



Universiteit
Leiden

The Netherlands

Eurojust en het Europees Openbaar Ministerie

Geelhoed, W.

Citation

Geelhoed, W. (2008). Eurojust en het Europees Openbaar Ministerie. *Strafblad*, 6(6), 598-606. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/15118>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/15118>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Eurojust en het Europees Openbaar Ministerie

Mr. W. Geelhoed

Het landschap van strafrechtelijke samenwerking binnen de Europese Unie kent veel spelers. Uiteraard spelen de lidstaten een prominente rol, maar daarnaast zijn er op het niveau van de EG en de EU verschillende organen relevant. Naast de Raad, waarin de doorslaggevende positie van de lidstaten tot uitdrukking komt, spelen de Commissie en het Parlement een steeds belangrijker rol in de wetgeving, die met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon volgens de in de Eerste Pijler gebruikelijke codicisieprocedure zal gaan verlopen. Ook het Hof van Justitie verkrijgt geleidelijk meer rechtsmacht over de resultaten van justitiële en politieke samenwerking. Daarnaast wordt het steeds duidelijker dat de regeringsleiders, verenigd in de Europese Raad, de grote lijnen uitzetten en op meer terreinen zeggenschap verkrijgen.

Naast deze formele instellingen van de EU zijn er meerdere agentschappen en andere afhankelijke instituties. In 1988 begon UCLAF met zijn werk als onderdeel van het secretariaat-generaal van de Commissie ter bestrijding van fraude tegen de financiële belangen van de EG. Het bureau werd in 1999 opgevolgd door het wat onafhankelijker, maar nog steeds onder de Commissie ressorterende OLAF. Sinds 1994 is daarnaast Europol actief als *intelligence unit* van de EU,

opgericht in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit. Nu die strijd niet meer de hoogste aandacht krijgt, richt het zich ook op andere terreinen. In 1998 werd het Europees Justitieel Netwerk opgericht, een 'veredelde kaartenbak' ter vergemakkelijking van het rechtshulpverkeer. Daaropvolgend begon in 2001 de voorlopige eenheid 'pro-Eurojust' met zijn werkzaamheden, in 2002 geformaliseerd en sindsdien Eurojust geheten.

Wanneer het Verdrag van Lissabon in werking treedt, kan daaraan een organisatie worden toegevoegd. Dan bestaat namelijk een rechtsgrondslag voor de oprichting van een Europees Openbaar Ministerie 'op de grondslag van Eurojust'.¹ Het is onduidelijk wat deze laatste woorden betekenen: wordt Eurojust uitgebouwd tot een supranationaal orgaan dat ook de beoogde taken en bevoegdheden van het Europees OM krijgt toebedeeld, of wordt dat Europees OM naast Eurojust als aparte organisatie in het leven geroepen? Op grond van welke argumenten zou hierover moeten worden besloten?

Om deze vragen te kunnen beantwoorden zal eerst worden stilgestaan bij de inhoud van de voorstellen voor een Europees Openbaar Ministerie, vervolgens bij de ontwikkeling van Eurojust, om af te sluiten met een schets van twee mogelijke scenario's: de mogelijkheid dat

1 Art. 86 lid 1 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, *PbEU* 2008, C 115/47. In deze bijdrage wordt de nummering aangehouden van de geconsolideerde versie van de Verdragen zoals die zullen luiden na inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, en zoals die in de genoemde uitgave van het

Publicatieblad van de Europese Unie is gepubliceerd.

2 Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad. Bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen – Fraudebestrijding – Jaarverslag 2007, COM(2008)475 def., p. 7.

de twee organisaties naast elkaar gaan functioneren, en de optie dat Eurojust wordt uitgebouwd tot een Europees OM. Uiteindelijk zal een voorlopig oordeel worden gegeven over de vraag welke ontwikkelingsrichting als wenselijk moet worden gezien.

