

Ministerie van Justitie

Directoraat-Generaal Rechtshandhaving
Directie Handhaving

Postadres Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

Bezoekadres

Schedeldoekshaven 100
2511 EX Den Haag
Telefoon (070) 3 70 79 11
Fax (070) 3 70 7789
Telex 34554 mvj nl

Onderdeel	Directoraat Generaal Rechtshandhaving	Bij beantwoording
Contactpersoon	mr drs P.J.J. van Voorst	de datum en ons
Doorkiesnummer(s)	(070) 370 7514	kenmerk vermelden.
Datum	1 mei 2002	
Ons kenmerk	5163468/502/PV	
Bijlage(n)	1	
Onderwerp	Regeringsreactie Groenboek EG-aanklager	

Op 11 december 2001 heeft de Europese Commissie een Groenboek "betreffende de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap en de instelling van een Europees aanklager" gepubliceerd¹. In het BNC-fiche van 4 maart 2002 is reeds kort ingegaan op de hoofdlijnen en belangrijkste aandachtspunten uit dit Groenboek².

De Commissie heeft aangegeven dat tot uiterlijk 1 juni 2002 reacties kunnen worden ingediend op het Groenboek, meer in het bijzonder op de 18 daarin opgenomen vragen.

Bijgaand bied ik u de concept-regeringsreactie aan, die tot stand is gekomen na een uitvoerig voorbereidingstraject waarin naast mijn eigen departement ook het Openbaar Ministerie, de Raad voor de Rechtspraak en diverse andere departementen (in het bijzonder die departementen onder wie een opsporingsdienst ressorteert die een rol speelt bij de aanpak van EG-fraude) betrokken zijn geweest.

Ik ben voornemens bijgaande regeringsreactie op het Groenboek uiterlijk 1 juni 2002 aan de Europese Commissie aan te bieden. Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De Minister van Justitie,

Concept-reactie van de Nederlandse regering op het Groenboek betreffende de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen

¹ Brussel, 11 december 2001, COM (2001) 715 definitief

² Kamerstuk 22 112, nr. 223

van de Gemeenschap en de instelling van een Europese officier van justitie

Inleidende opmerkingen/algemene beoordeling

De Nederlandse regering beoordeelt het initiatief tot de instelling van een EG-aanklager voor de bestrijding van gemeenschapsfraude positief, maar tekent daarbij aan dat de voorstellen op diverse onderdelen nadere uitwerking verdienen en ook doordenking met betrekking tot de onderlinge samenhang. Voor een succesvolle aanpak van gemeenschapsfraude is niet alleen de instelling van een nieuwe functionaris nodig, maar essentieel is dat deze voldoende geëquipeerd kan functioneren, dat wil zeggen dat hij moet beschikken over een adequaat rechtsinstrumentarium en voldoende capaciteit voor opsporing, vervolging en berechting in de lidstaten. Wat het benodigde rechtsinstrumentarium betreft zou de EG-aanklager in theorie kunnen werken op basis van het nationale recht in de lidstaten. Gelet op de voorstellen in het Groenboek mag evenwel verwacht worden dat zich een sterke druk zal ontwikkelen om te komen tot harmonisatie van (onderdelen van de) regelgeving op het gebied van strafvordering. Gelet op de ingrijpende consequenties daarvan voor de nationale regelgeving en strafrechtstoepassing wil de Nederlandse regering in de verdere discussie daarover de vraag betrekken of een dergelijke forse ingreep gerechtvaardigd is, te meer daar het bij EG-fraude gaat om een relatief beperkt deel van de totale grensoverschrijdende criminaliteit. Wat de benodigde capaciteit betreft: de EG aanklager moet kunnen beschikken over reële opsporingscapaciteit, die in de lidstaten aanwezig is of moet worden gecreëerd. Bovendien moet worden gewaarborgd dat in de zaken waarin door de EG-aanklager vervolging wordt ingesteld, berechting binnen een redelijke termijn kan volgen. Zoals de Commissie aangeeft is bekend dat in alle lidstaten in belangrijke mate aan het handhavingstekort wordt bijgedragen door gebrek aan noodzakelijke capaciteit en vaak ook aan voldoende specifieke financiële expertise bij de opsporing en vervolging, en lange doorlooptijden bij de berechting. Het voorstel dat de EG-aanklager een min of meer dwingend beroep kan doen op de beschikbare capaciteit in de lidstaten leidt ertoe dat concurrentie ontstaat met de nationale prioriteiten, waardoor niet verzekerd is dat de gewenste resultaten worden behaald. Het Groenboek besteedt ten onrechte geen aandacht aan het capaciteitsvraagstuk en aan de wijze waarop de in de lidstaten benodigde extra capaciteit voor opsporing, vervolging en berechting zou moeten worden gefinancierd. Dit punt moet naar het oordeel van de Nederlandse regering nader door de Commissie worden uitgewerkt en in de verdere discussie worden betrokken. Daarbij gaat de Nederlandse regering uit van het uitgangspunt dat nationale capaciteit nationaal gefinancierd moet worden.

