Verordening nr. 2185/96 Raad 11 november 1996. Zie tevens art. 9, tweede lid *in fine* Verordening nr. 2988/95 Raad 18 december 1995.

145 L. Kuhl en H. Spitzer, *l.c.*, 326.

146 L. Kuhl en H. Spitzer, *l.c.*, 338.

147 Art. 3 Verordening nr. 2185/96 Raad 11 november 1996.

148 *Verlag van de Commissie. Evaluatie van de werkzaamheden van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). Verordening van het Europees Parlement en de Raad (EG) nr. 1073/1999 en van de Raad (Euratom) nr. 1074/1999 (Artikel 15)*, Brussel 2 april 2003, COM (2003) 154 definitief, 17.

149 Art. 6, eerste lid Verordening nr. 1073/1999 Europees Parlement en Raad 25 mei 1999.

150 Art. 6, derde lid Verordening nr. 1073/1999 Europees Parlement en Raad 25 mei 1999. Zie tevens: art. 6, eerste lid Verordening nr. 2185/96 Raad 11 november 1996.

151 Art. 6, tweede lid Verordening nr. 1073/1999 Europees Parlement en Raad 25 mei 1999. Zie tevens: art. 6, eerste lid Verordening nr. 2185/96 Raad 11 november 1996. Alleen de functionarissen van OLAF hebben zulk een bevoegdheidsverklaring voor onbepaalde tijd ontvangen (*Verlag van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). Eerste verslag over de operationele werkzaamheden 1 juni 1999-31 mei 2000*, 13).

152 Art. 6, eerste lid *in fine* Verordening nr. 2185/96 Raad 11 november 1996. Met Vervaele kan er in dit verband op worden gewezen dat deze bepaling in die zin problematisch is dat de nationale procedureregels in het bestuurs- en het strafrecht vaak nog onvoldoende bedacht zijn op de aan de inspecteurs van OLAF toegekende operationele onderzoeksbevoegdheden

voerde controles en verificaties dienen de personeelsleden van OLAF zich daarboven te gedragen overeenkomstig de regels en gebruiken die gelden voor de ambtenaren van deze lidstaat.¹⁵³

De controles en verificaties ter plaatse worden door OLAF uitgevoerd bij de marktdeelnemers waarop de maatregelen of de communautaire administratieve sancties uit hoofde van artikel 7 van de Verordening nr. 2988/95 kunnen worden toegepast, wanneer mag worden vermoed dat onregelmatigheden zijn begaan. Met het oog op de adequate uitvoering van deze controles en verificaties, dienen de marktdeelnemers de toegang tot de lokalen, terreinen, vervoermiddelen en andere plaatsen voor professioneel gebruik toe te staan.¹⁵⁴ Krachtens artikel 7 van de Verordening nr. 2185/96 beschikken de inspecteurs van OLAF over klassieke toezichtsbevoegdheden, doch niet over opsporingsbevoegdheden.¹⁵⁵ Aldus hebben zij onder dezelfde voorwaarden als de nationale administratieve controleurs en met inachtneming van de nationale wetgevingen¹⁵⁶, toegang tot alle voor het goede verloop van de controles en verificaties ter

(J.A.E. Vervaele, 'Naar een Europees zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) voor fraude- en corruptiebestrijding in de EU?', *l.c.*, 639).

153 Daarnaast moeten zij het Statuut en de in artikel 4, eerste lid, tweede alinea van de Verordening nr. 1073/1999 aangegeven besluiten eerbiedigen (zie: art. 6, vierde lid Verordening nr. 1073/1999 Europees Parlement en Raad 25 mei 1999).

154 Art. 5 Verordening nr. 2185/96 Raad 11 november 1996. De controles en verificaties beogen aldus niet om de administratieve praktijken van de nationale autoriteiten te toetsen op hun verenigbaarheid met het Gemeenschapsrecht, doch wel om marktdeelnemers rechtstreeks te controleren (L. Kuhl en H. Spitzer, *l.c.*, 327). In praktijk blijkt in dit verband overigens wel een aantal problemen te bestaan, in die zin dat werd vastgesteld dat marktdeelnemers zich in bepaalde gevallen verzetten tegen de controles, en dit zowel bij de toegang tot de gebouwen als tot de bescheiden. De Commissie deed dan ook de aanbeveling aan OLAF om een vergelijkend onderzoek te verrichten naar de mate waarin medewerking aan controles wordt geweigerd (*Verslag van de Commissie. Evaluatie van de werkzaamheden van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). Verordening van het Europees Parlement en de Raad (EG) nr. 1073/1999 en van de Raad (Euratom) nr. 1074/1999 (Artikel 15)*, Brussel, 2 april 2003, COM (2003) 154 definitief, 15). Door Vervaele was overigens reeds eerder aangegeven dat bepaalde lidstaten artikel 5 van Verordening nr. 2185/96 zo interpreteren dat er sprake zou moeten zijn van een strafrechtelijke verdenking, hetgeen niet verenigbaar is met het feit dat OLAF slechts over toezichtsbevoegdheden beschikt (J.A.E. Vervaele, 'Naar een Europees zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) voor fraude- en corruptiebestrijding?', *l.c.*, 639). Nelles wijst er in dit verband echter op dat het in artikel 5 van de Verordening nr. 2185/96 vooropgestelde vermoeden van begane onregelmatigheden in het perspectief van het Duits recht inhoudelijk quasi op hetzelfde neerkomt als de zogenaamde 'Anfangsverdacht' (U. Nelles, 'Europäisierung des Strafverfahrens – Strafprozessrecht für Europa?', *ZStW.* 1997, (72) 744).

155 J.A.E. Vervaele, 'Europeanisering van het strafrecht of de strafrechtelijke dimensie van de Europese integratie', *l.c.*, 12.

156 Hierbij dient te worden aangestipt dat het achterhalen van de nationale voorschriften voor zowel administratieve als gerechtelijke procedures in praktijk vaak een heikele aangelegenheid blijkt, waarbij met name de diversiteit en de complexiteit van de geldende voorschriften problemen oproept (*Verslag van de Commissie. Evaluatie van de werkzaamheden van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). Verordening van het Europees Parlement en de Raad (EG) nr. 1073/1999 en van de Raad (Euratom) nr. 1074/1999 (Artikel 15)*, Brussel, 2 april 2003, COM (2003) 154 definitief, 15-16. Zie verder ook: J. Vervaele, 'Communautaire normering en operationele toepassing van onderzoeksbevoegdheden, bewijsgaring en bewijsgebruik met betrekking tot schending van financiële belangen van de EG', *l.c.*, 87-88).

plaatse noodzakelijk blijkende gegevens en documenten betreffende de betrokken transacties. Zij mogen tevens dezelfde materiële controlemiddelen voor onderzoek gebruiken als de nationale controleurs en met name ook de benodigde documenten kopiëren.¹⁵⁷

Dat de door OLAF gevoerde externe onderzoeken formeel beschouwd een administratief karakter hebben, neemt niet weg dat deze onderzoeken – zowel door het doel waarop ze zijn gericht, als door de wijze waarop ze worden uitgevoerd – minstens tot op zekere hoogte in het vaarwater van het strafrecht komen. Zo kunnen de door OLAF uitgevoerde onderzoeken niet alleen bijdragen tot het strafrechtelijk onderzoek, doch kunnen zij tevens handelingen omvatten die een aantasting vormen van de persoonlijke rechten en vrijheden van de betrokkene.¹⁵⁸ Gegeven de vergaande bevoegdheden waarover OLAF beschikt, is het opvallend dat nergens in de toepasselijke regelgeving wordt bepaald vanaf wanneer er precies sprake is van een voldoende vermoeden van begane onregelmatigheden.¹⁵⁹ In het licht hiervan dient tevens te worden opgemerkt dat de volstreekte onafhankelijkheid die aan (de directeur van) OLAF werd toegekend bevreemdend en eigenlijk onaanvaardbaar is. Om heel goede redenen, kent geen enkele lidstaat immers een (bijzondere) politiedienst die volstrekt onafhankelijk opereert. Het voorziene Comité van toezicht op OLAF biedt in dit perspectief overigens geen adequate compensatie voor het ontbreken van een daadwerkelijke gezagsfunctie. Eerder werd immers aangegeven dat dit Comité in wezen geen inperking inhoudt van de principiële onafhankelijkheid van OLAF.¹⁶⁰

3.2.4.4 De informatie- en bijstandsplicht van de lidstaten

De lidstaten zijn ertoe gehouden om aan OLAF alle documenten en informatie betreffende de externe administratieve onderzoeken te zenden, en dit overeen-

157 Art. 7, eerste lid Verordening nr. 2185/96 Raad 11 november 1996. Blijkens deze bepaling kunnen de controles en verificaties ter plaatse met name betrekking hebben op de boeken en bescheiden betreffende beroep of bedrijf welke in het bezit van de marktdeelnemers zijn; de computergegevens; de productie-, verpakings- en verzendingssystemen en -methoden; de fysieke controle van de aard en de omvang van de goederen of van de verrichte activiteiten; het nemen van monsters en de verificatie daarvan; de stand van uitvoering van de gefinancierde werkzaamheden en investeringen en het gebruik en de bestemming van de uitgevoerde investeringen; de budgettaire en boekhoudkundige bescheiden; en de financiële en technische uitvoering van gesubsidieerde projecten. Hierbij dient te worden aangetekend dat deze lijst niet-limitatief is (*Verslag van de Commissie. Evaluatie van de werkzaamheden van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). Verordening van het Europees Parlement en de Raad (EG) nr. 1073/1999 en van de Raad (Euratom) nr. 1074/1999 (Artikel 15)*, Brussel, 2 april 2003, COM (2003) 154 definitief, 14).

158 Comité van toezicht van het OLAF, *Activiteitenverslag (juli 1999-juli 2000)*, PB 2000, C 360/17 en 23.

159 F.C. Haus, *l.c.*, 747.

160 C. Fijnaut, 'Het politiebeleid van de Europese Unie', *l.c.*, 249 en 273. Zie daarnaast ook: C. Fijnaut, 'Police co-operation and the area of freedom, security and justice' in N. Walker (ed.), *Europe's area of freedom, security and justice*, Oxford, Oxford University Press, 2004, (241) 263-264; M.I. Veldt, 'Een Europees openbaar ministerie: de oplossing voor EU-fraude?', *N.J.B.* 2001, (666) 668.

komstig de desbetreffende bepalingen.¹⁶¹ Voor zover hun nationale recht het toelaat, zenden de lidstaten OLAF daarnaast ook alle andere in hun bezit zijnde documenten en informatie toe, die verband houden met de bestrijding van fraude, corruptie en elke andere onwettige activiteit waardoor de financiële belangen van de Gemeenschappen worden geschaad.¹⁶²

Daarnaast dienen de lidstaten er overeenkomstig hun nationale wetgeving op toe te zien dat hun bevoegde autoriteiten de personeelsleden van OLAF de nodige bijstand verlenen bij de uitvoering van hun opdracht.¹⁶³ In die optiek hebben de gemachtigde functionarissen van de betrokken lidstaat overigens het recht om deel te nemen aan de controles en verificaties ter plaatse. Voor zover de betrokken lidstaat dit wenst, worden deze controles en verificaties aldus gezamenlijk door OLAF en de bevoegde autoriteiten van de lidstaat verricht.¹⁶⁴

Ingeval de marktdeelnemers die het voorwerp uitmaken van de controle of verificatie zich hiertegen verzetten, dient de betrokken lidstaat – in overeenstemming met zijn nationaal recht – de nodige bijstand aan de controleurs van OLAF te verlenen en desgevallend de nodige maatregelen te treffen.¹⁶⁵ Indien nodig dienen de lidstaten daarenboven op verzoek van OLAF de in hun nationale wetgeving voorziene passende conservatoire maatregelen te nemen met het oog op de bescherming van bewijsmateriaal.¹⁶⁶

3.2.4.5 De rol van de Eenheid Magistraten, juridisch advies en follow up

Bij besluit van de directeur van 8 september 2000 werd binnen OLAF de Eenheid Magistraten, juridisch advies en *follow-up* opgericht, die is samengesteld uit magistraten die gespecialiseerd zijn in het strafrecht en de bestrijding van ernstige economische en financiële delicten¹⁶⁷ en die tot doel heeft enerzijds de goede betrekkingen tussen OLAF en de gerechtelijke instanties van de lidstaten te waarborgen en anderzijds bij te dragen aan de versterking van de juridische dimensie van de operationele activiteiten van OLAF en aldus de magistraten van nabij te betrekken bij de onderzoeksactiviteiten.¹⁶⁸

161 Art. 7, tweede lid Verordening nr. 1073/1999 Europees Parlement en Raad 25 mei 1999.

162 Art. 7, derde lid Verordening nr. 1073/1999 Europees Parlement en Raad 25 mei 1999.

163 Art. 6, zesde lid Verordening nr. 1073/1999 Europees Parlement en Raad 25 mei 1999.

164 Art. 4 *in fine* Verordening nr. 2185/96 Raad 11 november 1996. Met de instemming van de betrokken lidstaat kan OLAF verder ook de hulp inroepen van functionarissen van andere lidstaten, die dan optreden in de hoedanigheid van waarnemer. Daarnaast kan voor technische hulp gebruik worden gemaakt van externe organisaties die onder de verantwoordelijkheid van de Commissie vallen. Hierbij dient OLAF er wel op toe te zien dat deze functionarissen en organisaties alle garanties bieden inzake technische bekwaamheid, onafhankelijkheid en inachtneming van het beroepsgeheim (Art. 6, tweede lid Verordening nr. 2185/96 Raad 11 november 1996).

165 Art. 9 Verordening nr. 2185/96 Raad 11 november 1996.

166 Art. 7, tweede lid Verordening nr. 2185/96 Raad 11 november 1996.

167 *Verslag van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). Activiteitenverslag voor de periode 1 juni 2000-31 mei 2001*, PB 2001, C 365/52.

168 Comité van toezicht van het OLAF, *Activiteitenverslag (juli 2000-september 2001)*, PB 2001, C 365/7; Comité van toezicht van het OLAF, *Activiteitenverslag (september 2001-juni 2002)*, PB 2002, C 234/19.

De integratie van deze Eenheid binnen OLAF verliep niet rimpelloos. Oorspronkelijk maakte zij deel uit van het Directoraat A, doch begin 2002 werd zij rechtstreeks onder de directeur geplaatst, waarbij aldus het horizontale karakter van haar functie werd beklemtoond.¹⁶⁹ Deze ingreep bood evenwel geen oplossing voor het probleem van de juiste omschrijving van de taak die de Eenheid Magistraten dient uit te oefenen op het vlak van de controle van de regelmatigheid van de onderzoeken. Dit probleem is dubbel van aard. Enerzijds dient immers te worden vastgesteld dat de verantwoordelijkheden op het vlak van controle en beheer van de onderzoeken op juridisch niveau zijn toegekend aan de directeur. Anderzijds speelt hier ook de hoger aangegeven onduidelijkheid met betrekking tot de aflijning van de verschillende taken en functies van OLAF een rol (*supra*, 3.2.3.2.2.).¹⁷⁰

Uiteindelijk werd geopteerd voor het toekennen van een drievoudige taak aan de Eenheid Magistraten. In de eerste plaats staat zij in voor het onderhouden van de contacten met de gerechtelijke autoriteiten in de lidstaten. Ten tweede verstrekt deze Eenheid interne juridische adviezen binnen OLAF aangaande het nationaal strafrecht en de nationale gerechtelijke procedures. En in de derde plaats biedt de Eenheid waar nodig ook versterking op andere werkerreinen van OLAF, waaronder met name – maar niet uitsluitend – bij het verrichten van onderzoeken.¹⁷¹ Zo zal de Eenheid Magistraten specifiek waarborgen dat in alle fasen van de door OLAF gevoerde onderzoeken correcte rechtsbijstand en ondersteuning wordt verleend, die voldoen aan de eisen die in de nationale wetgeving ter zake worden gesteld. Aldus kan worden voorkomen dat procedurefouten worden gemaakt die een nadelige invloed zouden kunnen hebben op de desgevallend in te stellen gerechtelijke vervolging.¹⁷²

3.2.4.6 De bescherming van gegevens

Ongeacht de vorm ervan, zijn al de in het kader van de externe onderzoeken verkregen gegevens beschermd door de bepalingen die betrekking hebben op deze onderzoeken.¹⁷³ Deze gegevens vallen ongeacht hun vorm dan ook onder de geheimhoudingsplicht en komen in aanmerking voor de bescherming die aan soortgelijke gegevens wordt toegekend door de wetgeving van de lidstaat die ze

169 Comité van toezicht van het OLAF, *Activiteitenverslag (september 2001-juni 2002)*, PB 2002, C 234/19. Zie tevens: *Verslag van het Europees Bureau voor fraudebestrijding. Derde activiteitenverslag voor het jaar eindigend juni 2002*, PB 2002, C 328/19.

170 Comité van toezicht van het OLAF, *Activiteitenverslag (september 2001-juni 2002)*, PB 2002, C 234/19. Zie tevens: Comité van toezicht van het OLAF, *Activiteitenverslag (september 2001-juni 2002)*, PB 2002, C 234/5; Comité van toezicht van OLAF, *Advies nr. 2/03 bij het verslag van de Commissie. Evaluatie van de werkzaamheden van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). Verordeningen van het Europees Parlement en de Raad (EG) nr. 1073/1999 en van de Raad (Euratom) nr. 1074/1999 (artikel 15)*, 9.

171 *Verslag van het Europees Bureau voor fraudebestrijding. Vierde activiteitenverslag voor het jaar eindigend juni 2003*, 40.

172 *Verslag van het Europees Bureau voor fraudebestrijding. Derde activiteitenverslag voor het jaar eindigend juni 2002*, PB 2002, C 328/18.

173 Art. 8, eerste lid Verordening nr. 1073/1999 Europees Parlement en Raad 25 mei 1999.

heeft ontvangen enerzijds en door de overeenkomstige bepalingen die van toepassing zijn op de communautaire instellingen anderzijds.¹⁷⁴ In dit perspectief dient de directeur van OLAF er dan ook over te waken dat de personeelsleden en de overige personen die onder zijn gezag optreden zich houden aan de communautaire en nationale bepalingen betreffende de bescherming van persoonsgegevens. Daarnaast zien het Europees Parlement, de Raad, de Commissie en de Rekenkamer erop toe dat het vertrouwelijke karakter van de onderzoeken van OLAF, de wettelijke rechten van de betrokkenen en – ingeval er gerechtelijke procedures lopen – alle op deze procedures van toepassing zijnde nationale bepalingen worden geëerbiedigd.¹⁷⁵

3.2.4.7 *De afsluiting van het onderzoek*

De externe administratieve onderzoeken moeten zonder onderbreking worden verricht en dit gedurende een periode die in redelijke verhouding moet staan tot de omstandigheden en de complexiteit van de zaak.¹⁷⁶ Loopt een onderzoek langer dan 9 maanden, dan deelt de directeur van OLAF aan het Comité van toezicht mee waarom het onderzoek nog niet eerder kon worden afgerond en hoeveel tijd wellicht nog nodig is om het onderzoek te voltooien.¹⁷⁷ In de praktijk blijkt dat deze termijn van 9 maanden in bijna alle gevallen wordt overschreden. Hiervoor wordt frequent het gebrek aan prioriteit c.q. aan middelen als reden opgegeven.¹⁷⁸ Nochtans dient te worden opgemerkt dat in een aantal dossiers werd vastgesteld dat het administratieve besluit tot sluiting van het dossier pas een jaar of zelfs anderhalf jaar na de dagtekening van het laatste stuk in het dossier werd ondertekend. In dit perspectief werd door het Comité van toezicht dan ook beklemtoond dat de termijn van 9 maanden als ijkpunt dient te blijven fungeren. Met het oog op de geloofwaardigheid van OLAF wordt een relatief snelle afsluiting van de externe onderzoeken immers wenselijk geacht, met dien verstande weliswaar dat informatie uit afgesloten dossiers later desgevallend wel moet kunnen worden aangewend in andere dossiers. Om deze ambitie te realiseren dienen aldus initiatieven te worden ontplooid om de looptijd van de externe onderzoeken te bekorten. Eén van de mogelijkheden hiertoe is een betere bewaking

174 Zie: art. 8, eerste lid Verordening nr. 2185/96 Raad 11 november 1996.

175 Art. 12, derde lid *in fine* Verordening nr. 1073/1999 Europees Parlement en Raad 25 mei 1999.

176 Art. 6, vijfde lid Verordening nr. 1073/1999 Europees Parlement en Raad 25 mei 1999.

177 Art. 11, zevende lid Verordening nr. 1073/1999 Europees Parlement en Raad 25 mei 1999. Het Comité van toezicht zal dan de redenen onderzoeken waarom het onderzoek langer dan 9 maanden na aanvang nog niet is afgesloten en zal tevens nagaan hoeveel tijd wellicht nog nodig is om het onderzoek te voltooien (art. 22, derde lid Reglement van orde van het Comité van toezicht van het OLAF).