Het Europees Openbaar Ministerie

Geregeld komt de vraag op of en hoe de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen strafrechtelijk zouden moeten worden beschermd. De omvang van de onregelmatigheden die de inkomsten en uitgaven van de EG aantasten is aanzienlijk: over 2007 rapporteerde de Commissie een bedrag van 1,4 miljard euro, waarvan 315 miljoen door fraude of een onregelmatigheid die verdenking van fraude opleverde.² Het bestaan van deze vorm van fraude leidde de Commissie er al in 1976 toe een wijziging van de Verdragen voor te stellen om een gemeenschappelijke regeling in het leven te roepen voor strafrechtelijke handhaving.³ Het voorstel hield in dat lidstaten fraude tegen de

financiële belangen van de Gemeenschappen als fraude tegen hun eigen belangen moesten zien, bevatte een verplichting tot het verlenen van rechtshulp en een niet geheel vrijblijvend mechanisme om vervolgingen te coördineren. Het voorstel betekende in de ogen van de lidstaten echter een te grote inperking van hun soevereiniteit: het voorstel is nooit aangenomen.

De Commissie blijft echter initiatieven ont-plooien om EU-fraude te bestrijden en het ernstige tekort aan prioritering, dat in haar ogen bij de nationale autoriteiten aanwezig is,⁴ aan te pakken. In de jaren negentig wordt op verzoek van de Commissie en het Parlement door een aantal wetenschappers het zogenaamde 'Corpus Juris'-project uitgevoerd. In de rapporten zijn voorstellen neergelegd die bepaald veelomvattend en vergaand genoemd kunnen worden. De voorstellen zijn bedoeld als regeling voor een strafrechtelijke aanpak van fraude tegen de financiële belangen van de EU. Het eerste ontwerp verscheen in 1997.⁵ Op verzoek van het Europees Parlement⁶ heeft de Commissie vervolgens opdracht gegeven de haalbaarheid

3 Voorstel voor een verdrag I) houdende wijziging van de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen met het oog op de vaststelling van een gemeenschappelijke regeling betreffende de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen der Gemeenschappen en de vervolging van inbreuken op de bepalingen van de genoemde Verdragen II) houdende wijziging van het Verdrag tot instelling van één Raad en één Commissie welke de Europese Gemeenschappen gemeen hebben met het oog op de vaststelling van een gemeenschappelijke regeling betreffende de strafrechtelijke verantwoordelijkheid en bescherming van de ambtenaren en andere personeelsleden van de Europese Gemeenschappen, COM(1976)418, *PbEG* 1976, C222/2.

4 F. de Angelis, 'The Action of the European Commission of the Community in Criminal Matters', in: M. Delmas-Marty, *What Kind of Criminal Policy for*

Europe?, Den Haag: Kluwer Law International 1996, p. 329-332.

5 M. Delmas-Marty (red.), 'CorpusJuris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne – Corpus Juris introducing penal provisions for the purpose of the financial interests of the European Union' (incl. Engelse vertaling), Parijs: Economica 1997. Dit rapport is ook in een Nederlandse vertaling uitgebracht, inclusief een voorwoord van Ch. Van den Wyngaert: M. Delmas-Marty (red.), 'Corpus Juris houdende strafbepalingen ter bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie – Corpus Juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne', Groningen: Intersentia 1998.

6 Resoluties van 12 juni 1997, *PbEG* 1997, C 200/157 en 22 oktober 1997, *PbEG* 1997, C 339/68.

te onderzoeken van de implementatie van het Corpus Juris in de lidstaten. Dit onderzoek heeft geresulteerd in een vierdelig rapport,⁷ waarin tevens een gewijzigde versie van het Corpus Juris werd gepresenteerd.⁸

In deze voorstellen staat de gedachte centraal dat traditionele methoden om fraude tegen de financiële belangen van de EU te bestrijden niet meer voldoen. Het project gaat uit van het disfunctioneren van drie zulke traditionele mechanismen. Ten eerste zou het assimilatiebeginsel, dat inhoudt dat lidstaten inbreuken op Europees recht even voortvarend moeten bestrijden als gelijksoortige inbreuken op nationaal recht, geen enkele garantie bieden voor daadwerkelijk effectieve handhaving. Ten tweede zou de klassieke intergouvernementele samenwerking door middel van verdragen en internationale overeenkomsten erg inefficiënt zijn vanwege de vereiste ratificatie- en omzettingsprocedures, en bovendien leiden tot te zeer uiteenlopende resultaten in de implementatie. Ten derde zou de methode van harmonisatie van wetgeving te fragmentarisch zijn. Doordat de verschillende met elkaar samenhangende onderdelen van het strafrechtssysteem van de lidstaten niet gelijktij-

dig geharmoniseerd kunnen worden blijft de invloed op de rechtshandhaving in de lidstaten fragmentarisch. De conclusie die in het rapport wordt getrokken is dat unificatie de enige strategie is die garanties kan bieden.⁹