178 Comité van toezicht van het OLAF, *Activiteitenverslag (juli 2000-september 2001)*, PB 2001, C 365/17; Comité van toezicht van het OLAF, *Activiteitenverslag (september 2001-juni 2002)*, PB 2002, C 234/16.

van de onderscheiden fasen in het verloop van een onderzoek, waarbij met name gebruik kan worden gemaakt van het eerder aangegeven CMS-systeem.¹⁷⁹

De bevoegde autoriteit van de lidstaat op wiens grondgebied een controle of verificatie is uitgevoerd, dient door OLAF zo spoedig mogelijk op de hoogte te worden gebracht van elk feit of vermoeden betreffende een onregelmatigheid waarvan in het raam van de controle of verificatie kennis werd gekregen. Daarnaast is OLAF ertoe gehouden om deze autoriteit in kennis te stellen van het resultaat van de uitgevoerde controles en verificaties.¹⁸⁰ Na afloop van het extern administratief onderzoek, stelt OLAF aldus – onder het gezag van de directeur – een verslag op, waarin met name de geconstateerde feiten en in voorkomend geval het financiële nadeel enerzijds en de conclusies van het onderzoek, met inbegrip van de aanbevelingen van de directeur voor het aan het onderzoek te geven gevolg, anderzijds moeten worden opgenomen.¹⁸¹ Op basis van dit definitieve onderzoeksverslag neemt de directeur van OLAF het formele besluit om de zaak te sluiten, waarna het dossier vanuit operationeel oogpunt als afgesloten dient te worden beschouwd. Wel zal er dan doorgaans nog een financiële, administratieve of gerechtelijke *follow-up* nodig zijn.¹⁸²

In dit verband dient te worden opgemerkt dat de verslagen, die worden opgesteld met inachtneming van de procedurevoorschriften van de nationale wetgeving van de betrokken lidstaat, toelaatbare bewijsmiddelen zijn in de administratieve en gerechtelijke procedures van de lidstaat waar het gebruik ervan nodig blijkt. Zij worden aldus volgens dezelfde regels, wijze en voorwaarden beschouwd en beoordeeld als de door de nationale administratieve controleurs opgestelde administratieve verslagen en hebben dezelfde waarde.¹⁸³ Het niet er-

179 Comité van toezicht van het OLAF, *Activiteitenverslag (september 2001-juni 2002)*, PB 2002, C 234/17.

180 Art. 8, tweede lid Verordening nr. 2185/96 Raad 11 november 1996.

181 Art. 9, eerste lid Verordening nr. 1073/1999 Europees Parlement en Raad 25 mei 1999. In zijn eerste Activiteitenverslag wordt er door het Comité van toezicht overigens wel op gewezen dat een groot aantal door OLAF gevoerde onderzoeken kennelijk zonder verslag werd afgesloten (Comité van toezicht van het OLAF, *Activiteitenverslag (juli 1999-juli 2000)*, PB 2000, C 360/10). In de lijn hiervan wijst het Comité van toezicht er in zijn derde Activiteitenverslag op dat de presentatie van de dossiers van de externe administratieve onderzoeken niet geheel bevredigend is. Zo gebeurt de indeling van de documenten in deze dossiers zonder vaste methodiek en bevatten de dossiers zelden een samenvatting van de belangrijkste feiten van het onderzoek en een analyse van de conclusies die uit deze feiten moeten worden getrokken. Ook van het onderzoek in zijn geheel wordt vaak geen samenvatting in het afgesloten dossier gevoegd. Zulk een samenvatting zou nochtans doorslaggevend moeten zijn bij de administratieve, disciplinaire of gerechtelijke *follow-up* van de dossiers (Comité van toezicht van het OLAF, *Activiteitenverslag (september 2001-juni 2002)*, PB 2002, C 234/17).

182 De *follow-up*-fase omvat de diverse activiteiten waarmee wordt beoogd te waarborgen dat de bevoegde communautaire en nationale autoriteiten de door OLAF aanbevolen wetgevende, administratieve, financiële, disciplinaire of gerechtelijke maatregelen treffen. Zie: *Verslag van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). Activiteitenverslag voor de periode 1 juni 2000-31 mei 2001*, PB 2001, C 365/46 en 58-59; *Verslag van het Europees Bureau voor fraudebestrijding. Derde activiteitenverslag voor het jaar eindigend juni 2002*, PB 2002, C 328/18-19; *Verslag van het Europees Bureau voor fraudebestrijding. Vierde activiteitenverslag voor het jaar eindigend juni 2003*, 11.

183 Art. 9, tweede lid Verordening nr. 1073/1999 Europees Parlement en Raad 25 mei 1999. Zie tevens art. 8, derde lid Verordening nr. 2185/96 Raad 11 november 1996 met betrekking tot

kennen van deze bewijskracht van de verslagen van OLAF in het nationale strafprocesrecht dient in die optiek dan ook te worden beschouwd als strijdig met het Europees recht.¹⁸⁴

De door OLAF opgestelde verslagen en alle daarmee verband houdende documenten worden aan de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaten gezonden.¹⁸⁵ Uiteindelijk komt het immers aan hen toe om, onder meer op grond van deze verslagen, te beslissen welk gevolg dient te worden gegeven aan de afgesloten onderzoeken.¹⁸⁶ Dit neemt echter niet weg dat onderzoekers van OLAF desgevallend wel kunnen deelnemen aan de voorbereiding van het in de betrokken lidstaat te voeren strafproces en hierbij aldus technische bijstand kunnen bieden. Daarnaast kunnen zij door de bevoegde strafrechtsmachten eventueel als getuige worden opgeroepen en gehoord.¹⁸⁷ Recent werd tevens een nieuwe operationele verantwoordelijkheid voor OLAF in dit verband aangekondigd. Aldus zal OLAF de maatregelen moeten nemen die nodig zijn om het de Commissie mogelijk te maken om zich burgerlijke partij te stellen in strafzaken.¹⁸⁸

Het Comité van toezicht wees er reeds op dat weliswaar een vrij groot aantal door OLAF behandelde zaken uiteindelijk voor de nationale rechter wordt gebracht, doch dat slechts zeer weinige daarvan ook effectief tot een vonnis hebben geleid.¹⁸⁹ In dit verband dient te worden opgemerkt dat de lidstaten op grond van de thans geldende regelgeving niet verplicht zijn om OLAF in kennis te stellen van het gevolg dat zij geven aan door OLAF verrichte externe administratie-

de verslagen die door de functionarissen van OLAF worden opgesteld in het kader van hun controles en verificaties ter plaatse. Indien de controles wordt verricht samen met nationale controleurs worden deze verzocht het door de functionarissen van OLAF opgestelde verslag mee te ondertekenen. Deze mede-ondertekening vormt echter geen formele geldigheidsvoorwaarde voor de verslagen (L. Kuhl en H. Spritzer, *l.c.*, 331).

184 J.A.E. Vervaele, 'Europeanisering van het strafrecht of de strafrechtelijke dimensie van de Europese integratie', *l.c.*, 6.

185 Art. 9, derde lid Verordening nr. 1073/1999 Europees Parlement en Raad 25 mei 1999. Deze verplichting lijkt in praktijk echter niet onverkort te worden nageleefd (Comité van toezicht van het OLAF, *Activiteitenverslag (juli 2000-september 2001)*, PB 2001, C 365/16). Daarnaast dient te worden aangestipt dat het eindverslag van het onderzoek ook de vorm kan aannemen van een auditverslag, waarin aldus geen individueel strafrechtelijk vervolgbaar gedrag aan de orde is, doch wel wordt ingegaan op de gebreken van de controlesystemen van de lidstaten. Dit blijkt in praktijk onder meer het geval te zijn bij onderzoeken in het kader van de landbouwsector en de sector van de structuurfondsen (Comité van toezicht van OLAF, *Advies nr. 2/03 bij het verslag van de Commissie. Evaluatie van de werkzaamheden van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). Verordeningen van het Europees Parlement en de Raad (EG) nr. 1073/1999 en van de Raad (Euratom) nr. 1074/1999 (artikel 15)*, 13).

186 Zie overweging 13 van de Preambule bij de Verordening nr. 1073/1999 Europees Parlement en Raad 25 mei 1999.

187 *Verslag van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). Eerste verslag over de operationele werkzaamheden 1 juni 1999-31 mei 2000*, 40.

188 *Verslag van het Europees Bureau voor fraudebestrijding. Vierde activiteitenverslag voor het jaar eindigend juni 2003*, 49. Dit zal vanzelfsprekend slechts kunnen voor zover deze rechtsfiguur in het toepasselijke nationale recht is voorzien.

189 Comité van toezicht van het OLAF, *Activiteitenverslag (juli 1999-juli 2000)*, PB 2000, C 360/10 en 24.

ve onderzoeken. Wel werd de invoering van zulk een algemene informatieverplichting in hoofde van de lidstaten reeds door de Commissie bepleit.¹⁹⁰

Tot slot zij erop gewezen dat het voor de informatieverstrekking door OLAF aan de lidstaten op zich niet noodzakelijk is dat het extern administratief onderzoek reeds is afgerond. OLAF beschikt immers over de bevoegdheid om de informatie die werd verkregen in het kader van externe onderzoeken te allen tijde aan de bevoegde autoriteiten van de lidstaten mee te delen.¹⁹¹ Aldus kan OLAF reeds in de loop van zulk een onderzoek op eigen initiatief de gerechtelijke autoriteiten van de lidstaten inlichten over ontdekte feiten, die mogelijkerwijze tot vervolging aanleiding kunnen geven. Dit kan met name nuttig zijn met het oog op het tijdig toepassen van dwangmiddelen door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten, om zodoende het verdwijnen van bewijsmateriaal tegen te gaan. Doorgaans zal OLAF in deze gevallen dan zijn eigen onderzoeksactiviteiten ten aanzien van de betrokken personen opschorten.¹⁹²

3.3 Een tweede tussentijds besluit

Het in de inleiding geschetste spanningsveld tussen de nationale en de communautaire rechtshandhaving bij de fraudebestrijding blijkt in het kader van de Eerste Pijler van de EU zowel op procedureel als op organisatorisch vlak.

190 *Verslag van de Commissie. Evaluatie van de werkzaamheden van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). Verordening van het Europees Parlement en de Raad (EG) nr. 1073/1999 en van de Raad (Euratom) nr. 1074/1999 (Artikel 15)*, Brussel, 2 april 2003, COM (2003) 154 definitief, 20-21.

191 Art. 10, eerste lid Verordening nr. 1073/1999 Europees Parlement en Raad 25 mei 1999. Wel zal de directeur van OLAF het Comité van toezicht in kennis moeten stellen van de gevallen waarin gegevens aan de gerechtelijke autoriteiten van een lidstaat moeten worden verstrekt (art. 11, zevende lid Verordening nr. 1073/1999 Europees Parlement en Raad 25 mei 1999). In beginsel heeft het Comité van toezicht aldus de mogelijkheid om deze belangrijke fase in de operationele activiteiten van OLAF te volgen (Comité van toezicht van het OLAF, *Activiteitenverslag (juli 1999-juli 2000)*, PB 2000, C 360/11). Tevens zij erop gewezen dat het Comité van toezicht verslag kan uitbrengen over de resultaten van de door OLAF gevoerde onderzoeken en over de eraan gegeven gevolgen aan het Europees Parlement, de Raad, de Commissie en de Rekenkamer (Art. 11, achtste lid Verordening nr. 1073/1999 Europees Parlement en Raad 25 mei 1999).

192 Zie S. Combeaud, 'L'OLAF et les autorités judiciaires: quelle répression contre la fraude communautaire?', *Revue du Marché commun et de l'Union européenne* 2001, (695) 697-698. In de praktijk blijkt inderdaad dat OLAF aan de lidstaten niet alleen de eindverslagen van de gevoerde onderzoeken overmaakt, doch tevens in de loop van onderzoeken reeds informatie verschaft. Hierbij werd echter wel vastgesteld dat de redenen waarom OLAF in bepaalde gevallen het hele dossier en in andere gevallen slechts een deel ervan aan de lidstaten doorstuurt, niet duidelijk zijn. Het Comité van toezicht wees er in dit verband zelfs op dat ter zake een indruk van willekeur en improvisatie bestaat (Comité van toezicht van het OLAF, *Activiteitenverslag (juli 1999-juli 2000)*, PB 2000, C 360/11). Daarenboven is gebleken dat de informatie die OLAF in de loop van een onderzoek aan de lidstaten overmaakt in bepaalde gevallen eigenlijk neerkomt op een *de facto*-verslag, waarbij dan het gevaar bestaat dat bevoegdheidsconflicten met de nationaal bevoegde instanties zouden ontstaan (Comité van toezicht van OLAF, *Advies nr. 2/03 bij het verslag van de Commissie. Evaluatie van de werkzaamheden van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). Verordeningen van het Europees Parlement en de Raad (EG) nr.1073/1999 en van de Raad (Euratom) nr. 1074/1999 (artikel 15)*, 17).

Vanuit procedureel perspectief dient in de eerste plaats te worden vastgesteld dat de Commissie met OLAF over een krachtig orgaan beschikt om op communautair niveau interne en externe administratieve onderzoeken in te stellen. Dat deze onderzoeken formeel beschouwd geen strafrechtelijk karakter hebben, neemt niet weg dat zij handelingen kunnen omvatten die een ernstige aantasting vormen van de rechten en vrijheden van de betrokkenen en dat OLAF aldus over zeer vergaande bevoegdheden beschikt. Daarenboven dient te worden opgemerkt dat OLAF zijn onderzoekstaak niet alleen in nauwe samenwerking met de bevoegde autoriteiten van de lidstaten uitoefent, doch dat de door OLAF verrichte onderzoeken in allerlei opzichten ook kunnen worden gelieerd aan de daadwerkelijke (strafrechtelijke) rechtshandhaving door de lidstaten. Zo kunnen de door OLAF opgestelde onderzoeksverslagen niet alleen de aanleiding vormen voor een door de lidstaten te starten strafrechtelijke procedure, doch vormen zij tevens toelaatbare bewijsmiddelen in de administratieve en gerechtelijke procedures van de lidstaten. Daarbij komt dat de onderzoekers van OLAF kunnen deelnemen aan de voorbereiding van de in de lidstaten te voeren strafprocessen en dat zij in dit kader tevens als getuige kunnen worden opgeroepen en gehoord.

Uit de ontwikkelingen die zich binnen de Eerste Pijler op het vlak van de fraudebestrijding hebben voorgedaan, blijkt dat er ook op organisatorisch vlak een toenemende mate van aansluiting is tussen het communautaire en het nationale niveau. Dit komt met name tot uiting in de wijze waarop OLAF de laatste jaren zijn interne organisatie heeft aangepast en aldus de nodige bruggen naar de lidstaten heeft gebouwd. In dit verband dient in de eerste plaats te worden gewezen op de systematische registratie van fraudezaken en hun afwikkeling in het *Case Management System* en op het communautair dienstenplatform, dat OLAF onder meer moet toelaten om zowel zijn rol als gesprekspartner van de nationale politieke en justitiële autoriteiten, als zijn taken van coördinatie en bijstand optimaal te vervullen. Hierop aansluitend dient ten tweede het belang te worden onderlijnd van het Comité Operationele taken en van de Eenheid Magistraten, juridisch advies en *follow-up*. En in de derde plaats moet hier in herinnering worden gebracht dat OLAF ook rechtstreekse akkoorden kan sluiten met politiediensten van de lidstaten, hetgeen thans reeds is gebeurd met de Italiaanse *Direzione Nazionale Antimafia*.

De steeds nauwer wordende aansluiting tussen OLAF en de lidstaten op zowel procedureel als organisatorisch niveau kan tot op zekere hoogte worden gezien als de voorbode van een Europese strafrechtspleging¹⁹³, waarin OLAF opereert als de communautaire politiedienst, die een verticale as vormt met de politiediensten en de justitiële instanties van de lidstaten. De door de Commissie reeds gedane voorstellen om aan OLAF de bevoegdheid te verlenen om verzoeken tot uitvoering van onderzoeken ter bestrijding van fraude te kunnen richten aan alle bevoegde diensten van de lidstaten, vormen in dit opzicht als het ware een logische verdere stap in de verdere uitbouw van zulk een Europese strafrechtspleging.

193 Vgl. U. Nelles, 'Europäisierung des Strafverfahrens - Strafprozessrecht für Europa?', *l.c.*, 742 en 745.

4 De fraudebestrijding in het kader van de derde pijler: Europol, Europees justitieel netwerk en Eurojust

4.1 De politieke en justitiële samenwerking tussen lidstaten

Inzake het huidige institutioneel kader voor de fraudebestrijding binnen de Europese Unie is niet alleen de Eerste, maar ook de Derde Pijler van belang. Onverminderd de bevoegdheden van de Europese Gemeenschap, heeft de Europese Unie immers tot doel om de burgers in een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid een hoog niveau van zekerheid te verschaffen door de ontwikkeling van gezamenlijk optreden van de lidstaten op het gebied van politieke en justitiële samenwerking in strafzaken. Deze doelstelling wordt blijkens artikel 29 van het EU-Verdrag verwezenlijkt door het voorkomen en bestrijden van al dan niet georganiseerde criminaliteit, waaronder met name ook fraude wordt begrepen. Hierbij zijn in het kader van deze bijdrage twee middelen ter realisatie van de aangegeven doelstelling van belang.

In de eerste plaats wordt in artikel 29 van het EU-Verdrag een nauwere samenwerking tussen politiediensten, douane-autoriteiten en andere bevoegde autoriteiten van de lidstaten vooropgesteld. Deze samenwerking dient daarenboven niet alleen op rechtstreekse en horizontale wijze tussen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten te geschieden, doch tevens op meer verticale wijze via de Europese politiedienst (Europol). Een en ander wordt nader geregeld in de artikelen 30 en 32 van het EU-Verdrag enerzijds en in de Europol-Overeenkomst anderzijds (*infra*, 4.2.).

In de tweede plaats behelst artikel 29 van het EU-Verdrag ook de justitiële samenwerking. Aldus wordt een nauwere samenwerking vooropgesteld tussen de justitiële en andere bevoegde autoriteiten van de lidstaten. Deze samenwerking dient te geschieden overeenkomstig de artikelen 31 en 32 van het EU-Verdrag. Hierbij zijn met name het Europees Justitieel Netwerk en Eurojust van belang (*infra*, 4.3. en 4.4.).

4.2 Europol

4.2.1 De beginselen

Ter uitvoering van het toenmalige artikel K.1.9 van het Verdrag van Maastricht werd in de loop van de jaren negentig Europol opgericht. Formeel kreeg de totstandkoming van deze Europese politiedienst haar beslag in de Europol-Overeenkomst van 26 juli 1995¹⁹⁴, die vervolgens op 1 oktober 1998 in werking trad.¹⁹⁵

De fundamentele doelstelling van Europol bestaat erin om zowel het optreden van als de samenwerking tussen de bevoegde instanties van de lidsta-

194 Overeenkomst van 26 juli 1995 op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie tot oprichting van een Europese politiedienst, *PB* 1995, C 316/2.

195 C.J.C.F. Fijnaut, 'Europol en Eurojust. Politieke en justitiële samenwerking in strafzaken', *J.V.* 2001, nr. 2, (11) 11.

ten met betrekking tot het voorkomen en bestrijden van terrorisme, de illegale handel in verdovende middelen en andere ernstige vormen van criminaliteit doeltreffender te maken. Wel gelden hierbij als beperkende voorwaarden dat er concrete aanwijzingen moeten zijn voor het bestaan van een criminele structuur of organisatie enerzijds en dat twee of meer lidstaten bij de genoemde criminaliteitsvormen betrokken zijn op een wijze die – gelet op de omvang, de ernst en de gevolgen van de strafbare feiten – een gemeenschappelijk optreden van de lidstaten noodzakelijk maakt anderzijds.¹⁹⁶

Bij Besluit van de Raad van 6 december 2001 werd het mandaat van Europol uitgebreid tot alle in de bijlage bij de Europol-Overeenkomst vermelde ernstige vormen van internationale criminaliteit.¹⁹⁷ Hieronder valt met name ook fraude.

4.2.2 *De organisatie van Europol*

Vertrekpunt bij de interne organisatie van Europol zijn de nationale eenheden, die door alle lidstaten moeten worden opgericht of aangewezen. Deze nationale eenheden vormen de enige contacten tussen Europol en de bevoegde nationale autoriteiten, waarbij de betrekkingen tussen elke nationale eenheid en de bevoegde autoriteiten worden beheerst door het nationale recht, en met name door de grondwettelijke bepalingen ervan.¹⁹⁸

Elke nationale eenheid vaardigt ten minste één verbindingsofficier naar Europol af. Behoudens bijzondere bepalingen die zijn voorzien in de Europol-Overeenkomst, zijn deze verbindingsofficieren onderworpen aan het nationaal recht van de lidstaat die hen heeft afgevaardigd. Overeenkomstig dit nationaal recht en met inachtneming van de op Europol van toepassing zijnde voorschriften, worden de verbindingsofficieren door hun nationale eenheid gemachtigd om binnen Europol de belangen van de nationale eenheid te vertegenwoordigen.¹⁹⁹

Benevens deze verbindingsofficieren, bestaat Europol in de kern louter uit een directeur, die wordt bijgestaan door een aantal adjunct-directeuren. De directeur is belast met de leiding van Europol en is in die hoedanigheid onder meer verantwoordelijk voor de uitvoering van de aan Europol opgedragen taken enerzijds en het dagelijks bestuur en het personeelsbeheer anderzijds.²⁰⁰

196 Art. 2, eerste lid Europol-Overeenkomst.

197 Besluit van de Raad van 6 december 2001 houdende uitbreiding van het mandaat van Europol tot de in de bijlage bij de Europol-Overeenkomst vermelde ernstige vormen van internationale criminaliteit, *PB* 2001, C 362/1.

198 Art. 4, eerste en tweede lid Europol-Overeenkomst.

199 Art. 5, eerste en tweede lid Europol-Overeenkomst.

200 Art. 29, eerste tot en met derde lid Europol-Overeenkomst.

4.2.3 De taken en bevoegdheden van Europol

4.2.3.1 Europol als 'makelaar in informatie'

Artikel 30, eerste lid, b) van het EU-Verdrag voorziet in een tussenkomst van Europol bij de verzameling, opslag, verwerking, analyse en uitwisseling van relevante informatie – met inbegrip van informatie over meldingen van verdachte financiële transacties – waarover instanties belast met de wetshandhaving in de lidstaten beschikken. Een en ander dient echter wel te geschieden onder voorbehoud van passende bepalingen inzake de bescherming van persoonsgegevens. In het verlengde hiervan blijkt uit artikel 3 van de Europol-Overeenkomst dat de opdracht van Europol inderdaad helemaal draait om de verzameling, de verwerking en de verdeling van informatie. Middels het ter beschikking stellen van deze informatie aan de lidstaten kan Europol weliswaar nationale opsporingsonderzoeken ondersteunen, doch dit neemt niet weg dat Europol zelf geen strafrechtelijke onderzoeken kan instellen en dat de medewerkers ervan evenmin over welke executieve bevoegdheden dan ook beschikken. Uit de discussies die aan de oprichting van Europol voorafgingen, blijkt immers duidelijk dat deze Europese politiedienst onder geen beding de (executieve) kentrekken mocht krijgen van de Amerikaanse FBI of het Duitse BKA.²⁰¹ In die optiek werd Europol dan ook reeds bijzonder treffend gekarakteriseerd als een 'makelaar in informatie'.²⁰²

De adequate uitoefening van de belangrijke informatieve taken van Europol wordt evenwel bemoeilijkt door het feit dat de centrale component van Europol in Den Haag zelf niet rechtstreeks kan communiceren met de politieleiding in de lidstaten. Zoals werd aangegeven, dienen alle contacten tussen Europol en de bevoegde nationale autoriteiten immers te verlopen via de nationale eenheden. Deze eenheden vormen veelal echter slechts een klein administratief onderdeel van een landelijke dienst, zodat het voor Europol bijzonder moeilijk wordt om een betekenisvolle relatie uit te bouwen met de politiekorpsen in de lidstaten en om in hun kring het nodige gezag te verwerven.²⁰³ Hierbij dient echter meteen te worden aangetekend dat recent wel stappen werden gezet in de richting van een grotere operationele betrokkenheid van Europol bij de door de lidstaten uit te voeren strafrechtelijke onderzoeken. Enerzijds moet hier worden gewezen op de sturende rol die Europol tot op zekere hoogte heeft ten aanzien van de instelling van zulke onderzoeken (4.2.3.2.), terwijl anderzijds de betrok-

201 C.J.C.F. Fijnaut, 'Europol en Eurojust. Politie en justitiële samenwerking in strafzaken', *l.c.*, 11-13.

202 A.H.J. Swart, 'Politie en justitie in de Europese Unie', *A.A.* 2001, (109) 112.

203 C.J.C.F. Fijnaut, 'Europol en Eurojust. Politie en justitiële samenwerking in strafzaken', *l.c.*, 12. In dit verband werd door de Commissie overigens reeds vooropgesteld dat de informatie-uitwisseling tussen de nationale politiediensten en Europol tegen 2013 met 75% zou moeten zijn toegenomen (*Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement. Bouwen aan een gemeenschappelijke toekomst. Beleidsuitdagingen en begrotingsmiddelen in de uitgebreide Unie 2007-2013*, Brussel, 10 februari 2004, COM (2004) 101 definitief, 22).

kenheid van Europol bij de gemeenschappelijke onderzoeksteams dient te worden vermeld (4.2.3.3.).

4.2.3.2 *De instelling van strafrechtelijke onderzoeken op verzoek van Europol*

Krachtens artikel 30, tweede lid, b) EU-Verdrag bevordert de Raad de samenwerking via Europol, waarbij hij binnen een termijn van vijf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam in het bijzonder maatregelen dient te nemen waardoor Europol aan de bevoegde autoriteiten van de lidstaten kan vragen onderzoek in specifieke zaken te verrichten en te coördineren. Daarnaast wordt in dit artikel de ontwikkeling vooropgesteld van specifieke expertise, die dan vervolgens ter beschikking van de lidstaten kan worden gesteld om hen te assisteren bij het onderzoeken van zaken van georganiseerde criminaliteit. Ter uitvoering van artikel 30, tweede lid, b) EU-Verdrag voorziet de door de Raad op 28 november 2002 aangenomen Akte in een wijziging van de Europol-Overeenkomst.²⁰⁴ Hierbij wordt met name een artikel 3 in deze Overeenkomst ingevoegd, waarin een regeling is opgenomen inzake de verzoeken om instelling van een strafrechtelijk onderzoek die Europol aan de lidstaten kan doen.

Verzoeken van Europol om in specifieke gevallen een onderzoek in te stellen, uit te voeren of te coördineren dienen aldus door de lidstaten in behandeling te worden genomen en zorgvuldig te worden bestudeerd. Tevens worden de lidstaten verplicht om aan Europol mee te delen of het gevraagde onderzoek inderdaad zal worden ingesteld.²⁰⁵ Dit antwoord van de lidstaten dient via hun bevoegde instanties aan Europol te worden overgemaakt, en dit met name overeenkomstig de voorschriften van de Europol-Overeenkomst enerzijds en de toepasselijke nationale wetgeving anderzijds. Ook de uit de ingestelde, uitgevoerde of gecoördineerde onderzoeken voortvloeiende informatie zal op deze wijze aan Europol moeten worden overgemaakt.²⁰⁶ Besluiten de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaat om geen gevolg te geven aan een verzoek van Europol, dan zijn zij niet alleen verplicht om Europol hiervan in kennis te stellen, doch moeten zij in beginsel tevens de redenen voor deze weigering aangeven. Deze laatste verplichting geldt evenwel niet in die gevallen waarin de lidstaat de redenen niet kan vermelden omdat dit schadelijk zou zijn voor de wezenlijke veiligheid van

204 Akte van de Raad van 28 november 2002 tot vaststelling van het Protocol tot wijziging van de Overeenkomst tot oprichting van een Europese politiedienst (Europol-Overeenkomst) en het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van Europol, de leden van zijn organen, zijn adjunct-directeuren en zijn personeelsleden, *PB* 2002, C 312/1. Blijkens zijn artikel 3 dient dit Protocol door de lidstaten te worden aangenomen overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen. De lidstaten zullen de Secretaris-Generaal van de Raad van de Europese Unie in kennis moeten stellen van de voltooiing van deze voor de aanneming van het Protocol vereiste procedures. Het Protocol zal dan vervolgens in werking treden negentig dagen na de kennisgeving door de staat die op 28 november 2002 lid was van de Europese Unie en die als laatste deze formaliteit vervult.

205 Art. 3ter, eerste lid Europol-Overeenkomst.

206 Art. 3ter, derde lid Europol-Overeenkomst.

het land of omdat dit het welslagen van lopende onderzoeken, dan wel de veiligheid van personen in gevaar zou brengen.²⁰⁷

4.2.3.3 *De betrokkenheid van Europol bij gemeenschappelijke onderzoeksteams*

Krachtens artikel 30, tweede lid, a) EU-Verdrag staat de Raad in voor de bevordering van de politieke samenwerking via Europol, waarbij hij Europol binnen een termijn van vijf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam met name in staat diende te stellen tot het vergemakkelijken en ondersteunen van de voorbereiding en de aanmoediging van de coördinatie en uitvoering van specifieke onderzoeksacties door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten. De operationele acties van gezamenlijke teams waarvan vertegenwoordigers van Europol ter ondersteuning deel uitmaken worden hier uitdrukkelijk onder begrepen.²⁰⁸ In het licht van deze bepaling werd in punt 43 van de conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad te Tampere van 15 en 16 oktober 1999²⁰⁹ gesteld dat onverwijld gezamenlijke onderzoeksteams dienden te worden ingesteld. Zulke teams werden met name noodzakelijk geacht als eerste stap ter bestrijding van drugshandel, mensenhandel en terrorisme. Tevens werd door de Europese Raad aangegeven dat de voor het functioneren van de gezamenlijke onderzoeksteams noodzakelijk vast te stellen regels het mogelijk moeten maken dat vertegenwoordigers van Europol zo nodig ter ondersteuning deel kunnen uitmaken van deze teams.²¹⁰ Hierbij werd overigens ook aangegeven dat Europol gemachtigd zou moeten worden om aan de lidstaten te vragen gezamenlijke onderzoeksteams in te stellen op bepaalde gebieden van de criminaliteit, weliswaar met inachtnaam van de ter zake geldende nationale stelsels.²¹¹

In navolging van de conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad te Tampere werd in artikel 13 van de EU-Rechtshulpovereenkomst²¹² een regeling voor de gezamenlijke onderzoeksteams uitgewerkt.²¹³ Met de doelge-

207 Art. 3ter, tweede lid Europol-Overeenkomst.

208 Zie ter zake ook reeds: politiek richtsnoer 8, tiende lid van het door de Raad op 28 april 1997 aangenomen Actieplan ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, *PB* 1997, C 251/1-16.

209 Deze conclusies zijn onder meer gepubliceerd in R. Barents, *Serie EU-wetgeving, rechtspraak en doctrine. Deel 14 EU-Strafrecht*, Deventer, Kluwer, 2002, 50-56; G. Vermeulen, *Basisteksten Internationaal en Europees strafrecht*, Antwerpen, Maklu, 2002, 363-374.

210 Zie in dit verband ook: punt 43 van het Actieplan van de Raad en de Commissie over hoe de bepalingen van het Verdrag van Amsterdam inzake de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid het best kunnen worden uitgevoerd. Tekst aangenomen door de Raad (Justitie en Binnenlandse Zaken) van 3 december 1998, *PB* 1998, C 19/11.

211 Punt 45 van de conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad te Tampere.

212 Overeenkomst van 29 mei 2000, door de Raad vastgesteld overeenkomstig artikel 34 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie, *PB* 2000, C 197/3.

213 In afwachting van de inwerkingtreding van de EU-Rechtshulpovereenkomst voor alle lidstaten dient reeds rekening te worden gehouden met Kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 inzake gemeenschappelijke onderzoeksteams (*PB* 2002, L 162/1). In dit Kaderbesluit wordt artikel 13 van de EU-Rechtshulpovereenkomst integraal hernomen en wordt ook een regeling voorzien voor de strafrechtelijke en burgerrechtelijke aansprakelijkheid van ambtenaren in

richte inzet van zulke teams wordt een optimalisering beoogd van de wijze waarop het strafrechtelijk onderzoek wordt gevoerd ten aanzien van een feitencomplex dat niet beperkt blijft tot één staat. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan bepaalde onderzoeken inzake fraude, waarbij het thans voorkomt dat in meerdere lidstaten op ongecoördineerde wijze parallel verlopende opsporingsonderzoeken plaatsvinden.²¹⁴

In artikel 13, twaalfde lid van de EU-Rechtshulpovereenkomst wordt uitdrukkelijk gewezen op de mogelijke deelname aan de activiteiten van een gemeenschappelijk onderzoeksteam van ambtenaren van bij het EU-Verdrag ingestelde instanties. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan leden van OLAF of Europol. In dit verband dient met name te worden gewezen op de Aanbeveling van de Raad van 30 november 2000 inzake de ondersteuning door Europol van door de lidstaten ingestelde gemeenschappelijke onderzoeksteams.²¹⁵ Blijkens deze Aanbeveling kan de ondersteuning die Europol, via de nationale eenheden, biedt aan de door de lidstaten ingestelde gemeenschappelijke onderzoeksteams verscheidene vormen aannemen. Zo zal Europol niet alleen zijn kennis van de criminele milieus ter beschikking kunnen stellen van de leden van de gemeenschappelijke onderzoeksteams, doch zal het tevens de coördinatie van de operaties van deze teams kunnen ondersteunen. Verder zal Europol de teams kunnen adviseren met betrekking tot technieken die geschikt zijn voor grensoverschrijdende opsporingsonderzoeken.²¹⁶ En tot slot kan Europol met name ook de teams bijstaan bij de analyse van strafbare feiten. Ingeval er bij Europol reeds een analysebestand bestaat over de door het gemeenschappelijk onderzoeksteam behandelde strafbare feiten, zullen leden van het team de betrokken analysegroep aldus om ondersteuning kunnen verzoeken.²¹⁷ De leden van het team zullen verder ook aan Europol een advies kunnen vragen over de opportuniteit om al dan niet een analysebestand aan te leggen.

Benevens de ondersteuning van het gemeenschappelijk onderzoeksteam door Europol, dient tevens rekening te worden gehouden met de mogelijkheid voor Europol-functionarissen om aan het team deel te nemen. Krachtens het

het kader van het optreden van een gemeenschappelijk onderzoeksteam. Tevens werden de lidstaten verplicht tot het treffen van de noodzakelijke maatregelen opdat zij uiterlijk op 1 januari 2003 aan dit Kaderbesluit zouden voldoen. Het Kaderbesluit van 13 juni 2002 is blijkens zijn artikel 5 in werking getreden op 20 juni 2002. Het zal ophouden van kracht te zijn zodra de EU-Rechtshulpovereenkomst in alle lidstaten in werking is getreden.

214 Vgl. Goedkeuring van de op 29 mei 2000 te Brussel tot stand gekomen Overeenkomst, door de Raad vastgesteld overeenkomstig artikel 34 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de Lid-Staten van de Europese Unie. Memorie van Toelichting, *Tweede Kamer* 2001-2002, 28 350 (R 1720), nr. 3, 6.

215 *PB* 2000, C 357/7.

216 De juridische grondslag voor deze vormen van ondersteuning is gelegen in artikel 3 van de Europol-Overeenkomst, krachtens hetwelk Europol onder meer de uitwisseling van informatie tussen de lidstaten kan vergemakkelijken, de opsporingsonderzoeken in de lidstaten kan ondersteunen, en de lidstaten kan adviseren inzake de organisatie en de uitrusting van de bevoegde autoriteiten op het gebied van het voorkomen en bestrijden van strafbare feiten en inzake de opsporingsmethoden en de methoden van criminalistiek en forensische technologie.

217 Wel zal ter zake artikel 10, achtste lid van de Europol-Overeenkomst moeten worden gerespecteerd.

nieuwe artikel 3bis, eerste lid van de Europol-Overeenkomst²¹⁸ kunnen Europol-functionarissen aldus ter ondersteuning deel uitmaken van gemeenschappelijke onderzoeksteams, voor zover deze teams althans strafbare feiten onderzoeken waarvoor Europol uit hoofde van artikel 2 van de Europol-Overeenkomst bevoegd is. De administratieve uitvoering van de deelname van Europol-functionarissen aan het team wordt vastgelegd in een akkoord tussen de directeur van Europol en de bevoegde autoriteiten van de lidstaten die aan het team deelnemen, en dit in overleg met de nationale eenheden.²¹⁹ Conform dit akkoord en binnen de grenzen van de wet van de lidstaat waar het onderzoeksteam optreedt, kunnen de betrokken Europol-functionarissen deelnemen aan alle acties van het team enerzijds en kunnen zij informatie uitwisselen met alle teamleden anderzijds. De Europol-functionarissen zijn echter op geen enkele wijze bevoegd om deel te nemen aan de uitvoering van dwangmaatregelen.²²⁰

De Europol-functionarissen verrichten hun taken onder het gezag van de leider van het gemeenschappelijk onderzoeksteam, en dit onder de in het akkoord gestelde voorwaarden.²²¹ In overeenstemming met dit akkoord kunnen zij rechtstreeks in verbinding staan met de leden van het team. Conform de Europol-Overeenkomst kunnen de Europol-functionarissen verder aan de teamleden en de gedetacheerde leden informatie verstrekken uit één van de bestanddelen van de in artikel 6 Europol-Overeenkomst bedoelde geautomatiseerde gegevensbestanden. Ingeval van een rechtstreekse verbinding zal Europol echter wel terzelfdertijd zowel de nationale eenheden van de lidstaten die aan het team deelnemen, als de lidstaten die de informatie hebben verstrekt, in kennis moeten stellen.²²²

Onder de in de Europol-Overeenkomst vastgestelde voorwaarden zal de informatie die door een Europol-functionaris in zijn hoedanigheid van deelnemer aan een gemeenschappelijk onderzoeksteam werd verkregen, kunnen worden opgenomen in ieder bestanddeel van het geautomatiseerde gegevensbestand. Wel is ter zake de instemming vereist van de lidstaat die de informatie heeft verstrekt. Het is overigens ook deze lidstaat die de verantwoordelijkheid voor de opname draagt.²²³

218 Zoals voorzien door artikel 1 Protocol tot wijziging van de Overeenkomst tot oprichting van een Europese Politiedienst (Europol-Overeenkomst) en het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteten van Europol, de leden van zijn organen, zijn adjunct-directeuren en zijn personeelsleden.

219 Art. 3bis, tweede lid Europol-Overeenkomst.

220 Art. 3bis, eerste lid Europol-Overeenkomst.

221 Art. 3bis, derde lid Europol-Overeenkomst. Tijdens het optreden van een gemeenschappelijk onderzoeksteam vallen de Europol-functionarissen, met betrekking tot de strafbare feiten die tegen of door hen worden begaan, onder de nationale wetten die in de lidstaat waarin wordt opgetreden gelden voor personen met een vergelijkbare functie (art. 3bis, zesde lid Europol-Overeenkomst).

222 Art. 3bis, vierde lid Europol-Overeenkomst.

223 Art. 3bis, vijfde lid Europol-Overeenkomst.

4.2.3.4 Naar een Europol met eigen opsporingsbevoegdheden?

Op grond van de sturende rol die Europol tot op zekere hoogte heeft ten aanzien van de instelling van strafrechtelijke onderzoeken door de lidstaten enerzijds en van de betrokkenheid van Europol-functionarissen bij gemeenschappelijke onderzoeksteams anderzijds kan zonder meer worden gesteld dat de operationele betrokkenheid van Europol bij nationale strafrechtelijke onderzoeken is toegenomen. Dit neemt evenwel niet weg dat thans nog geenszins sprake is van eigen onderzoeksbevoegdheden in hoofde van Europol. Wel is het zo dat zulk een vergaande uitbreiding van de bevoegdheden van Europol voor de nabije toekomst zeker niet geheel kan worden uitgesloten.