Deze unificatie zou niet alleen inhouden dat strafrechtelijke handhaving moet geschieden aan de hand van een eenvormige regeling van materieel en formeel strafrecht, maar ook dat die handhaving door een gecentraliseerde eenheid wordt uitgeoefend: het Europees Openbaar Ministerie. Dit lichaam heeft een Europese officier van justitie aan het hoofd, en gedelegeerde Europese officieren van justitie in de lidstaten die in de praktijk de taken van het Europees OM zullen uitoefenen. Deze gedelegeerden geven leiding aan nationale opsporingsambtenaren en stellen vervolgingen in bij de nationale gerechten.¹⁰ Voor de toepassing van sommige dwangmiddelen zijn zij afhankelijk van de zogenoemde 'rechter van de vrijheden'; wat Nederland betreft zal deze functie door de rechter-commissaris worden ingevuld. De toepasselijke strafbepalingen en procesregels zullen moeten worden opgenomen in de oprichtingsverordening. De werkzaamheden van dit Europees OM worden

7 M. Delmas-Marty en J.A.E. Vervaele (red.), 'The Implementation of the Corpus Juris in the Member States. Penal provisions for the protection of European Finances – La mise en œuvre du Corpus Juris dans les États Membres. Dispositions pénales pour la protection des Finances de l'Europe', Groningen: Intersentia 2000-2001 (vier delen, het eerste deel is verschenen in een Engelse en in een Franse versie, de overige delen bevatten zowel Engelse als Franse teksten).

8 Deze versie is ook afzonderlijk in een Nederlandse vertaling uitgegeven: M. Delmas-Marty en J.A.E. Vervaele (red.), 'Corpus Juris 2000. Strafbepalingen ter bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie', Utrecht: Centrum voor Rechtshandhaving en Europese Integratie 2001

<ec.europa.eu/anti_fraud/green_paper/corpus/nl.pdf>.

9 Delmas-Marty (1997), a.w., p. 12-43.

10 Art. 86 lid 2 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie lijkt de mogelijkheid van een eigen Europese strafrechtelijke kolom, zoals voorgesteld door oud-minister Donner bij de opening van Eurojust, <<http://www.minjus.nl/actueel/toespraken/archief2003/Speech-Donner-eurojust.aspx>>, en ook verdedigd door J.L. de Wijkerslooth en J. Simonis, 'Een Europees OM heeft een Europese Rechter nodig', in *Magistraten zonder grenzen* (raio-congres 2002), p. 79-85, en idem, 'Het Europees OM en de spanning tussen territorialiteit en effectiviteit', in G.J.M. Corstens, W.J.M. Davids en M.I. Veldt-Foglia (red.), *Europeanisering van het Nederlands Recht* (Haak-bundel), Deventer: Kluwer 2004, p. 352-367.

dus geheel beheerst door Europees recht, en de nationale autoriteiten die de handelingen van de gedelegeerden moeten controleren zullen hun optreden daar dan ook aan moeten toetsen.

Een voorstel, inhoudende een rechtsgrondslag waarop deze regeling van het Corpus Juris verwezenlijkt zou kunnen worden, is door de Commissie in een laat stadium ingebracht bij de Intergouvernementele Conferentie voorafgaand aan het Verdrag van Nice.¹¹ Die Conferentie heeft het op dat moment een te vergaand voorstel geoordeeld om in het EG-Verdrag op te nemen.¹² De Commissie heeft daarop een Groenboek gepubliceerd, en organiseerde enkele bijeenkomsten.¹³ Dit zorgde voor een levendige discussie, niet alleen met inbreng van de lidstaten, maar ook in de literatuur, over de inhoud van de voorstellen en de wenselijkheid van de oprichting van een Europees OM. Een nauwkeurige weergave van dit debat valt buiten het bestek van deze bijdrage.¹⁴