Hierbij dient in de eerste plaats te worden aangestipt dat de Commissie in haar evaluatie van het Tampere-programma reeds aangaf dat Europol in haar ogen zou moeten worden omgevormd tot een agentschap van de Unie, zodat het echt operationeel kan worden en kan worden gefinancierd uit de communautaire begroting. Dit zou volgens de Commissie niet alleen tot meer efficiëntie leiden, doch tevens tot een betere democratische en rechterlijke controle op Europol.²²⁴ In een mededeling van 18 mei 2004 gaat de Commissie evenwel nog een belangrijke stap verder. Zij geeft hierin weliswaar aan dat inzake Europol nu eerst en vooral een consolidatieperiode nodig is, doch voegt hier in één adem aan toe:

*'na deze consolidatie moeten bepaalde opsporingsbevoegdheden aan Europol worden toegekend. Bij de discussie over zo'n belangrijke ontwikkeling dient ook te worden gekeken naar de mogelijke consequenties voor de gerechtelijke en parlementaire controle op Europol.'*²²⁵

Het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa biedt tot op zekere hoogte trouwens ook een aanknopingspunt voor zulk een vergaande uitbouw van Europol. Daarin wordt immers gesteld dat de taken van Europol onder meer ook zouden kunnen omvatten:

*'de coördinatie, organisatie en uitvoering van onderzoeken en operationele acties, die gezamenlijk met de bevoegde autoriteiten van de lidstaten of in gezamenlijke onderzoeksteams worden uitgevoerd, in voorkomend geval in samenwerking met Eurojust.'*²²⁶

Wel wordt hieraan toegevoegd dat elke operationele actie van Europol dient te worden uitgevoerd in overleg en overeenstemming met de autoriteiten van de lidstaat of wiens of de lidstaten op wier grondgebied de actie wordt uitge-

224 Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement. Een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid: balans van het programma van Tampere en richtsnoeren voor de toekomst (SEC (2004) 680 en SEC (2004) 693), Brussel, 2 juni 2004, COM (2004) 401 definitief, 14.

225 Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad. Versterking van de politie- en douanesamenwerking in de Europese Unie. I. Verslag over de resultaten die zijn bereikt sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam. II. Voorstellen voor verbetering, Brussel, 18 mei 2004, COM (2004) 376 definitief, 20.

226 Art. III-276, tweede lid, b) Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa.

voerd en dat over het gebruik van dwangmiddelen alleen door de bevoegde nationale autoriteiten mag worden beslist.²²⁷

4.2.4 De verhouding tussen Europol en OLAF

Zoals werd aangegeven, behoort ook de aanpak van fraude tot het bevoegdheidsdomein van Europol. In die optiek rijst dan ook de vraag naar de verhouding tussen Europol en OLAF. Hieromtrent werd door de Raad overeengekomen dat bij de opnemingsvormen van fraude onder de vormen van criminaliteit die in de bijlage bij de Europol-Overeenkomst worden genoemd, rekening moet worden gehouden met de bevoegdheid van OLAF voor belasting- en douanefraude en dat in dit perspectief onderhandelingen tussen Europol en de Commissie over een overeenkomst moeten plaatsvinden.²²⁸ Hieraan gevolg gevend werd op 18 februari 2003 een samenwerkingsovereenkomst tussen Europol en de Commissie ondertekend, waarin wordt bepaald dat Europol en OLAF rechtstreeks afspraken kunnen maken op de gebieden waarop OLAF onafhankelijk onderzoeken kan richten.²²⁹

Deze afspraken werden intussen gematerialiseerd in de administratieve Overeenkomst tussen Europol en OLAF van 8 april 2004.²³⁰ Hierin is met name een regeling opgenomen voor de uitwisseling van strategische of technische informatie tussen deze beide organen, die zowel op verzoek als spontaan kan plaatsvinden. Met het oog op de onderlinge coördinatie van de activiteiten wordt daarnaast voorzien in een regelmatig overleg tussen OLAF en Europol. Ook dit kan op verzoek van één van beiden of spontaan gebeuren. Tevens wordt aangegeven dat OLAF en Europol de mogelijkheid dienen te overwegen om gezamenlijke rapporten op te stellen, waarbij in het bijzonder wordt gedacht aan dreigings- en risico-analyses. Mede op grond van deze analyses kunnen OLAF en Europol volgens de Overeenkomst ook samen een verzoek tot instelling van een gemeenschappelijk onderzoeksteam aan de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaten richten. En tot slot wordt voorzien in de onderlinge samenwerking op het gebied van opleiding en professionele training. Met het oog op een vlot verloop van al deze vormen van onderlinge samenwerking worden de *Financial Crime Unit* van Europol enerzijds en de Directoraten B en C van OLAF anderzijds aangewezen als contactpunten.

227 Art. III-276, derde lid Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa.

228 Zie punt 2 van de Verklaring bij het Besluit van de Raad houdende uitbreiding van het mandaat van Europol tot de in de bijlage bij de Europol-Overeenkomst vermelde ernstige vormen van internationale criminaliteit, *PB* 2001, C 362/2.

229 *Verslag van de Commissie. Evaluatie van de werkzaamheden van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). Verordening van het Europees Parlement en de Raad (EG) nr. 1073/1999 en van de Raad (Euratom) nr. 1074/1999 (Artikel 15)*, Brussel, 2 april 2003, COM (2003) 154 definitief, 26.

230 Deze Overeenkomst kan worden geraadpleegd op de *website* van OLAF.

4.3 *Het Europees Justitieel netwerk*

4.3.1 *De beginselen*

Bij Gemeenschappelijk Optreden van 29 juni 1998²³¹ werd het Europees justitieel netwerk opgericht. Rekening houdend met de constitutionele voorschriften, de juridische tradities en de interne structuur van elke lidstaat, is dit netwerk samengesteld uit de centrale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de internationale justitiële samenwerking, de justitiële autoriteiten of de andere bevoegde autoriteiten die in het kader van de internationale samenwerking verantwoordelijk zijn. Deze verantwoordelijkheid kan dan hetzij algemeen zijn, hetzij specifiek betrekking hebben op de aanpak van bepaalde vormen van ernstige criminaliteit. Bij dit laatste wordt met name gedacht aan georganiseerde criminaliteit, corruptie, drugshandel of terrorisme.²³² Het gaat hier echter om een niet-limitatieve opsomming, zodat het Europees justitieel netwerk zijn taken ook kan uitoefenen ten aanzien van de bestrijding van fraude.

Met inachtneming van de nationale voorschriften en de interne verdeling van bevoegdheden, worden in elke lidstaat één of meer contactpunten opgericht, waarbij er zorg voor moet worden gedragen dat zowel het gehele grondgebied van de lidstaat als de verschillende vormen van ernstige criminaliteit werkelijk worden bestreken.²³³ Voor de gebieden die onder haar bevoegdheid vallen, wijst de Commissie een contactpunt aan.²³⁴

4.3.2 *De taken van het Europees justitieel netwerk en van de contactpunten*

4.3.2.1 *Het leggen van adequate contacten tussen de lidstaten*

Het Europees justitieel netwerk staat in de eerste plaats in voor het vergemakkelijken van het leggen van adequate contacten tussen de contactpunten van de verschillende lidstaten, zodat deze aldus de hun toevertrouwde taken kunnen vervullen.²³⁵

De contactpunten zijn te beschouwen als actieve bemiddelaars, die in het bijzonder bij het optreden tegen ernstige criminaliteit, de justitiële samenwerking tussen de lidstaten moeten vergemakkelijken. Met het oog op het leggen van de meest geschikte rechtstreekse contacten, staan de contactpunten dan

231 Gemeenschappelijk optreden van 29 juni 1998 door de Raad aangenomen op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, tot oprichting van een Europees justitieel netwerk, *PB* 1998, L 191/4.

232 Art. 2, eerste lid Gemeenschappelijk Optreden 29 juni 1998.

233 Art. 2, tweede lid Gemeenschappelijk Optreden 29 juni 1998. Aangezien elk contactpunt moet kunnen communiceren met de contactpunten van de andere lidstaten, dient elke lidstaat erop toe te zien dat zijn contactpunt(en) voldoende kennis heeft (hebben) van een andere taal van de Europese Unie dan zijn nationale taal (art. 2, derde lid Gemeenschappelijk Optreden 29 juni 1998).

234 Art. 2, vijfde lid Gemeenschappelijk Optreden 29 juni 1998.

235 Art. 3, a) Gemeenschappelijk Optreden 29 juni 1998.

ook ter beschikking van de plaatselijke justitiële autoriteiten en de andere bevoegde autoriteiten van hun land enerzijds en van de contactpunten en de plaatselijke justitiële en andere bevoegde autoriteiten van de andere landen anderzijds.²³⁶ In die optiek verstrekken de contactpunten ook de juridische en praktische gegevens die voor de plaatselijke justitiële autoriteiten van hun land en voor de contactpunten en de justitiële autoriteiten van de andere landen noodzakelijk zijn om op een doeltreffende wijze een verzoek tot justitiële samenwerking op te stellen, dan wel om deze samenwerking in het algemeen te verbeteren.²³⁷ Wanneer verscheidene verzoeken van de plaatselijke justitiële autoriteiten van een lidstaat een gecoördineerd optreden in een andere lidstaat nodig maken, staan de contactpunten daarenboven in voor het bevorderen van de vereiste coördinatie van de justitiële samenwerking.²³⁸

4.3.2.2 *De organisatie van periodieke vergaderingen*

Het Europees justitieel netwerk is tevens belast met de organisatie van periodieke vergaderingen van de vertegenwoordigers van de lidstaten.²³⁹ Middels deze vergaderingen kunnen de contactpunten elkaar beter leren kennen en kunnen zij, vooral wat betreft de werking van het netwerk, de nodige ervaringen uitwisselen. Daarnaast vormen deze vergaderingen een discussieforum, waarop zowel praktische als juridische problemen inzake de justitiële samenwerking tussen de lidstaten aan bod kunnen komen. Hierbij zal met name aandacht worden besteed aan problemen die zich voordoen bij de uitvoering van de in het kader van de Europese Unie aangenomen instrumenten.²⁴⁰ De in het Europees justitieel netwerk opgedane ervaringen worden dan ook doorgegeven aan de bevoegde werkgroepen van de Europese Unie, waarbij zij als uitgangspunt dienen bij de bespreking over eventuele wijzigingen in deze regelgeving en over praktische verbeteringen die mogelijk zijn op het vlak van de internationale justitiële samenwerking.²⁴¹

4.3.3 *De binnen het Europees justitieel netwerk beschikbare gegevens*

Het Europees justitieel netwerk verschaft op permanente basis een aantal bijgewerkte basisgegevens, in het bijzonder via een adequaat telecommunicatienetwerk.²⁴² In dit perspectief dienen de contactpunten te allen tijde toegang te heb-

236 Op basis van afspraken tussen de betrokken administraties, kunnen de contactpunten zich zo nodig tevens verplaatsen om aldus de contactpunten van de andere lidstaten te ontmoeten. Zie: art. 4, eerste lid Gemeenschappelijk Optreden 29 juni 1998.

237 Art. 4, tweede lid Gemeenschappelijk Optreden 29 juni 1998.

238 Art. 4, derde lid Gemeenschappelijk Optreden 29 juni 1998.

239 Art. 3, b) Gemeenschappelijk Optreden 29 juni 1998. Over de frequentie en de plaats van vergaderingen van het Europees justitieel netwerk, zie: art. 6 en 7 Gemeenschappelijk Optreden 29 juni 1998.

240 Art. 5, eerste lid Gemeenschappelijk Optreden 29 juni 1998.

241 Art. 5, tweede lid Gemeenschappelijk Optreden 29 juni 1998.

242 Art. 3, c) Gemeenschappelijk Optreden 29 juni 1998.

ben tot vier soorten gegevens,²⁴³ te weten: de volledige gegevens van de contactpunten in elke lidstaat²⁴⁴; een vereenvoudigde lijst van justitiële autoriteiten en een repertorium van de plaatselijke autoriteiten van elke lidstaat; beknopte juridische en praktische informatie over de gerechtelijke stelsels en procedures van de lidstaten; en de teksten van de relevante rechtsinstrumenten en – voor wat betreft de vigerende overeenkomsten – van de verklaringen en de voorbehouden.

4.4 Eurojust

4.4.1 De beginselen

Teneinde de strijd tegen ernstige vormen van criminaliteit te versterken, werd bij Besluit van de Raad van 28 februari 2002²⁴⁵, zoals intussen gewijzigd door het Besluit van de Raad van 18 juni 2003²⁴⁶, Eurojust opgericht. Eurojust beschikt over rechtspersoonlijkheid²⁴⁷ en bestaat uit één door elke lidstaat overeenkomstig zijn rechtsstelsel gedetacheerd nationaal lid, dat de hoedanigheid heeft van officier van justitie, rechter of politiefunctionaris met gelijkwaardige bevoegdheden.²⁴⁸ Elk nationaal lid kan worden bijgestaan door één persoon of – indien nodig en met instemming van het college van Eurojust – door verscheidene personen. Eén van deze medewerkers kan dan het nationale lid vervangen.²⁴⁹

Het statuut van de nationale leden wordt beheerst door het nationaal recht van hun lidstaat. Ook de duur van hun mandaat wordt bepaald door hun lidstaat, met dien verstande dat deze duur wel zodanig moet zijn dat Eurojust goed kan functioneren.²⁵⁰ Elke lidstaat bepaalt verder de aard en de omvang van de gerechtelijke bevoegdheden die hij op zijn eigen grondgebied aan het natio-

243 Zie art. 8 Gemeenschappelijk Optreden 29 juni 1998. Over de vereiste bijwerking van de gegevens, zie art. 9 Gemeenschappelijk Optreden 29 juni 1998.

244 Onder vermelding van hun eventuele nationale bevoegdheden.

245 Besluit van de Raad van 28 februari 2002 betreffende de oprichting van Eurojust teneinde destrijd tegen ernstige vormen van criminaliteit te versterken, *PB* 2002, L 63/1. Zie tevens Reglement van orde van Eurojust, *PB* 2002, C 286/1. Met de inwerkingtreding van het Besluit van de Raad van 28 februari 2002 op 6 maart 2002 hield het voorlopig justitieel samenwerkingsteam (opgericht bij Besluit van de Raad van 14 december 2000, *PB* 2000, L 324/2) op te bestaan (art. 43 Besluit Raad 28 februari 2002).

246 Besluit van de Raad van 18 juni 2003 tot wijziging van Besluit 2002/187/JBZ betreffende de oprichting van Eurojust teneinde de strijd tegen ernstige vormen van criminaliteit te versterken, *PB* 2003, L 245/44.

247 Art. 1 Besluit Raad 28 februari 2002. In dit perspectief wordt Eurojust vertegenwoordigd door de voorzitter (art. 4, tweede lid Reglement van orde van Eurojust).

248 Art. 2, eerste lid Besluit Raad 28 februari 2002.

249 Art. 2, tweede lid Besluit Raad 28 februari 2002. Daarnaast kan iedere lidstaat één of meer nationale correspondenten aanwijzen, wat met name inzake de bestrijding van terrorisme als een zeer belangrijke prioriteit wordt beschouwd. Zie: art. 12 Besluit Raad 28 februari 2002.

250 Art. 9, eerste lid Besluit Raad 28 februari 2002. Over de geheimhoudingsplicht in hoofde van de nationale leden, hun medewerkers, het personeel van Eurojust, de nationale correspondenten en de functionaris voor de gegevensbescherming, zie: art. 25 Besluit Raad 28 februari 2002.

nale lid verleent²⁵¹ enerzijds en omschrijft tevens het recht waarover een nationaal lid beschikt om te handelen ten aanzien van buitenlandse gerechtelijke autoriteiten – in overeenstemming met de internationale verbintenissen die de lidstaat is aangegaan – anderzijds.²⁵²

In beginsel vervult Eurojust zijn taken door middel van één of meer van de betrokken nationale leden. Daarnaast kan het echter ook optreden als college.²⁵³ Dit zal het geval zijn indien één of meer nationale leden die betrokken zijn bij een door Eurojust behandelde zaak daartoe een verzoek indienen of indien een onderzoek of vervolging van invloed is op de Europese Unie, dan wel andere dan de rechtstreeks betrokken lidstaten zou kunnen raken. Daarnaast zal Eurojust ook als college optreden indien een algemene vraag in verband met de verwezenlijkingen van zijn doelstellingen aan de orde is of in eventuele andere door het Besluit van 28 februari 2002 voorziene gevallen.²⁵⁴

4.4.2 *De taken en bevoegdheden van Eurojust*

4.4.2.1 *Een drievoudige doelstelling*

Krachtens artikel 31, tweede lid EU-Verdrag bevordert de Raad de samenwerking via Eurojust door enerzijds Eurojust in staat te stellen bij te dragen tot een goede coördinatie tussen de met vervolging belaste nationale autoriteiten van de lidstaten en door anderzijds de medewerking van Eurojust te bevorderen aan onderzoek met betrekking tot zaken van grensoverschrijdende criminaliteit, in het bijzonder wanneer het gaat om georganiseerde criminaliteit. Hierbij wordt met name rekening gehouden met de door Europol verrichte analyses.

In dit perspectief bestrijkt de algemene bevoegdheid van Eurojust de in artikel 4 van het Besluit van 28 februari 2002 aangegeven terreinen, waaronder met name ook fraude en corruptie, alsook elk ander strafbaar feit dat de financiële belangen van de Europese Gemeenschap schaadt ressorteren.²⁵⁵ In de gevallen waarin twee of meer lidstaten betrokken zijn bij het onderzoek naar en de ver-

251 Bij de uitoefening van zijn functie vermeldt het nationaal lid of hij optreedt uit hoofde van de hem aldus verleende gerechtelijke bevoegdheden (art. 9, zesde lid Besluit Raad 28 februari 2002).

252 Art. 9, derde lid Besluit Raad 28 februari 2002. De overige lidstaten verbinden er zich dan toe om de door een lidstaat aan het nationaal lid toegekende bevoegdheden te aanvaarden en te erkennen, voor zover deze althans in overeenstemming zijn met de aangegane internationale verbintenissen.

253 Alle nationale leden samen vormen het college van Eurojust. Binnen dit college, dat belast is met de organisatie en werking van Eurojust, heeft elk lid één stem (zie: art. 10, eerste lid Besluit Raad 28 februari 2002; art. 1 Reglement van orde van Eurojust). Over de taken van het college, de verkiezing van zijn voorzitter en ondervoorzitters en hun respectieve taken, zie: art. 2 tot en met art. 5 Reglement van orde van Eurojust. Over de vergaderingen van het college, zie: art. 10, derde lid Besluit Raad 28 februari 2002 en art. 8 tot en met art. 11 Reglement van orde van Eurojust.

254 Art. 5, eerste lid Besluit Raad 28 februari 2002. Bij de vervulling van zijn taken dient Eurojust aan te geven of het handelt door middel van één of meer van de nationale leden, dan wel als college (art. 5, tweede lid Besluit Raad 28 februari 2002).

255 Art. 4, eerste lid, b) Besluit Raad 28 februari 2002.

volging van zulke strafbare feiten en deze feiten daarenboven in verband staan met zware, in het bijzonder georganiseerde criminaliteit, heeft Eurojust een driedovoudige doelstelling: de coördinatie tussen de lidstaten op het vlak van onderzoek en vervolging bevorderen; de samenwerking tussen de lidstaten verbeteren; en het verlenen van andere vormen van bijstand.²⁵⁶

In het verlengde hiervan wordt de opdracht van Eurojust in artikel III-273, eerste lid van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa omschreven als het ondersteunen en versterken van de coördinatie en de samenwerking tussen de nationale autoriteiten die belast zijn met het onderzoek en de vervolging van zware criminaliteit welke hetzij twee of meer lidstaten schaaft, hetzij een vervolging op gemeenschappelijke basis vereist. Hierbij zal Eurojust met name optreden op basis van de door de autoriteiten van de lidstaten en Euro-pol uitgevoerde operaties en verstrekte informatie.