In de voorgestelde Europese Grondwet is wel een rechtsgrondslag opgenomen voor de oprichting van een Europees OM,¹⁵ die ook terugkeert in het Verdrag van Lissabon. Het Europees OM kan worden opgericht middels een verordening waarin tevens alle materiële en procesuele voorschriften voor zijn functioneren zijn opgenomen, waarvoor een unaniem besluit in de Raad, met goedkeuring van het Parlement,

benodigd is. Het Verdrag van Lissabon kent echter in tegenstelling tot de Europese Grondwet een ontsnappingsclausule wanneer unanimititeit niet kan worden bereikt: in dat geval kunnen negen lidstaten de Europese Raad verzoeken om een beslissing.¹⁶ Wanneer de Europese Raad consensus heeft bereikt over de voorgestelde verordening, wijst hij het ontwerp terug naar de Raad, waarvan dan een groep van minstens negen lidstaten volgens de regels inzake nauwere samenwerking tot oprichting over kan gaan. In gevallen waarin geen unaniem oprichtingsbesluit wordt genomen, is het Europees OM uiteraard niet competent in de lidstaten die daaraan niet deelnemen. Hoe het zich in die gevallen tot de niet-deelnemende landen verhoudt, zal moeten worden geregeld in de verordening. Enkele vragen omtrent de inrichting van het toekomstige Europees OM verdienen hier wel bespreking. In de eerste ontwerpen waarin het Europees OM wordt genoemd, is het bedoeld als orgaan in de bestrijding van fraude tegen de financiële belangen van de EG. Al snel werden als uitbreiding van de competentie de georganiseerde misdaad¹⁷ en de valsemunterij van de euro genoemd.¹⁸ Uiteindelijk is er in het Verdrag van Lissabon voor gekozen om de competentie primair te beperken tot strafbare feiten die de financiële belangen van de EU schaden, maar wel met de mogelijkheid voor de Europese Raad

11 COM(2000)608.

12 Daarover M.I. Veldt, 'Een Europees Openbaar Ministerie: de oplossing voor EU-fraude?', *NJB* 2001, p. 666-671.

13 Groenboek inzake de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap en de instelling van een Europese officier van justitie, COM(2001)715.

14 Zie C.J.C.F. Fijnaut en M.S. Groenhuijsen, 'Een Europees Openbaar Ministerie: kanttekeningen bij het Groenboek', *NJB* 2002, p. 1234-1241.

15 Zie over die regeling G.A.M. Strijards, 'Naar een Europees Openbaar Ministerie', in A.E. Harteveld, D.H. de Jong en E. Stamhuis (red.), *Systeem in ontwikkeling* (Knigge-bundel), Nijmegen: WLP 2005, p. 497-513.

16 Over de regeling in het Verdrag van Lissabon: G.A.M. Strijards, 'Het Europees Openbaar Ministerie herleefd te Lissabon. Acceleratie in twee snelheden?', *DD* 2008, p. 603-626.

17 De Commissie in het Groenboek, p. 44.

18 Bijv. door J.A.E. Vervaele in zijn opinie over het Groenboek, op p. 9, <http://ec.europa.eu/anti_fraud/green_paper/contributions/pdf/gp_vervaele_nl.pdf>.

om deze na goedkeuring door het Parlement en raadpleging van de Commissie uit te breiden tot 'ernstige criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie', ofwel 'zware misdrijven die verscheidene lidstaten schaden' (art. 86 lid 4). Hoe deze uitbreiding van de competentie van het Europees OM in de praktijk zal uitpakken, is sterk afhankelijk van de uitleg van begrippen als 'grensoverschrijdendheid'. Wie bepaalt nu of in een concreet geval aan die eis is voldaan en er rechtsmacht is, oftewel: bij wie berust de *Kompetenz-Kompetenz*? Daarvoor kunnen verschillende oplossingen worden gekozen. Een optie is om het Europees OM daarover zelf te laten beslissen.¹⁹ De legitimatie van beslissingen daarover zal op nationaal niveau moeten worden gezocht, nu op Europees niveau nauwelijks mogelijkheden bestaan om de uitoefening van de taken van het Europees OM te controleren. Dat is dan ook een belangrijke reden om de *Kompetenz-Kompetenz* niet bij een ander orgaan zoals de Commissie neer te leggen. Wellicht zou in een procedure voor het Hof kunnen worden voorzien, door aldaar een Europese preliminaire kamer in te richten die dan ook kan oordelen over dit aspect van de beslissing om een zaak voor een bepaald gerecht te brengen.²⁰