4.4.2.2 De coördinatie en ondersteuning van onderzoek en vervolging

Eurojust heeft in de eerste plaats tot doel om de coördinatie tussen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten inzake het onderzoek en de vervolging te stimuleren en te verbeteren. Het dient hierbij zowel rekening te houden met elk verzoek dat uitgaat van een bevoegde instantie van een lidstaat, als met alle informatie die wordt verstrekt door een orgaan dat bevoegd is krachtens de in het kader van de Verdragen vastgestelde bepalingen.²⁵⁷ Enerzijds zal Eurojust de bevoegde autoriteiten van de lidstaten aldus op hun eigen verzoek bijstaan met het oog op een optimale coördinatie van onderzoek en vervolging.²⁵⁸ Anderzijds kan het echter ook zelf het initiatief nemen en aldus deze autoriteiten verzoeken om hun optreden te coördineren.²⁵⁹

Daarnaast kan Eurojust de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaten verzoeken om uit hoofde van bepaalde feiten een onderzoek of vervolging in te stellen²⁶⁰; om te aanvaarden dat één van deze autoriteiten beter in staat is om dit te doen²⁶¹; of om alle gegevens te verstrekken die Eurojust nodig heeft om zijn taken te verrichten.²⁶² Indien deze verzoeken uitgaan van Eurojust als college en de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaten besluiten om er geen gevolg aan te geven, dienen zij Eurojust in kennis te stellen van dit besluit en van de eraan ten grondslag liggende overwegingen. Het meedelen van deze overwegingen is echter niet verplicht indien dit afbreuk zou doen aan wezenlijke nationale veiligheidsbelangen, dan wel het goede verloop van lopende onderzoeken of de veiligheid van een persoon in gevaar zou brengen.²⁶³

256 Art. 3, eerste lid Besluit Raad 28 februari 2002.

257 Art. 3, eerste lid, a) Besluit Raad 28 februari 2002.

258 Art. 6, c) en art. 7, c) Besluit Raad 28 februari 2002.

259 Art. 6, a), iii) en art. 7, a), iiiii) Besluit Raad 28 februari 2002.

260 Art. 6, a), i) en art. 7, a), i) Besluit Raad 28 februari 2002.

261 Art. 6, a), ii) en art. 7, a), ii) Besluit Raad 28 februari 2002.

262 Art. 6, a), v) en art. 7, a), v) Besluit Raad 28 februari 2002.

263 Art. 8 Besluit Raad 28 februari 2002.

Verder beschikt Eurojust over de bevoegdheid om de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaten te verzoeken om een gemeenschappelijk onderzoeksteam in te stellen, conform de ter zake toepasselijke samenwerkingsregelingen tussen deze lidstaten.²⁶⁴

Hierbij dient overigens te worden aangetekend dat artikel III-273, eerste lid, a) van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa de mogelijkheid voorziet om de taken van Eurojust verder uit te breiden. Met name in verband met strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden zou Eurojust aldus niet alleen aan de bevoegde nationale autoriteiten moeten kunnen voorstellen om tot vervolging over te gaan, doch zou het tevens zelf een strafrechtelijk onderzoek moeten kunnen inleiden. Wel wordt ter zake gespecificeerd dat de formele handelingen in verband met de gerechtelijke procedure uit hoofde van deze vervolgingen steeds zullen worden gesteld door de bevoegde nationale functionarissen.²⁶⁵

4.4.2.3 *De verbetering van de samenwerking tussen de lidstaten*

De tweede doelstelling van Eurojust behelst de verbetering van de samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten, waarbij in het bijzonder de internationale rechtshulpverlening en de uitvoering van uitleveringsverzoeken dienen te worden vergemakkelijkt.²⁶⁶

In dit perspectief staat Eurojust, handelend door middel van de betrokken nationale leden, in voor de doorzending van rechtshulpverzoeken wanneer deze uitgaan van een bevoegde nationale autoriteit van een lidstaat; betrekking hebben op een door deze autoriteit gevoerd onderzoek of ingestelde vervolging; en een optreden van Eurojust is vereist met het oog op een gecoördineerde uitvoering.²⁶⁷ Ingeval meerdere staten betrokken zijn bij onderzoeken of vervolgingen waarvan Eurojust kennis heeft, zal Eurojust er via de betrokken nationale leden zorg voor dragen dat de bevoegde autoriteiten van deze staten onderling informatie uitwisselen.²⁶⁸ Indien de onderzoeken of vervolgingen waarvan Eurojust kennis heeft van invloed zijn op de gehele Unie of zij ook andere dan de rechtstreeks betrokken lidstaten zouden kunnen raken, zal Eurojust als college zorg dragen voor de vereiste onderlinge informatie-uitwisseling.²⁶⁹

4.4.2.4 *De overige vormen van bijstand*

Benevens de reeds genoemde vormen van bijstand, kan Eurojust de bevoegde autoriteiten van de lidstaten ook anderszins bijstaan, om er aldus voor te zorgen dat het onderzoek en de vervolging doeltreffender worden.²⁷⁰ In die zin verleent

264 Art. 6, a), iv) en art. 7, a), iv) Besluit Raad 28 februari 2002.

265 Art. III-273, tweede lid Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa.

266 Art. 3, eerste lid, b) Besluit Raad 28 februari 2002.

267 Art. 6, g) Besluit Raad 28 februari 2002.

268 Art. 6, b) Besluit Raad 28 februari 2002.

269 Art. 7, b) Besluit Raad 28 februari 2002.

270 Art. 3, eerste lid, c) Besluit Raad 28 februari 2002.

Eurojust door middel van de betrokken nationale leden dan ook alle steun die nodig is om de samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten te verbeteren.²⁷¹

Deze bevoegdheid is niet beperkt tot de zaken waarin twee of meer lidstaten betrokken zijn bij het onderzoek of de vervolging. Enerzijds kan Eurojust op verzoek van een bevoegde autoriteit van een lidstaat immers ook bijstand verlenen indien bij het onderzoek of de vervolging slechts die lidstaat en een derde land betrokken zijn. Hiervoor is dan wel vereist dat met dit land een samenwerkingsakkoord is gesloten²⁷² of dat er in een specifiek geval een essentieel belang bestaat om de bijstand te verlenen.²⁷³ Anderzijds valt aan te stippen dat Eurojust, op verzoek van een bevoegde autoriteit van een lidstaat of van de Commissie, ook bijstand kan verlenen indien het onderzoek of de vervolging slechts die lidstaat en de Gemeenschap betreft.²⁷⁴ In deze beide gevallen, waarin slechts de bevoegde autoriteiten van een enkele lidstaat betrokken zijn, kan Eurojust aldus ook door middel van de betrokken nationale leden – en mits instemming van het college – steun verlenen aan het onderzoek en de vervolging.²⁷⁵

4.4.3 *De uitwisseling van gegevens tussen de lidstaten en Eurojust*

Met het oog op de uitvoering door Eurojust van zijn taken, kunnen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten met Eurojust alle nodige informatie uitwisselen.²⁷⁶ Alle tussen Eurojust en de lidstaten uitgewisselde gegevens worden doorgezonden via de nationale leden.²⁷⁷ In dit perspectief en ter verwezenlijking van de doelstellingen van Eurojust heeft het nationaal lid toegang tot de informatie die is opgenomen in het nationale strafregister of in elk ander register.²⁷⁸ Daarnaast kan het nationaal lid rechtstreeks contact opnemen met de bevoegde autoriteiten van zijn lidstaat.²⁷⁹ Verder dient te worden aangestipt dat de nationale leden bevoegd zijn om onderling of met de bevoegde autoriteiten van hun lidstaat alle

271 Art. 6, d) Besluit Raad 28 februari 2002. Onder meer op basis van de door Europol verrichte analyse, kan deze steunverlening ook plaatsvinden door Eurojust als college (art. 7, d) Besluit Raad 28 februari 2002).

272 Op grond van artikel 27, derde lid van het Besluit van de Raad van 28 februari 2002 kan Eurojust door de Raad goedgekeurde samenwerkingsakkoorden sluiten met derde landen. In die overeenkomsten kan dan met name een regeling worden voorzien voor de detachering van verbindingsfunctionarissen of verbindingsmagistraten bij Eurojust. Daarnaast kunnen de overeenkomsten ook bepalingen bevatten betreffende de uitwisseling van persoonsgegevens. In dat laatste geval dient Eurojust wel het gemeenschappelijk controle-orgaan, dat toeziet op de verwerking van persoonsgegevens (zie: art. 23 Besluit Raad 28 februari 2002) te raadplegen.

273 Art. 3, tweede lid Besluit Raad 28 februari 2002.

274 Art. 3, derde lid Besluit Raad 28 februari 2002.

275 Art. 6, f) Besluit Raad 28 februari 2002.

276 Art. 13, eerste lid Besluit Raad 28 februari 2002.

277 Art. 9, tweede lid Besluit Raad 28 februari 2002.

278 Deze toegang verloopt op dezelfde manier als deze waarop conform het nationaal recht een officier van justitie, een rechter of een politiefunctionaris met vergelijkbare bevoegdheden toegang tot de genoemde registers heeft (art. 9, vierde lid Besluit Raad 28 februari 2002).

279 Art. 9, vijfde lid Besluit Raad 28 februari 2002.

voor de vervulling van de taken van Eurojust vereiste gegevens uit te wisselen. Zij hebben ter zake geen voorafgaande toestemming nodig.²⁸⁰

4.4.4 *De bescherming van gegevens*

Voor zover dit nodig is met het oog op de verwezenlijking van zijn doelstellingen, kan Eurojust – binnen zijn bevoegdheid en ter vervulling van zijn taken – persoonsgegevens verwerken. Deze verwerking gebeurt hetzij langs geautomatiseerde weg, hetzij in gestructureerde manuele bestanden.²⁸¹ Daarnaast legt Eurojust een register van onderzoeksgegevens aan en kan het tijdelijke werkbestanden met onder meer persoonsgegevens aanleggen.²⁸²

Bij de verwerking van persoonsgegevens dient Eurojust wel de nodige maatregelen te nemen om een beschermingsniveau voor deze gegevens te waarborgen dat ten minste gelijk is aan het niveau dat resulteert uit de toepassing van de beginselen van het Verdrag van de Raad van Europa van 28 januari 1981.²⁸³ In dit verband dient te worden aangestipt dat in de artikelen 14 tot en met 24 van het Besluit van 28 februari 2002 een uitvoerige en gedetailleerde regeling inzake de verwerking van persoonsgegevens is opgenomen. Hierbij werd met name ook een gemeenschappelijk controleorgaan ingesteld, dat als collectief optreedt en toeziet op de activiteiten van Eurojust inzake de verwerking van persoonsgegevens.²⁸⁴

4.4.5 *De verhouding tussen Eurojust en de Europese Commissie*

Overeenkomstig artikel 36, tweede lid EU-Verdrag wordt de Europese Commissie volledig betrokken bij de werkzaamheden van Eurojust en neemt zij, voor wat haar bevoegdheidsterrein betreft, ook deel aan deze werkzaamheden.²⁸⁵ Meer specifiek kan de Commissie in dit verband worden verzocht om met haar gespecialiseerde kennis bij te dragen aan het optreden van Eurojust met het oog op de coördinatie van onderzoeken en vervolgingen.²⁸⁶ Daarnaast kan Eurojust met de Commissie de nodige praktische afspraken maken om hun onderlinge samenwerking te verbeteren.²⁸⁷

280 Art. 13, tweede lid Besluit Raad 28 februari 2002.

281 Art. 14, eerste lid Besluit Raad 28 februari 2002.

282 Art. 14, vierde lid Besluit Raad 28 februari 2002.

283 Met inbegrip van de later aan dit Verdrag aangebrachte wijzigingen die tussen de lidstaten van kracht zouden zijn. Zie: art. 14, tweede lid Besluit Raad 28 februari 2002.

284 Art. 23 Besluit Raad 28 februari 2002. Zie in dit verband met name ook het Besluit van het gemeenschappelijk controleorgaan van Eurojust van 2 maart 2004 houdende vaststelling van zijn reglement van orde, *PB* 2004, C 86/1.

285 Art. 11, eerste lid Besluit Raad 28 februari 2002.

286 Art. 11, tweede lid Besluit Raad 28 februari 2002.

287 Art. 11, derde lid Besluit Raad 28 februari 2002.

4.4.6 De verhouding tussen Eurojust en OLAF

Blijkens artikel 26, derde lid van het Besluit van de Raad van 28 februari 2002 dient Eurojust een blijvende en nauwe samenwerking in te stellen met OLAF. In dit verband kan OLAF met name bijdragen aan de werkzaamheden van Eurojust met het oog op de coördinatie van onderzoeken en vervolgingen op het gebied van de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap. Deze bijdrage kan dan zowel op initiatief van Eurojust, als op verzoek van OLAF zelf – voor zover althans de bevoegde nationale autoriteiten van de lidstaten zich daar niet tegen verzetten – worden geleverd. Hierbij dient echter meteen te worden aangetekend dat in het Besluit van de Raad van 28 februari 2002 op geen enkele wijze is voorzien in de mogelijkheid voor Eurojust om een operationele bijdrage te leveren aan de door OLAF gevoerde onderzoeken²⁸⁸, hetgeen logischerwijze ook voortvloeit uit het feit dat Eurojust zelf niet beschikt over onderzoeksbevoegdheden op Europees niveau.²⁸⁹ Wel is het zo dat in het Reglement van orde van Eurojust wordt aangegeven dat Eurojust en OLAF een Memorandum van Overeenstemming kunnen opstellen, waarin de verdere praktische regelingen met het oog op hun onderlinge samenwerking en informatie-uitwisseling worden opgenomen.²⁹⁰

Ter uitvoering hiervan werd op 14 april 2003 inderdaad een Memorandum van Overeenstemming tussen Eurojust en OLAF ondertekend, waarin met name de praktische aspecten van de onderlinge samenwerking en de wederzijdse uitwisseling van informatie worden geregeld.²⁹¹ Aldus is voorzien dat Eurojust en OLAF elkaar onmiddellijk en spontaan op de hoogte zullen brengen ingeval één van hen over informatie beschikt die van belang is voor de ander. Hierbij wordt met name ook de uitwisseling van informatie op operationeel²⁹² en strate-

288 Comité van toezicht van het OLAF, *Activiteitenverslag (september 2001-juni 2002)*, PB 2002, C 234/25.

289 *Verslag van de Commissie. Evaluatie van de werkzaamheden van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). Verordening van het Europees Parlement en de Raad (EG) nr. 1073/1999 en van de Raad (Euratom) nr. 1074/1999 (Artikel 15)*, Brussel, 2 april 2003, COM (2003) 154 definitief, 26.

290 Art. 22, derde lid Reglement van orde van Eurojust.

291 Dit Memorandum kan worden geraadpleegd op de *website* van OLAF.

292 Wanneer in operationele vergaderingen van Eurojust gevallen worden behandeld met het oog op de coördinatie van onderzoeken en vervolgingen op het vlak van de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap, wordt OLAF op initiatief van de betrokken nationale leden van Eurojust door de voorzitter uitgenodigd (art. 19, vijfde lid Reglement van orde van Eurojust). Ook in andere dan deze gevallen, kan Eurojust het initiatief nemen om met OLAF samen te werken met het oog op de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap. Het zal er zich dan echter wel via de betrokken nationale leden moeten van vergewissen dat de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaten zich hier niet tegen verzetten (art. 22, eerste lid Reglement van orde van Eurojust). Het initiatief tot deelname aan operationele vergaderingen van Eurojust met het oog op de coördinatie van onderzoeken en vervolgingen in verband met de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap, kan daarnaast ook van OLAF zelf uitgaan. Ook zulk een deelname zal echter slechts mogelijk zijn voor zover de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaten zich er niet tegen verzetten (art. 19 vijfde lid Reglement van orde van Eurojust *juncto* art. 26, derde lid Besluit Raad 28 februari 2002). Deze beperking geldt daarenboven ook in al de andere gevallen

gisch vlak vooropgesteld. Tevens wordt aangegeven dat Eurojust en OLAF desgevallend samen een verzoek tot instelling van een gemeenschappelijk onderzoeksteam aan de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaten kunnen richten. En tot slot wordt voorzien in de onderlinge samenwerking op het gebied van opleiding en professionele training. Met het oog op een vlot verloop van al deze vormen van samenwerking worden de voorzitter en de nationale leden van Eurojust enerzijds en de directeur van OLAF en de leden van de Eenheid Magistraten anderzijds als contactpunten aangewezen.

4.4.7 *De verhouding tussen Eurojust en Europol*

Voor zover als nodig met het oog op de uitvoering van zijn taken en ter verwezenlijking van zijn doelstellingen enerzijds en teneinde dubbel werk te vermijden anderzijds, stelt Eurojust een blijvende en nauwe samenwerking met Europol in. De wezenlijke elementen van deze samenwerking dienen in detail te worden geregeld in een door de Raad goed te keuren Overeenkomst.²⁹³

In dit verband kan het college van Eurojust zijn medewerking verlenen aan Europol; en dit onder meer door adviezen te geven op basis van de analyses van Europol.²⁹⁴

Ingeval Europol een lidstaat verzoekt om een strafrechtelijk onderzoek in te stellen (*supra*, 4.2.3.2.), zal het dit blijkens het nieuwe artikel 3ter, vierde lid van de Europol-Overeenkomst²⁹⁵ meedelen aan Eurojust. Ook deze informatieplicht geschiedt conform de tussen Europol en Eurojust te sluiten samenwerkingsovereenkomst.

4.4.8 *De verhouding tussen Eurojust en het Europees justitieel netwerk*

In artikel 31, tweede lid, c) EU-Verdrag wordt het vergemakkelijken van de nauwe samenwerking tussen Eurojust en het Europees justitieel netwerk vooropgesteld, en dit met name om de uitvoering van rogatoire commissies en de behandeling van uitleveringsverzoeken te vergemakkelijken. Eurojust²⁹⁶ werkt aldus samen en treedt in overleg met het Europees justitieel netwerk, waarbij het onder meer gebruik maakt van de door dit netwerk opgezette documentaire gegevensbank en tevens bijdraagt tot de verbetering ervan.²⁹⁷

waarin OLAF zou verzoeken om met Eurojust samen te werken (art. 22, tweede lid Reglement van orde van Eurojust).

293 Art. 26, eerste lid Besluit Raad 28 februari 2002. Zie tevens: art. 23 Reglement van orde van Eurojust.

294 Art. 7, f) Besluit Raad 28 februari 2002.

295 Zoals ingevoegd door art. 1 van het Protocol tot wijziging van de Overeenkomst tot oprichting van een Europese Politiedienst (Europol-Overeenkomst) en het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van Europol, de leden van zijn organen, zijn adjunct-directeuren en zijn personeelsleden.

296 Hierbij handelt het zowel door middel van de betrokken nationale leden, als in de hoedanigheid van college.

297 Art. 6, e) en art. 7, e) Besluit Raad 28 februari 2002. Zie verder ook: art. 26, tweede lid Besluit Raad 28 februari 2002.

4.5 Een derde tussentijds besluit

Uit het voorgaande is gebleken dat de fraudebestrijding op het niveau van de Europese Unie, institutioneel beschouwd, niet zo eenvoudig ligt. Naast de vormen van intergouvernementele samenwerking op dit vlak binnen de Derde Pijler, is er immers ook het binnen de Eerste Pijler opgerichte OLAF; de dienst die – zoals eerder werd aangetoond – moet worden beschouwd als een heuse operationele politiedienst die over vrij vergaande bevoegdheden beschikt.

In aansluiting hierop dient te worden opgemerkt dat bij de verdeling van de bevoegdheden op het vlak van de fraudebestrijding tussen de Eerste en de Derde Pijler weliswaar wordt uitgegaan van een zekere complementariteit tussen (de diensten binnen) deze beide Pijlers, maar dat hun horizontale samenwerking – bijvoorbeeld inzake informatie-uitwisseling – in het kader van ‘pijleroverstijgende’ dossiers zeker voor verbetering vatbaar is.²⁹⁸ Uit de recent gesloten samenwerkingsakkoorden tussen Europol en OLAF enerzijds en Eurojust en OLAF anderzijds blijkt dat dit ook op communautair niveau wordt beseft. Deze akkoorden hebben immers tot doel om de nodige dwarsverbindingen en interacties tot stand te brengen tussen de onderscheiden bij de fraudebestrijding betrokken actoren.

Hierbij is in dit verband natuurlijk van belang om te onderstrepen dat OLAF door toedoen van deze akkoorden tot op zekere hoogte een sleutelpositie verwerft in de bestrijding van de EG/EU-fraude. Maar deze evolutie dient op haar beurt weer te worden gerelateerd aan de steeds nauwer wordende aansluiting op procedureel en organisatorisch niveau tussen OLAF en de politieke en justitiële autoriteiten van de lidstaten, die in het tweede tussentijds besluit werd geschetst. Gelet op de onderlinge samenhang tussen de ontwikkelingen binnen de Eerste en de Derde Pijler wordt dan duidelijk dat OLAF zowel naar de lidstaten toe, als op het niveau van de EU zelf een sleutelpositie in de fraudebestrijding heeft verworven. Zo bezien kan OLAF als het ware worden beschouwd als de ‘*spin in het web*’ van een zich ontwikkelende Europese strafrechtspleging.

In relatie tot het probleem van het spanningsveld bij de (strafrechtelijke) rechtshandhaving – en meer bepaald bij de bestrijding van EG/EU-fraude – tussen enerzijds de lidstaten en anderzijds de organen van de EU betekent deze positionering van OLAF dat de oplossing van dit probleem kennelijk wordt gezocht in een institutioneel vergelijk c.q. een institutionele formule, waarin deze dienst in bepaalde opzichten weliswaar de overhand heeft op de betrokken diensten van de lidstaten, maar niet los van deze diensten die fraude strafrechtelijk kan aanpakken, noch op het niveau van de EU noch op het niveau van haar lidstaten.

298 Comité van toezicht van het OLAF, *Activiteitenverslag (september 2001-juni 2002)*, PB 2002, C 234/25. Tevens valt een vorm van concurrentie tussen OLAF en Europol niet uit te sluiten. Zo kreeg Europol naar aanleiding van de invoering van de euro centraliserende bevoegdheden op Europees niveau, terwijl ook OLAF ambities koesterde om in deze materie operationeel te kunnen worden (zie: W. Bruggeman, ‘De toekomst van Europol. Gewild of gedoogd?’, *Panopticon* 2004, (57) 60; C. Fijnaut, ‘Het politiebeleid van de Europese Unie’, *l.c.*, 260-262).

5 De voorstellen met het oog op een versterking van de fraudebestrijding op het niveau van de Europese Unie: naar een Europees Openbaar Ministerie?

5.1 De (beweerde) tekortkomingen in de huidige fraudebestrijding

Door de Europese Commissie werd reeds herhaaldelijk gewezen op bepaalde pijnpunten in de huidige organisatie van de fraudebestrijding. Het door de Commissie hierbij vooropgestelde uitgangspunt is dat voor de bestrijding van fraude waarbij de financiële belangen van de Gemeenschap worden geraakt een doeltreffende strafrechtelijke handhaving noodzakelijk is. Ter onderbouwing van deze stelling wordt – met name sedert de oprichting van OLAF in 1999 – geponeerd dat bij deze fraude betrokkenheid van de georganiseerde misdaad is gebleken. De vastgestelde fraudezaken blijken daarnaast niet alleen omvangrijk en complex te zijn, doch hebben daarenboven een grensoverschrijdend karakter, zodat de strafrechtstelsels van meerdere lidstaten in het geding zijn. Een en ander brengt de Commissie ertoe om kordaat te stellen dat een probleem van deze omvang op een passende en specifieke wijze dient te worden aangepakt. Wanneer dit immers niet gebeurt, dan kan dit ‘de geloofwaardigheid van het Europese bouwwerk in de ogen van het publiek ernstig aantasten’.²⁹⁹

In het verlengde hiervan wordt door de Commissie geponeerd dat door het ontbreken van een specifieke institutionele structuur op communautair niveau een voldoende efficiënte transnationale strafvervolgning niet mogelijk is. De tekortkomingen van de huidige voorzieningen op het vlak van de fraudebestrijding houden in de ogen van de Commissie aldus hoofdzakelijk verband met de versnippering van de Europese strafrechtelijke ruimte, die met name tot uiting komt in het feit dat de politieke en justitiële autoriteiten van de lidstaten in beginsel nog steeds slechts uitsluitend bevoegd zijn op hun eigen nationale grondgebied. Deze verzuiling leidt dan vaak tot gelijktijdige, dan wel partiële vervolgingen of zelfs tot het volledig ontbreken van vervolgingen.

De thans reeds voorziene instrumenten op het vlak van de internationale strafrechtelijke samenwerking bieden volgens de Commissie geen oplossing voor dit probleem. Met name op het gebied van de wederzijdse rechtshulp volstaan deze instrumenten in haar ogen dan ook niet langer en dient de geboekte vooruitgang als te beperkt te worden beschouwd. Dit geldt volgens de Commissie tot op zekere hoogte overigens ook op het vlak van de administratieve onderzoeken die door OLAF worden gevoerd. In dit verband wijst zij met name op de moeilijkheden die bestaan bij de wederzijdse informatie-uitwisseling tussen de lidstaten en OLAF en dit als gevolg van de uiteenlopende procedurele voorschriften in de respectieve lidstaten. Ook het statuut van OLAF als administratieve onderzoeksdienst wordt door de Commissie problematisch geacht, hetgeen vooral problemen zou opleveren bij de vervolging van interne zaken bij de com-

²⁹⁹ Groenboek inzake de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap en de instelling van een Europese officier van justitie, Brussel, 11 december 2001, COM (2001) 715 definitief, 9.

munautaire instanties. Die vervolging blijft immers uiteindelijk afhankelijk van de goede wil van de nationale instanties van de lidstaat waar de feiten zich hebben voorgedaan.³⁰⁰

5.2 *Het Europees Openbaar Ministerie als antwoord op de (beweerde) tekortkomingen?*

5.2.1 *Het uitgangspunt*

De (beweerde) tekortkomingen in de fraudebestrijding zijn op zich zeker niet nieuw. Hier moet echter meteen aan worden toegevoegd dat uit de analyse van de mededelingen die de Europese Commissie sinds het einde van de jaren tachtig van de twintigste eeuw over de bestrijding van de EU-fraude heeft gedaan, echter wel blijkt dat zij zich tot in 1998-1999 niet expliciet heeft uitgesproken over de noodzaak of de wenselijkheid van een Europees openbaar ministerie.³⁰¹

Het idee om zulk een openbaar ministerie op te richten is aldus betrekkelijk nieuw en gaat terug op het project *Europese rechtsruimte*, dat halverwege de jaren 1990 door de Commissie op verzoek van het Europees Parlement werd opgezet. Dit project, waarvan de uitvoering werd toevertrouwd aan een groep van experts, beoogde de uitwerking van een systeem voor een meer eenvoudige en efficiënte, maar tevens meer rechtvaardige bestrijding van de EU-fraude.³⁰² Een en ander leidde uiteindelijk tot het *Corpus Juris houdende strafbepalingen ter bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie*, dat in zijn oorspronkelijke vorm in 1997 werd gepubliceerd.³⁰³ De hierin ontwikkelde voorstellen werden vervolgens op een aantal conferenties besproken, hetgeen resulteerde in twee resoluties van het Europees Parlement – respectievelijk van 12 juni en 22 oktober 1997 – waarin de Commissie werd gevraagd een onderzoek te verrichten naar de uitvoerbaarheid van het *Corpus Juris*.³⁰⁴ Op grond hiervan werd het *Corpus Juris* op een aantal punten, zowel technisch als

300 *Groenboek inzake de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap en de instelling van een Europese officier van justitie*, Brussel, 11 december 2001, COM (2001) 715 definitief, 14-18.

301 C.J.C.F. Fijnaut en M.S. Groenhuijsen, 'Een Europees openbaar ministerie: kanttekeningen bij het Groenboek', *N.J.B.* 2002, (1234) 1235. Ook gepubliceerd in het Engels: C. Fijnaut en M.S. Groenhuijsen, 'A European Public Prosecution Service: comments on the Green Paper', *Eur.J.Crime Cr.L.Cr.J.* 2002, 321-336.

302 *Corpus Juris houdende strafbepalingen ter bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie*, Antwerpen, Intersentia, 1998, 4. Zie tevens: F. de Angelis, 'Het *Corpus Juris* houdende strafbepalingen ter bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie: oorsprong en vooruitzichten' in J.A.E. Vervaele (ed.), *Transnationale handhaving van de financiële belangen van de Europese Unie. Ontwikkelingen in het Verdrag van Amsterdam en het Corpus Juris*, Antwerpen, Intersentia, 1999, 7-11.

303 De Nederlandse vertaling verscheen in 1998. Zie: *Corpus Juris houdende strafbepalingen ter bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie*, Antwerpen, Intersentia, 1998.

304 Deze *follow up*-studies zijn inmiddels ook gepubliceerd. Zie: M. Delmas-Marty en J.A.E. Vervaele (ed.), *The implementation of the Corpus Juris in the Member States*, Antwerpen, Intersentia, delen I tot en met IV, 2000 en 2001.

inhoudelijk, bijgesteld en vervolgens op 6 en 7 mei 1999 opnieuw besproken in Florence. Dit leidde uiteindelijk tot het *Corpus Juris 2000*.³⁰⁵

In de lijn hiervan publiceerde de Commissie ter gelegenheid van de Intergouvernementele Conferentie van Nice in december 2000 een mededeling over de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap, waarin zij op haar beurt met name ook pleitte voor de instelling van een Europees openbaar ministerie.³⁰⁶ De Europese Raad sprak zich evenwel niet over dit voorstel uit – noch in positieve, noch in negatieve zin –, doch verwees het zonder veel woorden terug naar de Commissie, met het verzoek om de praktische implicaties ervan diepgaander te onderzoeken.³⁰⁷ De uitkomst van dit onderzoek is het *Groenboek inzake de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap en de instelling van een Europese officier van justitie*³⁰⁸, dat op 11 december 2001 werd gepubliceerd en dat op uitnodiging van de Commissie vóór 1 juni 2002 door de lidstaten en door specialisten en belanghebbenden van commentaar werd voorzien.³⁰⁹ Op basis van deze commentaren werd door de Commissie dan vervolgens een bijdrage geleverd aan de door de Europese Conventie voorbereide discussie over de herziening van de verdragen.³¹⁰

In het door de Commissie gepubliceerde Groenboek wordt met name de invoering van een nieuw artikel 280bis in het EG-Verdrag voorgesteld, waarin weliswaar een aantal bepalingen inzake het Europees openbaar ministerie is voorzien, doch dat geenszins kan worden beschouwd als een omvattende juridische regeling. Blijkens het voorgestelde derde lid van artikel 280bis EG-Verdrag komt het immers aan de Raad toe om de nadere voorwaarden inzake de uitoefening van de functie van het Europees openbaar ministerie vast te stellen.³¹¹ Ook

305 De Nederlandse vertaling van het aangepaste *Corpus Juris* verscheen in 2001. Zie: *Corpus Juris 2000. Strafbepalingen ter bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie*, Utrecht, Centrum voor Rechtshandhaving en Europese Integratie, 2001. Hierbij dient tevens te worden aangetekend dat ook het Comité van onafhankelijke deskundigen, dat in 1999 de organisatie en de werkwijze van de Europese Commissie heeft doorgelicht, zich achter het idee van een Europees openbaar ministerie heeft geschaard (zie: Comité van onafhankelijke deskundigen, *Tweede verslag over de hervorming van de Commissie. Analyse van huidige praktijken en voorstellen voor het aanpakken van wanbeheer, onregelmatigheden en fraude*, 1999, 179-184).

306 *Mededeling van de Commissie. 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*, Brussel, 29 september 2000, COM (2000) 608 definitief.

307 C.J.C.F. Fijnaut en M.S. Groenhuijsen, 'Een Europees openbaar ministerie: kanttekeningen bij het Groenboek', *l.c.*, 1234.

308 COM (2001) 715 definitief.

309 Zie in dit verband het door de Commissie gepubliceerde *Vervolgverslag over het Groenboek inzake de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap en de instelling van een Europese officier van justitie*, Brussel, 19 maart 2003, COM (2003) 128 definitief.

310 C.J.C.F. Fijnaut en M.S. Groenhuijsen, 'Een Europees openbaar ministerie: kanttekeningen bij het Groenboek', *l.c.*, 1234.

311 *Groenboek inzake de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap en de instelling van een Europese officier van justitie*, Brussel, 11 december 2001, COM (2001) 715 definitief, 100-101.

het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa voorziet niet in zulk een omvattende juridische regeling. Conform artikel III-274, derde lid van dit Verdrag dienen het statuut van het Europees openbaar ministerie, de voorwaarden voor de uitoefening van zijn functies, de voor zijn activiteiten geldende procedurevoorschriften, de voorschriften inzake de toelaatbaarheid van bewijs en de voorschriften voor de rechterlijke toetsing van de procedurele handelingen die het Europees openbaar ministerie in de uitoefening van zijn ambt verricht immers te worden vastgesteld bij een Europese wet. Voor de totstandkoming van deze wet is een door de Raad met eenparigheid van stemmen aangenomen besluit vereist en dit na goedkeuring door het Europees Parlement.

Een voorstel tot omvattende regeling voor het Europees openbaar ministerie is daarentegen wel reeds voorzien in de artikelen 18 tot en met 24 van het *Corpus Juris 2000*. In wat volgt, wordt dan ook deze voorgestelde regeling nader geanalyseerd, waarbij natuurlijk wel de in het Groenboek gegeven toelichting en de in het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa vooropgestelde principes mee onder ogen worden genomen.³¹²

Centraal uitgangspunt is dat de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap zo specifiek is dat zij vraagt om een specifiek antwoord, waarbij de beperkingen van de klassieke justitiële samenwerking uit de weg kunnen worden geruimd. In dit perspectief wordt de creatie van een Europese rechtsruimte³¹³ c.q. een gemeenschappelijke opsporings- en vervolgingsruimte³¹⁴ voor de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie dan ook noodzakelijk geacht.³¹⁵ Artikel 18, eerste lid van het *Corpus Juris 2000* stelt aldus het beginsel van Europese territorialiteit voorop, hetgeen inhoudt dat het gehele grondgebied van de lidstaten van de Unie een eenvormige rechtsruimte vormt voor wat betreft de opsporing, de vervolging, de berechting en de tenuitvoerlegging van veroordelingen met betrekking tot de in de artikelen 1 tot en met 8 van het *Corpus Juris 2000* omschreven strafbare feiten. Deze strafbare feiten betreffen met name fraude ten nadele van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen en gelijkgestelde strafbare feiten; marktmanipulatie;

312 Hierbij wordt ook de in het *Corpus Juris 2000* gehanteerde terminologie overgenomen. Waar in de Nederlandse versie van de stukken van de Commissie gewoonlijk wordt gesproken van een Europese officier van justitie, zal in wat volgt - zoals in de Nederlandse versie van het *Corpus Juris 2000* - worden gesproken van een Europees openbaar ministerie (zie tevens C.J.C.F. Fijnaut en M.S. Groenhuijsen, 'Een Europees openbaar ministerie: kanttekeningen bij het Groenboek', *l.c.*, 1234-1235, voetnoot 1). Dit is overigens ook de terminologie die wordt gehanteerd in het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa.

313 *Corpus Juris houdende strafbepalingen ter bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie*, Antwerpen, Intersentia, 1998, 122.

314 *Groenboek inzake de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap en de instelling van een Europese officier van justitie*, Brussel, 11 december 2001, COM (2001) 715 definitief, 28.

315 Dit idee is overigens niet nieuw. De voormalige Franse President Giscard d'Estaing had op het einde van de jaren zeventig van de twintigste eeuw immers reeds gepleit voor de creatie van een 'espace judiciaire européen' (zie: C. Fijnaut, 'Eén openbaar ministerie voor Europa? Justitiële samenwerking en georganiseerde misdaad in de Europese Unie', *Het Tijdschrift voor de Politie* 1998, afl. 11, (9) 11).

witwassen en heling; deelname aan een criminele organisatie; omkoping; misbruik van fondsen; misbruik van functie; en bekendmaking van ambtsgeheimen.

5.2.2 *De taken, de bevoegdheden en de organisatie van het Europees Openbaar Ministerie*

De toepassing van het beginsel van Europese territorialiteit veronderstelt volgens het *Corpus Juris 2000* en het Groenboek de oprichting van een Europees openbaar ministerie dat enerzijds weliswaar sterk gedecentraliseerd zal zijn, doch anderzijds over dezelfde bevoegdheden zal beschikken in elk van de lidstaten van de Europese Unie.³¹⁶

Blijkens artikel 18, tweede lid van het *Corpus Juris 2000* wordt het Europees openbaar ministerie aldus als instantie van de Europese Gemeenschap verantwoordelijk gesteld voor de opsporing, de vervolging, de verwijzing naar het vonnisgerecht, de uitoefening van de strafvordering voor het vonnisgerecht en de tenuitvoerlegging van vonnissen uit hoofde van de in de artikelen 1 tot en met 8 van het *Corpus Juris 2000* omschreven strafbare feiten.³¹⁷

Artikel III-274, tweede lid van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa voorziet echter een beperktere bevoegdheid.³¹⁸ Krachtens deze bepaling is het Europees openbaar ministerie – in voorkomend geval in samenwerking met Europol – bevoegd voor het opsporen, vervolgen en voor het gerecht brengen van daders van en medeplichtigen aan strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden.³¹⁹ Daarnaast wordt het Europees openbaar ministerie belast met de in verband met deze strafbare feiten in te stellen rechtsvordering voor de bevoegde rechtbanken van de lidstaten. Hierbij dient echter wel meteen te worden aangetekend dat het vierde lid van artikel III-274 van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa de mogelijkheid open laat om de bevoegdheid van het Europees openbaar ministerie uit te breiden. Aldus kan de Europese Raad een Europees besluit vaststellen waarbij de bevoegdheden van dit openbaar ministerie worden uitgebreid tot de bestrijding van ernstige criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie. Zulks dient te gebeuren met eenparigheid van stemmen, waarbij tevens de goedkeuring van het Europees Parlement en de raadpleging van de Commissie vereist is.

Het Europees openbaar ministerie zal bestaan uit een Europese procureur-generaal, waarvan de diensten gevestigd zullen zijn in Brussel, en uit afgevaardigde procureurs-generaal, waarvan de diensten gevestigd zullen zijn in de

316 *Corpus Juris houdende strafbepalingen ter bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie*, Antwerpen, Intersentia, 1998, 122. Over de regels inzake de bevoegdheid *ratione loci* binnen de eenvormige rechtsruimte, zie: art. 24 *Corpus Juris 2000*.

317 De onderzoeksbevoegdheden van het Europees openbaar ministerie zijn nader geregeld in artikel 20 van het *Corpus Juris 2000*, terwijl de regels met betrekking tot de uitoefening en het verval van de strafvordering zijn opgenomen in artikel 22 van het *Corpus Juris 2000*.

318 Zie tevens het in het Groenboek van de Commissie voorgestelde artikel 280bis van het EG-Verdrag.

319 Deze strafbare feiten zullen nader worden omschreven in een Europese wet, die door de Raad – na goedkeuring door het Europees Parlement – met eenparigheid van stemmen dient te worden aangenomen.

hoofdstad van elke lidstaat of in elke andere stad waar het krachtens artikel 26 van het *Corpus Juris 2000* bevoegde vonnisgerecht zetelt.³²⁰

Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat het Europees openbaar ministerie een bureaucratisch, duur en gecentraliseerd orgaan met een logge structuur zou worden. Veeleer wordt gestreefd naar een elementaire centrale structuur, beperkt tot de Europese procureur-generaal en zijn diensten. Het Europees openbaar ministerie zou aldus wel de spil zijn waarrond de aanpak van EU-fraude draait, doch dit neemt niet weg dat het in de meeste gevallen zal optreden door tussenkomst van de afgevaardigde procureurs-generaal. Deze laatsten zullen zich dan in hun hoedanigheid van 'rondtrekkende procureurs' verplaatsen van de ene lidstaat naar de andere en zullen tevens worden bijgestaan door de magistraten van de nationale openbare ministeries.³²¹ In dit verband wordt overigens wel geopteerd voor een hiërarchisch karakter van het Europees openbaar ministerie, in die zin dat de afgevaardigde procureurs-generaal verplicht zijn om de instructies van de Europese procureur-generaal uit te voeren.³²²

Het Europees openbaar ministerie is solidair, hetgeen met zich brengt dat er tussen de onderscheiden afgevaardigde procureurs-generaal een samenwerkingsplicht bestaat.³²³ Daarnaast heeft het een ondeelbaar karakter. Hieruit volgt in de eerste plaats dat elke handeling die wordt gesteld door één van de leden wordt geacht te zijn gesteld door het Europees openbaar ministerie zelf. Ten tweede impliceert dit dat alle handelingen waarvoor het Europees openbaar ministerie bevoegd is – en in het bijzonder de in artikel 20 van het *Corpus Juris 2000* voorziene onderzoeksbevoegdheden – gesteld kunnen worden door al zijn leden. En in de derde plaats vloeit uit het ondeelbaar karakter voort dat elke afgevaardigde procureur-generaal zijn bevoegdheden mag uitoefenen op het grondgebied van elke lidstaat. Deze bevoegdheidsuitoefening dient dan wel te geschieden met toestemming van de Europese procureur-generaal – of in geval van dringende noodzaak onder zijn controle – enerzijds en in overleg met de diensten van de afgevaardigde procureur-generaal die in de betrokken lidstaat gevestigd zijn anderzijds.³²⁴

320 Art. 18, tweede en derde lid *Corpus Juris 2000*. In vergelijkbare zin: *Groenboek inzake de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap en de instelling van een Europese officier van justitie*, Brussel, 11 december 2001, COM (2001) 715 definitief, 34.