Eurojust

De Europese Raad van Tampere besloot in 1999 dat een eenheid genaamd Eurojust moest wor-

den opgericht, om samenwerking in strafzaken te coördineren, en samen te werken met het Europees Justitieel Netwerk.²¹ De Raad nam vervolgens een besluit aan waarmee eerst een voorlopige eenheid 'pro-Eurojust' werd opgericht, die in 2001 met zijn werkzaamheden begon.²² Het eigenlijke Eurojust is opgericht bij besluit van de Raad van 28 februari 2002,²³ dat in 2003 werd gewijzigd.²⁴ Een nieuw besluit, dat ingrijpende verandering zou kunnen brengen, is in voorbereiding.²⁵

De competentie van Eurojust is verbonden met die van Europol, met toevoeging van enkele andere (categorieën van) feiten: computercriminaliteit, inbreuken tegen de financiële belangen van de EG, witwassen, milieucriminaliteit en deelneming aan een criminele organisatie, alsmede alle strafbare feiten die met deze feiten samenhangen. De competentie van Europol is zeer ruim, en beslaat een groot aantal strafbare feiten met een internationale dimensie.²⁶

Eurojust is opgebouwd als een orgaan waarin door afgevaardigden uit de rechtshandavingsinstanties van de lidstaten ofwel gezamenlijk ofwel individueel in strafzaken coördinerend wordt opgetreden. Het College van Eurojust bestaat uit 27 leden, afkomstig uit de lidstaten en met bevoegdheden die zij voornamelijk ontleen aan hun positie in hun lidstaat. Wanneer zij individueel optreden behouden zij die bevoegdheden die hun volgens nationaal recht toekomen, maar in het Eurojust-besluit zijn

19 Deze optie wordt voorgestaan door Strijards, a.w., p. 622.

20 Zie Groenboek p. 68 en 75.

21 Conclusies van het voorzitterschap, punt 46.

22 Opgericht bij besluit van de Raad van 14 december 2000, *PbEG* 2000, L 324/2.

23 *PbEG* 2002, L 63/1.

24 Besluit van de Raad van 18 juni 2003, *PbEG* 2003, L 245/44.

25 Een ontwerp is gepubliceerd in *PbEU* 2008, C 54/4.

26 In de Europol-conventie (*PbEG* 1995, C 316/2) zijn deze neergelegd in artikel 2 lid 1 en in de bijlage. Op het moment van schrijven is er een politiek akkoord in de Raad omtrent omzetting van deze overeenkomst in een besluit, waarvan het ontwerp is neergelegd in een Commissiedocument onder nummer COM(2006)817. Volgens het ontwerp wordt de competentie van Europol met name vervat in een uitgebreide lijst die als bijlage is opgenomen.

daarnaast enkele coördinerende bevoegdheden opgenomen. Het College als geheel heeft echter wel eigen bevoegdheden op grond van het Eurojust-besluit. Alle bevoegdheden zijn voorlopig coördinerend van aard.

Het College van Eurojust heeft de bevoegdheid om lidstaten te verzoeken een strafrechtelijk onderzoek of een vervolging in te stellen of te aanvaarden dat een bepaalde lidstaat het beste een onderzoek of vervolging kan instellen. Daarnaast is het bevoegd het optreden van de nationale autoriteiten te coördineren, een gemeenschappelijk onderzoeksteam in te stellen en alle benodigde informatie op te vragen. Verder zijn er nog wat specifiekere bepalingen over coördinerend optreden. De nationale leden hebben grofweg dezelfde bevoegdheden, maar een duidelijk verschil is dat de lidstaten wel verplicht zijn om een eventuele afwijzing van een verzoek van het College te motiveren, maar dat niet hoeven te doen wanneer zij een verzoek van een enkel lid afwijzen. Van deze motivering mag overigens worden afgezien wanneer dat afbreuk zou doen aan nationale veiligheidsbelangen of het verloop van lopende onderzoeken of de veiligheid van een persoon in gevaar zou brengen.