321 *Corpus Juris houdende strafbepalingen ter bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie*, 126 en 150. In vergelijkbare zin: *Groenboek inzake de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap en de instelling van een Europese officier van justitie*, Brussel, 11 december 2001, COM (2001) 715 definitief, 36.

322 *Corpus Juris 2000. Strafbepalingen ter bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie*, 13. In vergelijkbare zin: *Groenboek inzake de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap en de instelling van een Europese officier van justitie*, Brussel, 11 december 2001, COM (2001) 715 definitief, 34.

323 Art. 18, vierde lid, b) *Corpus Juris 2000*.

324 Art. 18, vierde lid, a) *Corpus Juris 2000*. Ook de Commissie is voorstander van een ondeelbaar karakter van het Europees openbaar ministerie (*Groenboek inzake de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap en de instelling van een Europese officier van justitie*, Brussel, 11 december 2001, COM (2001) 715 definitief, 36).

Volgens de auteurs van het *Corpus Juris 2000* zouden de aan het Europees openbaar ministerie toegekende taken een exclusief karakter moeten hebben, zodat de leden ervan in die optiek niet gelijktijdig andere nationale of Europese bevoegdheden zouden mogen uitoefenen.³²⁵ In het Groenboek wordt evenwel aangegeven dat, wat betreft de mogelijkheid om het Europees mandaat te cumuleren met een nationaal mandaat, verschillende opties denkbaar zijn.³²⁶

Daarnaast wordt aan het Europees openbaar ministerie in het *Corpus Juris 2000* uitdrukkelijk een onafhankelijke positie toegekend ten aanzien van zowel de communautaire organen, als de nationale overheden.³²⁷ De leden ervan kunnen dan ook geen instructies vragen noch ontvangen van welk communautair of nationaal orgaan dan ook. Wel is het zo dat de Europese procureur-generaal aan het Europees Parlement en de Raad een jaarrapport zal moeten voorleggen, waarin hij verantwoording aflegt over de uitvoering van zijn taak.³²⁸

5.2.3 *De verhouding tussen het Europees Openbaar Ministerie en de politieke en justitiële autoriteiten in de lidstaten*

5.2.3.1 *De informatieplicht*

De nationale autoriteiten dienen het Europees openbaar ministerie in kennis te stellen van alle feiten die onder de in de artikelen 1 tot en met 8 van het *Corpus Juris 2000* omschreven strafbare feiten vallen. Deze informatieplicht geldt zowel voor de politie, de officier van justitie en de rechter-commissaris, als voor ambtenaren van nationale administraties, zoals de fiscus of de douane. Ten laatste op het moment van een formele onderzoekshandeling – in de zin van artikel 29, eerste lid van het *Corpus Juris 2000* – of van de toepassing van dwangmiddelen³²⁹, zijn de nationale autoriteiten er daarenboven toe gehouden om een zaak bij het Europees openbaar ministerie aanhangig te maken.³³⁰ Wanneer een door een nationale instantie geleid onderzoek één van de aangegeven strafbare feiten

325 *Corpus Juris 2000. Strafbepalingen ter bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie*, 13.

326 Zie: *Groenboek inzake de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap en de instelling van een Europese officier van justitie*, Brussel, 11 december 2001, COM (2001) 715 definitief, 35-36.

327 Art. 18, tweede lid in fine *Corpus Juris 2000*.

328 *Corpus Juris 2000. Strafbepalingen ter bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie*, 13. Ook in het door de Commissie voorgestelde artikel 280bis EG-Verdrag wordt voorzien dat het hoofd van het Europees openbaar ministerie bij de vervulling van zijn taken generlei instructies mag vragen of aanvaarden.

329 In het bijzonder de arrestatie, de huiszoeking, de inbeslagneming of het afluisteren van telefoongesprekken.

330 Art. 19, eerste lid *Corpus Juris 2000*. Ook de Commissie heeft haar voorkeur uitgesproken voor een verplichting tot aangifte bij of verwijzing naar het Europees openbaar ministerie in hoofde van zowel de communautaire instanties en personeelsleden, als de nationale autoriteiten (zie: *Groenboek inzake de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap en de instelling van een Europese officier van justitie*, Brussel, 11 december 2001, COM (2001) 715 definitief, 51-52).

aan het licht brengt, zal het dossier dan ook onmiddellijk aan het Europees openbaar ministerie moeten worden overgedragen.³³¹

In alle gevallen waarin het Europees openbaar ministerie op de hoogte wordt gebracht van de aangegeven strafbare feiten, kan de zaak erbij aanhangig worden gemaakt, doch kan het tevens ambtshalve beslissen om zich met de zaak te belasten.³³²

De vraag rijst of de bevoegdheid van het Europees openbaar ministerie ten aanzien van de strafbare feiten die worden omschreven ten behoeve van de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap – de zogenaamde communautaire zaken – een exclusief karakter dient te hebben, dan wel dat het hier om een gedeelde bevoegdheid met de lidstatelijke vervolgingsautoriteiten moet gaan. Vooropgesteld dat het Europees openbaar ministerie systematisch wordt geadieerd van zulke feiten en de principiële voorrang van het optreden ervan ten opzichte van de nationale vervolgingsautoriteiten wordt aanvaard, toont de Commissie zich geen voorstander van een exclusiviteit in hoofde van het Europees openbaar ministerie. Op grond van het subsidiariteitsbeginsel zouden bepaalde zaken met betrekking tot de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap aldus ook door de nationale autoriteiten moeten kunnen worden behandeld.³³³

5.2.3.2 De opening van een strafrechtelijk onderzoek

Blijkens artikel 19, vierde lid van het *Corpus Juris 2000* wordt de beslissing tot vervolging – in de zin van de opening van een strafrechtelijk onderzoek – door het Europees openbaar ministerie genomen ongeacht het bedrag van de fraude. Hierbij wordt daarenboven uitgegaan van het legaliteitsbeginsel, in die zin dat het Europees openbaar ministerie verplicht is om vervolging in te stellen zodra er aanwijzingen zijn dat één van de in de artikelen 1 tot en met 8 van het *Corpus Juris 2000* omschreven strafbare feiten werd gepleegd. Ook de Commissie sprak reeds haar voorkeur uit voor het legaliteitsbeginsel en wees er in dit verband op dat de noodzakelijke versterking en uniformering van de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap dient te impliceren dat in beginsel een uniforme vervolging plaatsvindt in de gehele Europese justitiële ruimte. In dit perspectief zou er aldus geen plaats zijn voor een beoordelingsmarge in hoofde

331 Art. 19, tweede lid *Corpus Juris 2000*.

332 Art. 19, derde lid *Corpus Juris 2000*.

333 Zie verder: *Groenboek inzake de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap en de instelling van een Europese officier van justitie*, Brussel, 11 december 2001, COM (2001) 715 definitief, 56. Bij gemengde zaken, waarin tegelijkertijd sprake is van een communautair strafbaar feit en een nationaal strafbaar feit, liggen de zaken anders. Voor zulke zaken kan de bevoegdheid van de nationale autoriteiten immers hoe dan ook moeilijk worden uitgesloten. Wel is het in de ogen van de Commissie zo dat gemengde zaken niet uitsluitend door deze autoriteiten kunnen worden behandeld, aangezien zulks zou leiden tot een uitholling van de functie van het Europees openbaar ministerie (zie: *Groenboek inzake de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap en de instelling van een Europese officier van justitie*, Brussel, 11 december 2001, COM (2001) 715 definitief, 57).

van het Europees openbaar ministerie. De onafhankelijkheid van dit openbaar ministerie vindt in de ogen van de Commissie daarenboven een passende pendant in de correcte toepassing van het recht.³³⁴

Hierbij dient echter onmiddellijk te worden aangetekend dat in artikel 19, vierde lid, a) tot en met c) van het *Corpus Juris 2000* drie nuancerings op de strikte toepassing van het legaliteitsbeginsel worden aangebracht. Wanneer het gaat om minder ernstige strafbare feiten of wanneer hoofdzakelijk nationale belangen zijn geschaad, kan het Europees openbaar ministerie aldus de zaak overdragen aan de nationale overheden. In de tweede plaats wordt voorzien in de mogelijkheid voor het Europees openbaar ministerie om de zaak te seponeren. Hiervoor is dan wel vereist dat de verdachte een schuldbekenenis heeft afgelegd, dat hij de schade heeft hersteld en dat hij in voorkomend geval de onrechtmatig verkregen fondsen heeft terugbetaald. En in de derde plaats kan het Europees openbaar ministerie aan de nationale autoriteit die daarom verzoekt ook machtiging verlenen om een transactie aan te gaan, overeenkomstig de in artikel 22, tweede lid, b) van het *Corpus Juris 2000* opgesomde voorwaarden.

In het Groenboek worden deze nuancerings ten dele overgenomen en ten dele anders geformuleerd. Zo wijst de Commissie er in de eerste plaats op dat moet worden voorkomen dat het Europees openbaar ministerie wordt overstelpt met zaken die vanuit het oogpunt van de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap slechts een geringe betekenis hebben. In die optiek toont zij zich voorstander van een toepassing van het adagium *de minimis non curat praetor*, waarbij het Europees openbaar ministerie bijvoorbeeld op grond van de geringe ernst van de feiten – al dan niet uitgedrukt middels een bepaald bedrag van de fraude – zou kunnen beslissen om niet tot vervolging over te gaan. In de tweede plaats acht de Commissie het denkbaar dat het nut van de vervolging voor de uitkomst van het proces in overweging wordt genomen. Zo zou aan het Europees openbaar ministerie met name de mogelijkheid kunnen worden geboden om te beslissen dat een bepaalde persoon slechts wordt vervolgd voor een toereikend gedeelte van de tenlastelegging. Zulk een handelswijze kan bijvoorbeeld zinvol zijn wanneer de reeds verrichte opsporingen inzake bepaalde onderdelen van de tenlastelegging voldoende blijken te zijn voor het wijzen van een vonnis; waarbij er tevens in redelijkheid vanuit mag worden gegaan dat verdere opsporingen geen ingrijpende wijziging van het eindvonnis ten gevolge zouden hebben. En in de derde plaats wijst de Commissie op de doeltreffendheid op het vlak van de terugvordering van de bedragen die met de geschade financiële belangen corresponderen. Hieronder verstaat zij met name de transactie, waarbij de verdachte de kans krijgt om een akkoord met het Europees openbaar ministerie te sluiten. Merkwaardig is wel dat de Commissie deze laatste mogelijkheid specifiek zinvol acht in die gevallen waarin de kans op veroordeling gering is. Dat daaraan wordt toegevoegd dat zulk een transactie

334 Groenboek inzake de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap en de instelling van een Europese officier van justitie, Brussel, 11 december 2001, COM (2001) 715 definitief, 54.

slechts zou mogen wanneer het gaat om strafbare feiten waarbij het om een bescheiden bedrag gaat, doet hier ons inziens niets aan af.³³⁵

De zowel in het *Corpus Juris 2000* als in het Groenboek gemaakte principiële keuze voor het legaliteitsbeginsel is ons inziens niet overtuigend. Zo dient te worden opgemerkt dat de wenselijk geachte uniformiteit van de strafvervolging geenszins afhankelijk is van het legaliteitsbeginsel, doch zeker ook via een doordachte en beleidsmatige toepassing van het opportuniteitsbeginsel kan worden verwezenlijkt. Ook het door de Commissie gehanteerde argument van de vereiste onafhankelijkheid van het Europees openbaar ministerie is in deze niet overtuigend. Het legaliteitsbeginsel sluit immers politieke beïnvloeding van het openbaar ministerie niet noodzakelijk uit, terwijl zulke beïnvloeding ook geenszins inherent is aan de toepassing van het opportuniteitsbeginsel. Daarbij komt nog dat de keuze voor het legaliteitsbeginsel in de rechtsordes van bepaalde lidstaten – bijvoorbeeld Nederland of België – een systeemverstoring uitgangspunt vormt. Zo valt moeilijk te rechtvaardigen waarom de aantasting van de financiële belangen van de Gemeenschap in beginsel steeds tot een strafprocedure aanleiding zou moeten geven, terwijl dit niet het geval hoeft te zijn bij een soortgelijke aantasting van de financiële belangen van de betrokken lidstaten.³³⁶

5.2.3.3 De plicht tot het verlenen van bijstand

De magistraten van de openbare ministeries van de lidstaten zijn verplicht om bijstand te verlenen aan het Europees openbaar ministerie.³³⁷ Zij dienen dan ook onverwijld gevolg te geven aan elk verzoek tot bijstand van het Europees openbaar ministerie enerzijds en aan elke vordering van de zogenaamde rechter van de vrijheden³³⁸ anderzijds. Deze vorderingen betreffen in het bijzonder de identificatie en opsporing van personen, de bewijsgaring en het veiligstellen van bewijs, het verzenden van documenten, het arresteren of in hechtenis nemen van personen en het overbrengen naar en voorgeleiden van verdachten voor de bevoegde rechtbank.³³⁹

In dit perspectief dient tevens te worden opgemerkt dat de aan de afgevaardigde procureurs-generaal toegekende onderzoeksbevoegdheden gedeelte-

335 Groenboek inzake de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap en de instelling van een Europese officier van justitie, Brussel, 11 december 2001, COM (2001) 715 definitief, 54-55.

336 Zie verder: C.J.C.F. Fijnaut en M.S. Groenhuijsen, 'Een Europees openbaar ministerie: kanttekeningen bij het Groenboek', *l.c.*, 1238-1240.

337 Art. 18, vijfde lid *Corpus Juris 2000*.

338 Tijdens de gehele duur van het vooronderzoek wordt door een onafhankelijke en onpartijdige rechter van de vrijheden rechterlijke controle uitgeoefend. Deze rechter wordt door elke lidstaat aangewezen uit de rechters die deel uitmaken van het rechtcollege dat zetelt op de plaats waar zich een afgevaardigde procureur-generaal bevindt (zie: art. 25bis *Corpus Juris 2000*. Vgl. verder ook: Groenboek inzake de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap en de instelling van een Europese officier van justitie, Brussel, 11 december 2001, COM (2001) 715 definitief, 72-76 en 83-88).

339 *Corpus Juris 2000*. Strafbepalingen ter bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie, 13.

lijk en voor een beperkte periode en een bepaalde zaak kunnen worden overgedragen aan een nationale instantie. Het kan hierbij zowel gaan om een openbaar ministerie van een lidstaat, als om de politie of zelfs elke andere bevoegde instantie – bijvoorbeeld de fiscus of de douane – van een lidstaat. Wel is het zo dat deze nationale instanties dan de regels van het *Corpus Juris* zullen moeten respecteren.³⁴⁰

5.2.3.4 De afsluiting van het onderzoek

Wanneer de afgevaardigde procureur-generaal het onderzoek als afgerond beschouwt, beslist hij – onder de controle van de Europese procureur-generaal – hetzij tot niet verdere vervolging, hetzij tot doorverwijzing van de zaak naar het vonnisgerecht.³⁴¹

De beslissing tot niet verdere vervolging wordt meegedeeld aan de Europese Commissie, de verdachte en aan elke andere instantie of persoon die het Europees openbaar ministerie in kennis heeft gesteld van het strafbaar feit of die ervan aangifte heeft gedaan, dan wel een klacht erover heeft ingediend.³⁴²

Ook de verwijzingsbeschikking – waarin de naam en het adres van de verdachte en de omschrijving van de feiten en hun kwalificatie moeten worden vermeld en waarin tevens het bevoegde vonnisgerecht wordt aangeduid – dient op deze wijze ter kennis van de aangegeven betrokkenen te worden gebracht. Deze beslissing is onderworpen aan de controle van de rechter van de vrijheden, die de zaak aanhangig maakt bij het bevoegde vonnisgerecht en aan de verdachte een dagvaarding overhandigt.³⁴³ Het Europees openbaar ministerie zal dan vervolgens bij het aangewezen vonnisgerecht van de betrokken lidstaat³⁴⁴ de strafvordering uitoefenen volgens de regels van deze lidstaat.³⁴⁵ Zijn ook nationale belangen geschaad, dan kan de nationale vervolgende partij zich in voorkomend geval in de vervolging voegen. In dat geval worden de kennisgevingen en dagvaardingen ook aan haar toegezonden en wordt haar tevens zo spoedig mogelijk het strafdossier overgemaakt.³⁴⁶

340 Art. 20, vierde lid *Corpus Juris* 2000.

341 Art. 21, eerste lid *Corpus Juris* 2000.

342 Art. 21, tweede lid *Corpus Juris* 2000.

343 Art. 21, derde lid *Corpus Juris* 2000.

344 Over de keuze van de lidstaat voor het aanhangig maken van de zaak ter terechtzitting, zie: *Groenboek inzake de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap en de instelling van een Europese officier van justitie*, Brussel, 11 december 2001, COM (2001) 715 definitief, 65-68.

345 Art. 22, eerste lid *Corpus Juris* 2000. Ook de Commissie acht het essentieel dat de berechting van de verdachte voorbehouden blijft aan de nationale rechter. Het ligt dan ook geenszins in haar bedoeling om een communautaire rechterlijke instantie in het leven te roepen om ten gronde een vonnis te wijzen (*Groenboek inzake de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap en de instelling van een Europese officier van justitie*, Brussel, 11 december 2001, COM (2001) 715 definitief, 29-30).

346 Art. 22, eerste lid *Corpus Juris* 2000. Voor de rol van het Europees openbaar ministerie bij de uitvoering van vonnissen en de verhouding op dit vlak met de nationale autoriteiten, zie: art. 23 *Corpus Juris* 2000.

5.2.4 De verhouding tussen het Europees Openbaar Ministerie en OLAF

Blijkens artikel 19, eerste lid van het *Corpus Juris 2000* geldt voor OLAF een gelijkaardige informatieplicht als voor de autoriteiten van de lidstaten. Het Europees openbaar ministerie zal aldus door OLAF in kennis moeten worden gesteld van alle feiten die onder de in de artikelen 1 tot en met 8 van het *Corpus Juris 2000* omschreven strafbare feiten vallen. Dit neemt overigens niet weg dat het Europees openbaar ministerie ook middels een klacht van de Commissie van deze feiten op de hoogte kan worden gebracht.

Benevens deze informatieplicht wordt in het *Corpus Juris 2000* niet nader ingegaan op de verhouding tussen het Europees openbaar ministerie en OLAF. In dit verband kan wel worden aangestipt dat door het Comité van toezicht van OLAF reeds herhaaldelijk de oprichting van een Europees openbaar ministerie werd bepleit, waarbij met name werd aangegeven dat aldus een adequaat toezicht op de door OLAF gevoerde onderzoeken zou kunnen worden gewaarborgd, terwijl tegelijk de vereiste onafhankelijkheid van OLAF gevrijwaard zou worden.³⁴⁷ Ook door OLAF zelf werd reeds aangegeven dat de instelling van een Europees openbaar ministerie van cruciaal belang is om te verhelpen aan de negatieve gevolgen van de versnippering van het strafrecht en de rechtssystemen in de Europese Unie. Hierbij werd tevens de overtuiging uitgesproken dat het optreden van een Europese openbare aanklager de onderzoeken van OLAF en de noodzakelijke samenwerking in dit verband met de nationale politieke en justitiële instanties zal bevorderen.³⁴⁸

In het door de Commissie gepubliceerde Groenboek wordt in het algemeen aangegeven dat de bevoegdheid van het Europees openbaar ministerie minstens tot op zekere hoogte zal overlappen met de huidige bevoegdheid van OLAF, zodat in elk geval de aansluiting van beide bevoegdheden op elkaar dient te worden geregeld. Uitgaande van het volledige behoud van het *acquis communautaire* op het vlak van administratieve controle, zouden aldus zowel het statuut als de taken van OLAF moeten worden heroverwogen. Hierbij zijn vanzelfsprekend verscheidene opties denkbaar, waarvan de details volgens de Commissie echter buiten het bestek van het Groenboek inzake het Europees openbaar ministerie vallen, aangezien zij mede dienen te worden beoordeeld in het licht van de meer algemene evaluatie van het functioneren van OLAF.³⁴⁹

In dit perspectief is het echter wel merkwaardig dat in de door de Commissie op 2 april 2003 gepubliceerde evaluatie van OLAF slechts zeer fragmentair op dit vraagstuk wordt ingegaan. Er wordt weliswaar aangegeven dat de instelling van een Europees openbaar ministerie een gelegenheid biedt om de ver-

347 Comité van toezicht van het OLAF, *Activiteitenverslag (juli 1999-juli 2000)*, PB 2000, C 360/25; Comité van toezicht van het OLAF, *Activiteitenverslag (juli 2000-september 2001)*, PB 2001, C 365/20.