Eurojust en het Europees OM als aparte organisaties

In het Groenboek gaat de Commissie er nog van uit dat het 'logischerwijze' mogelijk zou zijn dat Eurojust en het Europees OM als twee verschillende organisaties naast elkaar blijven bestaan.²⁷ In haar toelichting op dat standpunt gaat ze er explicieter vanuit dat dat inderdaad de toekomst is van de twee instanties. De Commissie let daarbij op de verschillen in bevoegdheden en competentie. Eurojust is een instantie met een

zeer ruime competentie, die nochtans weinig ingrijpende bevoegdheden is toebedeeld. Het Europees OM wordt daarentegen neergezet als een organisatie met een zeer beperkte competentie, maar met op dat gebied ingrijpende bevoegdheden. Wat betreft de afgrenzing tussen de werkzaamheden zou ook Eurojust wel op het gebied van de fraudebestrijding competent kunnen zijn, maar het Europees OM zou prioritaire bevoegdheid moeten hebben. Hun posities zouden complementair moeten zijn, elk bijdragend aan de verwezenlijking van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Daarbij zou Eurojust als volgens de coördinerende werkwijze in de Derde Pijler opereren, en het Europees OM volgens de principes van de Eerste Pijler. Essentieel is dat beide instanties in deze structuur goed samenwerken en informatie met elkaar delen. De beginselen inzake gegevensbescherming moeten dan worden geëerbiedigd.

Deze structuur heeft een duidelijk voordeel: Eurojust en Europees OM vervullen hun taken vanuit een geheel eigen mandaat en met een eigen doel. Klassieke samenwerking in strafzaken volgens het principe van coördinatie en coöperatie middels Eurojust, en vergaande inmenging in de nationale strafrechtelijke rechtshandhaving op een zeer beperkt terrein middels het Europees OM. Slechts wanneer dat absoluut noodzakelijk zou worden gevonden, zou de competentie van het Europees OM kunnen worden verruimd. De zeer ruime catalogus aan strafbare feiten op grond waarvan Eurojust kan optreden wordt dan niet tevens ten gronde gelegd aan de verstrekkende bevoegdheden die het Europees OM heeft tot het zelfstandig instellen van opsporingsonderzoeken en vervolgingen in de lidstaten.

Deze verhouding ligt wat minder voor de hand nu het verschil tussen Eerste en Derde Pijler met

²⁷ Groenboek p. 78-79, ook samengevat in het vervolgerslag op het Groenboek, COM(2003)128, p. 13.

het Verdrag van Lissabon verdwijnt, wat zou kunnen leiden tot de conclusie dat het minder vanzelfsprekend is om Eurojust en het Europees OM een verschillende grondslag te geven. Daarnaast zou moeten worden gewaakt tegen versplintering in de justitiële samenwerking. Die is niet bepaald gediend met een grote hoeveelheid aan instanties die allemaal op hun eigen terrein hun bevoegdheden uitoefenen, elkaar gaan concurreren²⁸ en slecht informatie uitwisselen. Dit nadeel zou kunnen worden ondervangen door bijvoorbeeld een afgevaardigde van het Europees OM in het College van Eurojust te plaatsen,²⁹ maar zo'n soort oplossing blijft een lapmiddel. Een wat traditionelere oplossing is de samenwerking te formaliseren met een associatieakkoord, maar biedt weinig waarborg voor kwalitatief goede rechtstreekse contacten en het daardoor vermijden van positieve jurisdictieconflicten.

Eurojust en het Europees OM als eenheid

Een andere toekomst is weggelegd voor Eurojust en het Europees OM wanneer beide als een eenheid gaan opereren. Van die situatie geeft de Commissie in het vervolgverslag op het Groenboek een korte schets. De Commissie noemt dat een scenario van volledige integratie, wat volgens haar inhoudt dat Eurojust zal 'veranderen in een collegiaal parket belast met, enerzijds, het sturen en centraliseren van het opsporingsonderzoek en de strafvervolgning en het adïëren van de nationale rechter ter bescherming van de communautaire belangen die onder zijn bevoegdheid vallen en, anderzijds, het zorgen voor de coördinatie van de nationale

maatregelen met betrekking tot de transnationale criminaliteit in het algemeen. De Europees openbaar aanklager, met de bevoegdheid om de strafvordering op een beperkter bevoegdheidsgebied te leiden en uit te oefenen, zou binnen dit parket een plaats krijgen'.