348 *Verslag van het Europees Bureau voor fraudebestrijding. Vierde activiteitenverslag voor het jaar eindigend juni 2003*, 52.

349 *Groenboek inzake de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap en de instelling van een Europese officier van justitie*, Brussel, 11 december 2001, COM (2001) 715 definitief, 81.

houding ervan met OLAF nader uit te werken, doch op welke wijze die uitwerking dan zou moeten gebeuren wordt quasi-volledig in het midden gelaten. In dit verband wordt alleen de vraag gesteld of een eventuele verdere verzelfstandiging van OLAF niet dient te worden overwogen, waarbij OLAF dan zou kunnen uitgroeien tot een aan het Europees openbaar ministerie gekoppelde ondersteunende gerechtelijke dienst op het vlak van de interne en externe onderzoeken.³⁵⁰

5.2.5 *De verhouding tussen het Europees Openbaar Ministerie en Europol*

In het *Corpus Juris 2000* wordt voorbijgegaan aan de wijze waarop de verhouding tussen het Europees openbaar ministerie en Europol dient te worden geregeld. Het door de Commissie gepubliceerde Groenboek biedt op dit vlak echter wel enige aanknopingspunten. Hierbij wordt met name aangegeven dat de complementariteit tussen het Europees openbaar ministerie en Europol moet worden overwogen, in die zin dat op adequate wijze een wederzijdse informatie-uitwisseling tot stand zou moeten worden gebracht, waarbij de beginselen inzake gegevensbescherming geëerbiedigd dienen te worden. Aldus zou het Europees openbaar ministerie toegang moeten hebben tot alle bij Europol beschikbare relevante gegevens op het gebied van de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap. Omgekeerd zou dan ook Europol door het Europees openbaar ministerie in het bezit moeten worden gesteld van alle informatie die betrekking heeft op de domeinen waarvoor Europol bevoegd is.³⁵¹

Ook in het vervolgverslag over het Groenboek wordt uitgegaan van het beginsel van complementariteit. Aldus wordt aangegeven dat het Europees openbaar ministerie eventueel een permanente controle zou kunnen uitoefenen op de specifiek communautaire activiteiten van Europol, waarbij met name wordt verwezen naar de bescherming van de euro. Zulk een controle zou volgens de Commissie dan in het verlengde kunnen liggen van een eveneens door het Europees openbaar ministerie uit te oefenen controle op OLAF.³⁵²

5.2.6 *De verhouding tussen het Europees Openbaar Ministerie en het Europees justitieel netwerk*

Het Europees openbaar ministerie zou via de afgevaardigde procureurs-generaal een gespecialiseerd justitieel netwerk moeten vormen, waarmee het in zijn eigen behoeften kan voorzien. Dit neemt volgens de Commissie echter niet weg dat

350 *Verslag van de Commissie. Evaluatie van de werkzaamheden van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). Verordening van het Europees Parlement en de Raad (EG) nr. 1073/1999 en van de Raad (Euratom) nr. 1074/1999 (Artikel 15), Brussel, 2 april 2003, COM (2003) 154 definitief, 54.*

351 *Groenboek inzake de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap en de instelling van een Europese officier van justitie, Brussel, 11 december 2001, COM (2001) 715 definitief, 79.*

352 *Vervolgverslag over het Groenboek inzake de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap en de instelling van een Europese officier van justitie, Brussel, 19 maart 2003, COM (2003) 128 definitief, 14.*

ook moet worden gestreefd naar elke nuttige vorm van synergie met de reeds bestaande algemene instrumenten en met name met de verbindingsmagistraten enerzijds en met het Europees justitieel netwerk anderzijds. Hierbij wordt er echter wel op gewezen dat het Europees justitieel netwerk hoofdzakelijk bedoeld is voor het vergemakkelijken van de rechtstreekse bilaterale contacten tussen de bevoegde autoriteiten, zodat het in die zin andere taken heeft dan het Europees openbaar ministerie. Dit neemt echter niet weg dat de contactpunten van het Europees justitieel netwerk in elk geval ook nuttige gesprekspartners kunnen vormen voor het Europees openbaar ministerie en dit vooral voor wat betreft de zogenaamde gemengde zaken, waarin communautaire en nationale belangen met elkaar verweven zijn. In de praktijk zou het dan tevens denkbaar moeten zijn dat de afgevaardigde procureurs-generaal op uitnodiging deelnemen aan bepaalde vergaderingen van het Europees justitieel netwerk.³⁵³

5.2.7 *De verhouding tussen het Europees Openbaar Ministerie en Eurojust*

Waar het huidige Eurojust in wezen neerkomt op een vorm van interstatelijke samenwerking, is het voorgestelde Europees openbaar ministerie goeddeels een supranationale instelling.³⁵⁴ Aangezien het *Corpus Juris 2000* dateert van vóór de oprichting van Eurojust, komt de verhouding tussen het Europees openbaar ministerie en Eurojust er niet in aan bod. In het door de Commissie gepubliceerde Groenboek wordt echter wel enigermate op deze verhouding ingegaan. Uitgangspunt hierbij is dat de instelling van een Europees openbaar ministerie op zichzelf niet hoeft te beletten dat ook Eurojust bevoegd blijft op het domein van de financiële criminaliteit, met dien verstande weliswaar dat wordt uitgegaan van een prioritaire bevoegdheid van het Europees openbaar ministerie inzake de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap. In die optiek wordt tevens beklemtoond dat de duidelijke verdeling van bevoegdheden gepaard zou moeten gaan met een actieve samenwerking tussen het Europees openbaar ministerie en Eurojust bij de zogenaamde pijleroverschrijdende zaken. Hiermee worden die zaken bedoeld die betrekking hebben op de financiële belangen van de Gemeenschap, doch waarbij tevens strafbare feiten aan de orde zijn die onder de bevoegdheid van Eurojust ressorteren. De hierbij vooropgestelde complementariteit tussen het Europees openbaar ministerie en Eurojust zou dan *in concreto* betekenen dat beiden in het kader van hun respectieve bevoegdheden nauw en regelmatig samenwerken, met name op het vlak van de wederzijdse uitwisseling van informatie.³⁵⁵

353 Groenboek inzake de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap en de instelling van een Europese officier van justitie, Brussel, 11 december 2001, COM (2001) 715 definitief, 80.

354 C.J.C.F. Fijnaut, 'Europol en Eurojust. Politieke en justitiële samenwerking in strafzaken', *l.c.*, 22.

355 Groenboek inzake de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap en de instelling van een Europese officier van justitie, Brussel, 11 december 2001, COM (2001) 715 definitief, 78-79.

In het vervolgverslag over het Groenboek wordt door de Commissie echter aangegeven dat ook andere scenario's denkbaar zijn. Een eerste mogelijkheid is dan dat een organieke verbinding tussen het Europees openbaar ministerie en Eurojust tot stand zou worden gebracht, waarbij de Europese aanklager lid zou kunnen worden van een versterkt Eurojust en aldus de complementariteit en de samenwerking tussen beide instanties zou kunnen waarborgen. Daarnaast wordt echter een tweede mogelijkheid aangegeven, waarbij een volledige integratie zou plaatsvinden tussen Eurojust en het Europees openbaar ministerie. In dit model zou Eurojust aldus worden getransformeerd tot een collegiaal parket met een ruime bevoegdheid, waarbinnen dan de Europese aanklager zou functioneren met een specifieke bevoegdheid inzake de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap.³⁵⁶

Deze laatste optie wordt ook vooropgesteld in artikel III-274, eerste lid van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, krachtens hetwelk de Raad bij Europese wet en op de grondslag van Eurojust een Europees openbaar ministerie kan instellen.³⁵⁷

5.3 *De noodzaak en de wenselijkheid van het Europees Openbaar Ministerie gewikt en gewogen*

Uit bovenstaande analyse blijkt duidelijk dat de thans voorliggende plannen tot oprichting van een Europees openbaar ministerie niet alleen op tal van punten juridische verfijning behoeven, doch met name ook dat zulk een hervorming moet worden beschouwd als een bijzonder v r strekkende ingreep in de verhoudingen tussen de lidstaten en de Europese Gemeenschap c.q. Unie. In dit perspectief is het van cruciaal belang om de noodzaak en de wenselijkheid van het Europees openbaar ministerie nauwkeurig te wikken en te wegen. Hierbij is het ons inziens zo dat met name de door de Commissie vooropgestelde gebreken in de organisatie van de huidige fraudebestrijding – die zoals is gebleken rechtstreeks aan de oorsprong liggen van de plannen tot oprichting van een Europees openbaar ministerie (*supra*, 5.1.) – in ernstige mate dienen te worden gerelativeerd.

In de eerste plaats moet immers worden vastgesteld dat de Commissie weliswaar wijst op de betrokkenheid van de georganiseerde misdaad bij de EG-fraude, doch dat zij deze bewering quasi-niet nader onderbouwd. Wie wil weten hoever die betrokkenheid dan wel gaat, krijgt zowel in het Groenboek en de Mededelingen die daaraan vooraf zijn gegaan, als in de rapporten van de Europese Commissie en OLAF geen afdoend antwoord. In het licht van de hoger aangegeven problemen met betrekking tot de beschikbare empirische bronnen inzake de

356 Zie: *Vervolgverslag over het Groenboek inzake de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap en de instelling van een Europese officier van justitie*, Brussel, 19 maart 2003, COM (2003) 128 definitief, 13-14.

357 Voor een vergelijkbaar standpunt, zie: *Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement. Een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid: balans van het programma van Tampere en richtsnoeren voor de toekomst (SEC (2004) 680 en SEC (2004) 693)*, Brussel, 2 juni 2004, COM (2004) 401 definitief, 13.

Gemeenschapsfraude (*supra*, II.2.1.) is dit natuurlijk ook niet zo verwonderlijk. Dit neemt echter niet weg dat vooralsnog wel de conclusie moet zijn dat de Commissie ten onrechte het probleem van de georganiseerde misdaad in dit verband oproept.³⁵⁸ Veel van de Gemeenschapsfraude heeft wellicht in het geheel niets te maken met internationale georganiseerde misdaad, zodat het misplaatst is om dit etiket er wel op te kleven en aldus een erg ingrijpende doorbraak in de constitutionele verhoudingen in de Gemeenschap c.q. Unie te forceren.³⁵⁹ En zelfs al zou empirisch kunnen worden aangetoond dat de betrokkenheid van de georganiseerde misdaad bij deze fraude toch zo omvangrijk is als de Commissie suggereert, dan nog is daarmee niet de noodzaak van een Europees openbaar ministerie bewezen.³⁶⁰ Ook georganiseerde misdaad is immers in belangrijke mate een lokaal c.q. nationaal verschijnsel, zodat een effectieve strafrechtelijke bestrijding ervan eerst en vooral krachtdadige nationale politieke en justitiële autoriteiten vereist, die bereid zijn nauw met elkaar samen te werken.³⁶¹ Tegen deze achtergrond zou de Commissie zich dan ook beter toeleggen op de ontwikkeling van organisatorische en normatieve kaders waaraan de politie en het openbaar ministerie in de lidstaten moeten voldoen bij de bestrijding van georganiseerde misdaad.³⁶²

Hierbij komt op de tweede plaats dat ook het argument van de Commissie dat de wederzijdse rechtshulp niet behoorlijk functioneert niet zonder meer kan worden onderschreven. Tot op heden werd immers geen diepgaand empirisch onderzoek verricht naar het daadwerkelijk functioneren van deze vorm van rechtshulp. De door de Commissie opgeworpen problemen in dit verband zullen tot op zekere hoogte wellicht wel reëel zijn, doch dit neemt niet weg dat op dit moment niet behoorlijk kan worden aangetoond dat deze problemen van zulk een omvang en ernst zijn dat zij zouden nopen tot de oprichting van een Europees openbaar ministerie.³⁶³ In dit verband dient met name ook rekening te worden gehouden met het Eindverslag over de eerste evaluatieronde inzake de wederzijdse rechtshulp in strafzaken, dat op 1 augustus 2001 werd gepubliceerd. Daarin wordt immers uitdrukkelijk gesteld dat:

-
- 358 C.J.C.F. Fijnaut en M.S. Groenhuijsen, 'Een Europees openbaar ministerie: kanttekeningen bij het Groenboek', *l.c.*, 1236-1237.
- 359 C.J.C.F. Fijnaut, 'De strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap tegen fraude. Een pleidooi voor een realistische benadering', *l.c.*, 983.
- 360 C.J.C.F. Fijnaut en M.S. Groenhuijsen, 'Een Europees openbaar ministerie: kanttekeningen bij het Groenboek', *l.c.*, 1237.
- 361 C.J.C.F. Fijnaut, 'De strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap tegen fraude. Een pleidooi voor een realistische benadering', *l.c.*, 983; C.J.C.F. Fijnaut en M.S. Groenhuijsen, 'Een Europees openbaar ministerie: kanttekeningen bij het Groenboek', *l.c.*, 1237.
- 362 C.J.C.F. Fijnaut en M.S. Groenhuijsen, 'Een Europees openbaar ministerie: kanttekeningen bij het Groenboek', *l.c.*, 1237.
- 363 C.J.C.F. Fijnaut, 'De strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap tegen fraude. Een pleidooi voor een realistische benadering', *l.c.*, 982-983; C.J.C.F. Fijnaut en M.S. Groenhuijsen, 'Een Europees openbaar ministerie: kanttekeningen bij het Groenboek', *l.c.*, 1237-1238. Zie tevens: E. Bell, 'A European DPP to prosecute Euro-fraud?', *Crim.L.R.* 2000, (154) 163-164.

*'de wederzijdse rechtshulp niet het niveau van perfectie en betrouwbaarheid bereikt dat veel rechtsbeoefenaars ervan verwachten, maar ook niet zo slecht werkt als door sommigen wordt beweerd. Op het gebied van verdovende middelen of ernstige feiten die onder het gewone strafrecht vallen, is een ruime meerderheid van de hierover ondervraagde rechtsbeoefenaars van oordeel dat de rechtshulp efficiënter werkt dan gedacht werd.'*³⁶⁴

De door de Commissie beweerde ernstige tekortkomingen in de wederzijdse rechtshulp worden aldus niet bevestigd, zodat zij evenmin een deugdelijke basis vormen voor de oprichting van een Europees openbaar ministerie.

Besluitend kan dan ook worden gesteld dat de oprichting van een Europees openbaar ministerie thans niet noodzakelijk en daarenboven evenmin wenselijk is. Ons inziens verdient het veeleer aanbeveling dat de Commissie bovenal aandacht zou besteden aan de versterking van de mechanismen die de afgelopen jaren zijn ontworpen om de justitiële samenwerking in de Europese Unie in het algemeen beter te doen functioneren: het Europees justitieel netwerk en Eurojust. Deze beide hulpstructuren zouden dan ook eerst optimaal moeten worden geëffectueerd, veeleer dan middels een Europees openbaar ministerie weer eens een nieuwe hulpstructuur op te zetten. Hierbij mag trouwens niet uit het oog worden verloren dat zulk een Europees openbaar ministerie hoe dan ook erg afhankelijk zou zijn van de wijze waarop de lidstaten de rechtshulpverdragen in de praktijk toepassen. In dit opzicht onderscheidt het zich niet wezenlijk van het Europees justitieel netwerk en Eurojust, zodat de verbetering van deze bestaande organen verstandiger is dan er nog weer een nieuw op te richten.³⁶⁵

5.4 Een vierde tussentijds besluit

In het tweede en het derde tussentijds besluit werden de contouren geschetst van een zich ontwikkelende Europese strafrechtspleging waarin, voor wat de fraudebestrijding betreft, OLAF – zowel op het niveau van de EU zelf, als in de verhoudingen met de politieke en justitiële autoriteiten van de lidstaten – een sleutelpositie is gaan innemen. De oprichting van een Europees openbaar ministerie, die door de Commissie herhaaldelijk werd bepleit en die tevens – zij het in afgeslankte vorm – is voorzien in het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, kan worden gezien als het (voorlopige) sluitstuk van deze evolutie.

Zulk een Europees openbaar ministerie zou inderdaad kunnen uitgroeien tot het sturend orgaan binnen een Europese strafrechtspleging, in die zin dat de bestrijding van de Gemeenschapsfraude op termijn zowel beleidsmatig als operationeel wordt aangestuurd door dit orgaan, dat dan niet alleen met OLAF en Europol beschikt over Europese politiediensten, doch dat tevens de politieke en justitiële autoriteiten van de lidstaten tot op zekere hoogte rechtstreeks kan aansturen. De figuur van de *'spin in het web'* ondergaat dan een heuze me-

364 Eindverslag over de eerste evaluatieronde – wederzijdse rechtshulp in strafzaken, PB 2001, C 216/16.

365 C.J.C.F. Fijnaut en M.S. Groenhuijsen, 'Een Europees openbaar ministerie: kanttekeningen bij het Groenboek', *l.c.*, 1237-1238.

tamorfose. In die omstandigheden kan beter worden gesproken van een 'stuurstang' in het gecompliceerde communautaire en lidstatelijke kader van diensten die betrokken zijn bij de (strafrechtelijke) bestrijding van de EG/EU-fraude. Het beeld van de opbouw van een ruggegraat in een zich ontwikkelende Europese strafrechtspleging heeft op dat moment ook veel gewonnen aan realiteitsgehalte.

6 Algemene conclusie

Bij wijze van algemeen besluit dient te worden vastgesteld dat er op het terrein van de fraudebestrijding inderdaad sprake is van een heus spanningsveld tussen de nationale en de communautaire rechtshandhaving. Hoewel de traditionele exclusieve bevoegdheid van de lidstaten op het vlak van de strafrechtelijke handhaving van het Gemeenschapsrecht tot op zekere hoogte dient te worden genuanceerd, is het wel zo dat de oprichting van OLAF, Europol, het Europees justitieel netwerk en Eurojust formeel gesproken geen afbreuk doet aan de principiële eigen verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de bestrijding van de Gemeenschapsfraude.

De analyse van de ontwikkelingen die zich op dit domein in de Eerste en de Derde Pijler hebben voorgedaan laat echter zien dat er in zekere zin sprake is van een zich ontwikkelende Europese strafrechtspleging, waarin OLAF een centrale positie inneemt. De aangekondigde oprichting van een Europees openbaar ministerie is niet zomaar een verdere stap in de evolutie naar zulk een strafrechtspleging. Zij impliceert immers dat in elk geval bij de EG/EU-fraudebestrijding het initiatief als het ware kantelt van het niveau van de lidstaten naar het niveau van de EU. Het Europees openbaar ministerie zal inderdaad niet alleen eigen strafrechtelijke onderzoeken in het kader van de fraudebestrijding kunnen doen, doch het zal tevens in aanzienlijke mate het optreden van de politiele en justitiële autoriteiten van de lidstaten kunnen aansturen, en dit zowel in beleidsmatig als in operationeel opzicht.

In het licht van de hoger gemaakte kanttekeningen is het echter de vraag of een Europees openbaar ministerie daadwerkelijk in staat zal zijn om deze ambitieuze voornemens in praktijk om te zetten. Dit openbaar ministerie zit immers hoe dan ook vastgeklonken aan de politiele en justitiële autoriteiten van de lidstaten.³⁶⁶ De bestrijding van de onderhavige fraude zal zich ook in de toekomst dus noodzakelijkerwijze blijven afspelen in het spanningsveld van de nationale en communautaire rechtshandhaving.

366 In dit verband werd er reeds terecht op gewezen dat de instelling van een Europees openbaar ministerie onder meer ook veronderstelt dat een adequate regeling wordt uitgewerkt inzake de samenloop tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke procedures enerzijds en tussen nationale en EU-procedures anderzijds (zie: A.J.C. de Moor-van Vugt, 'New game voor de Europese Commissie?', *N.T.B.* 1999, (263) 267-268).