Het College van Eurojust wordt in dat geval dus uitgebreid met een extra lid, dat de functie van Europees officier van justitie uitoefent en de gedelegeerden in de lidstaten aanstuurt. Wordt deze lijn nog steeds door de Commissie voorgestaan? Zij heeft in een mededeling over de toekomst van Eurojust en het EJN meegedeeld dat het in de verre toekomst een Eurojust voor zich ziet dat onderzoeken kan instellen in de lidstaten, en bovendien op Europees niveau onderzoeken op gang kan brengen naar aanleiding van strafbare feiten tegen de financiële belangen van de EU.³⁰ Dit lijkt toch moeilijk te rijmen met een prioritaire positie van het Europees OM, ook al is dat ingebed in het College van Eurojust. De strijd tegen de financiële belangen was immers de reden bij uitstek om een Europees OM op te richten. Als de Commissie blijkt die bevoegdheid aan Eurojust te willen toebedelen, betekent dat dan dat zij voor zich ziet dat het College als geheel die taken uitoefent, of dat de Europese officier van justitie als lid van het College die taken op zich neemt?

De eerste mogelijkheid is sterk af te raden. Eurojust en het EOM zijn in uitgangspunt zeer verschillende organisaties. Eurojust is een typisch Derde Pijler-initiatief, waarbij de macht bij de lidstaten ligt, die alle een lid, met bevoegdheden naar nationaal recht, in het College benoemen. Het Europees OM is juist omgekeerd opgebouwd: de Europese officier van justitie

28 Strijds, a.w., p. 624.

29 Aldus de Commissie in het Vervolgverslag op het Groenboek, p. 13.

30 Mededeling van 23 oktober 2007 van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de rol

van Eurojust en van het Europees justitieel netwerk bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit en het terrorisme in de Europese Unie, COM(2007)644 def., p. 7.

oefent bevoegdheden naar Europees recht uit en is bovengeschild aan de gedelegeerden in de lidstaten. Vanuit de architectuur van deze twee instanties zijn ze dus moeilijk te verenigen.

Desalniettemin vindt een toenadering plaats, aan de ene kant doordat Eurojust van karakter lijkt te veranderen. Eurojust groeit langzaam uit van een vooral intergouvernementeel naar een meer Europese, communautaire instantie.³¹ Dit valt onder meer af te leiden uit de rechtsgrondslag van Eurojust in het Verdrag van Lissabon. Eurojust kan, door een op grond van art. 85 lid 1 onder a vastgestelde verordening, bevoegd worden zelf strafrechtelijk onderzoek in te leiden. Hiermee zou Eurojust daadwerkelijk operationele bevoegdheden verkrijgen.³² Desondanks blijft het instellen van vervolging tot de zaken behoren die alleen aan de lidstaten kunnen worden voorgesteld. Toch kan die nieuw verkregen bevoegdheid zelfstandig opsporingsonderzoeken in te stellen worden gezien als een duidelijke stap naar een meer operationeel karakter, en tevens als een teken dat Eurojust zijn bevoegdheden in sterkere mate gaat ontleen aan eigen, op Europees niveau vastgestelde regelingen, en minder steunt op de bevoegdheden die de leden individueel in de lidstaten kunnen uitoefenen. Dat blijkt ook uit het voorstel tot wijziging van het Eurojust-besluit;³³ daarin worden eisen gesteld aan de bevoegdheden die de lidstaten naar nationaal recht aan de leden van het College verlenen. Zo moeten de leden onder andere bevoegd zijn tot het uitvoeren van een Europees Arrestatiebevel en andere instrumenten waarmee uitdrukking wordt gegeven aan het beginsel van wederzijdse erkenning, tot het instellen van een gemeenschappelijk onderzoeksteam (Joint Investigation Team),

tot het bevelen van doorzoeking en inbeslag-neming en tot het toestemming geven voor en het coördineren van gecontroleerde afleveringen. Het is afhankelijk van de omstandigheden in hoeverre de leden verplicht zijn samen te werken met de autoriteiten in de lidstaten. Het lijkt erop dat ze volgens het voorgestelde besluit in een aantal gevallen erg zelfstandig te werk kunnen gaan. Hiermee wordt ingezet op een verdere harmonisatie van de bevoegdheden van de leden van Eurojust. De bevoegdheden worden in sterkere mate ontleend aan Europees recht dan voorheen, en het heeft er alle schijn van dat de bevoegdhedencatalogus langzaam wordt uitgebreid.

Aan de andere kant komt in de elkaar opvolgende voorstellen omtrent het Europees OM tot uitdrukking dat bij in ieder geval de Commissie de wil bestaat om dit instrument in te zetten voor méér dan fraudebestrijding alleen. De beoogde rechtsmacht wordt steeds wat ruimer, tot de formulering in het Verdrag van Lissabon, dat in een procedure waar de Europese Raad, het Parlement en de Commissie in worden betrokken, de competentie van het Europees OM kan worden uitgebreid tot alle zware strafbare feiten met een grensoverschrijdende dimensie. Daarmee kan de competentie vrijwel gelijk worden aan die van Eurojust. Is het dan gerechtvaardigd om als ultieme conclusie te trekken dat, wanneer op grond van art. 86 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie tot oprichting van een Europees OM wordt overgegaan met die ruime competentie, dit nieuwe orgaan het oude Eurojust zal gaan vervangen? Krijgen we dan een Europees OM dat zijn ingrijpende bevoegdheden van, voornamelijk, het instellen van vervolgingen voor de rechtbanken in

31 A. Suominen, 'The Past, Present and the Future of Eurojust', *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2008, p. 217-234.

32 M.I. Veldt-Foglia, 'Eurojust', in G.J.M. Corstens, W.J.M. Davids en /M.I. Veldt-Foglia (red.), a.w., p. 368-390, op p. 388.

33 *PbEU* 2008, C 54/4.

de lidstaten, gecumuleerd ziet met een brede competentie zoals Eurojust momenteel reeds bezit? Veel zal afhangen van de beslissingen van de lidstaten rondom de eventuele oprichting van een Europees OM, en het opstellen van de organieke verordening waaraan dat gebonden is. Vanuit de lidstaten gedacht zal de meest voor de hand liggende keuze zijn om de reikwijdte van de bevoegdheden van het Europees OM beperkt te houden tot de fraudebestrijding, en Eurojust daarnaast een coördinerende rol te laten vervullen, die secundair is wanneer het op het terrein van het Europees OM optreedt.³⁴ Elke bevoegdheidsverschuiving van Eurojust naar het Europees OM zal voorafgegaan moeten worden door een analyse van de noodzaak en de gevolgen van zo'n operatie.³⁵ Daaromtrent hoeft men echter geen grootse verwachtingen te koesteren: dat zulke wijzigingen niet in strijd zijn met het subsidiariteitsbeginsel wordt in Europa al snel aangenomen.

Besluit

Eurojust en het Europees Openbaar Ministerie zijn in aanleg sterk verschillende organisaties.

De uitdaging zal zijn om bij de mogelijke oprichting van een Europees OM de verhouding met Eurojust zó in te kleden dat wordt voorkomen dat een organisatie ontstaat die een ingrijpende bevoegdheidencatalogus combineert met een ruime rechtsmacht *ratione materiae*. Of dat slechts kan door beide instanties gescheiden te houden, of dat zulks ook mogelijk is wanneer ze tot één enkele instantie fuseren is op zichzelf minder belangrijk. Gezien de gebrekkige controlemogelijkheden op Europees niveau moet een belangrijk deel van de legitimatie van deze instanties in de lidstaten worden gezocht. Dat brengt mee dat een constructie als Eurojust is te prefereren boven een Europees OM. Slechts wanneer de samenwerking via die organisatie niet tot redelijke resultaten leidt, zou kunnen worden overgegaan tot de oprichting van zo'n Europees Openbaar Ministerie, waarvan de rechtsmacht eveneens slechts zou mogen worden uitgebreid in gevallen waarin de meer traditionele vormen van strafrechtelijke samenwerking geen uitkomst kunnen bieden.

34 R. Zöberlein, *Auf dem Weg zu einer gemeinsamen europäischen Strafverfolgung: Eurojust als Keimzelle einer europäischen Staatsanwaltschaft?*, Berlijn: Logos 2004, p. 123-141, ziet geen ruimte voor een Europees OM, maar heeft minder bezwaar tegen ruime bevoegd-

heden voor Eurojust.

35 In die zin ook G.J.M. Corstens, 'Europees strafrecht. Een Europees O.M. en het subsidiariteitsprincipe', *Justitiële Verkenningen* 2001, p. 103-111.