De Nederlandse regering merkt op dat de voorstellen van de Commissie geen voorziening bevatten voor het afleggen van verantwoording van de EG-aanklager over diens optreden voorzover dat niet rechtstreeks in het kader van een vervolging aan de nationale rechter wordt voorgelegd. De Nederlandse regering acht een dergelijke voorziening essentieel.

Voor het goed functioneren van de EG-aanklager is het naar de mening van de Nederlandse regering noodzakelijk dat deze jaarlijks mededeling doet van de wijze waarop hij van plan is gebruik te maken van zijn bevoegdheden en de besteding van het budget dat hij daarvoor nodig heeft. Het jaarplan bevat ook de afspraken die met de lidstaten zijn gemaakt. Na ommekomst van dat jaar rapporteert de EG-aanklager over de wijze van uitvoering van het plan aan de Europese Commissie, de Raad en het Europees Parlement. Op deze wijze wordt enigermate tegemoet gekomen aan de noodzaak tot het uitoefenen van democratische controle (krachtens het budgetrecht) via het Europees Parlement op de uitoefening van bevoegdheden van de EG-aanklager die direct ingrijpen in de rechten en vrijheden van de Europese burger.

De Nederlandse regering meent dat voor de oprichting van de EG-aanklager de weg via aanpassing van artikel 280 bis EG-verdrag begaanbaar is, doch op termijn is denkbaar dat deze als een volwaardige instelling van de EG wordt gepositioneerd, zij het met een beperkte taakopdracht. Voordeel daarvan zou zijn dat dan ook de verhouding tussen de EG-aanklager en de andere instellingen helder en volledig geregeld kan worden, hetgeen ook ten goede zou komen aan de democratische controle op de EG-aanklager.

De Nederlandse regering is een voorstander van de toekenning van bevoegdheden aan de EG-aanklager op het terrein van de gemeenschapsfraude, waarover de Lidstaten reeds eerder in de desbetreffende Overeenkomsten, Verdragen en Protocollen overeenstemming hebben bereikt. Het is gewenst dat de vervolging van zaken zich daarop concentreert en dat geen problemen ontstaan met zogenaamde "gemengde zaken" waarin samenloop met andere, 'niet EG-delicten' aanwezig is. Dergelijke 'niet-EG delicten' dienen op nationaal niveau vervolgd te worden. Voor een verdeling van bevoegdheden kan naar de mening van de Nederlandse regering goed worden aangesloten bij de inmiddels totstandgekomen EU-verdragen inzake de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen. Ter uitvoering van die Verdragen zijn de lidstaten verplicht met elkaar overeengekomen omschrijvingen van fraude, corruptie en witwassen strafbaar te stellen, voor zover door het plegen van die feiten de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen worden of kunnen worden geschaad. Deze voorwaarde van benadeling van de EG-begroting kan fungeren als een heldere afbakening van de bevoegdheid van de EG-aanklager. Dit zou erop neerkomen dat het werkterrein van de EG-aanklager begrensd wordt tot de strafbare feiten die uitvoering geven aan de eerdergenoemde Verdragen (het gaat dan om de valsheids-, omkopings-, en witwasdelicten in het Wetboek van Strafrecht), indien door deze misdrijven schade is toegebracht aan de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen. Het zou daarbij overigens niet moeten gaan om een exclusief werkterrein van de EG-aanklager; ook de nationale vervolgingsautoriteit dient bevoegd te blijven, ware het dat deze niet optreedt zolang de zaak bij de EG-aanklager in behandeling is. Nadere uitwerking van de ne-bis-in-idem-regel is in dit verband noodzakelijk.

De Nederlandse regering meent dat de positie van de rechter van vrijheden nog nadere opheldering en uitwerking verdient. In het bijzonder gaat het daarbij om de aard van de toetsing die hij moet uitvoeren (nationaal recht en/of nieuw Europees recht), het tegengaan van forum-shopping (het adieren van rechters in landen waar de minste vereisten gelden) en de verhouding tot het concept van de wederzijdse erkenning van rechterlijke uitspraken in de lidstaten. Ook de verhouding tot de rechterlijke organisatie in de lidstaten behoeft nadere uitwerking.

Van belang is voorts dat de bescherming van de financiële belangen van de EG langs verschillende wegen plaatsvindt: een effectieve handhavingstrategie dient te bestaan uit een evenwichtige mix van preventieve maatregelen, maatregelen in de sfeer van toezicht en controle en repressie. In het tweede verslag van het Comité van onafhankelijk deskundigen over de hervorming van de Commissie van 10 september 1999 werd ook reeds voor een dergelijke benadering gepleit. De Nederlandse regering onderschrijft deze benadering ten volle.

Fraudebestendige regelgeving en het uitoefenen van adequaat en effectief toezicht op naleving en handhaving van EG-regelgeving door lidstaten zijn van groot belang. De Nederlandse regering onderschrijft de voorstellen die de Commissie hieromtrent reeds deed in haar mededeling betreffende een algemene, strategische aanpak van de fraudebestrijding en het actieplan fraudebestrijding 2001-2003³. Voorts is van belang dat administratieve sancties in veel gevallen

³ Mededeling van de Commissie van 28 juni 2000 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen: Fraudebestrijding. Naar een algemene strategische aanpak (COM (2000) 358 en Mededeling van

effectief kunnen zijn: strafrechtelijk optreden moet worden gezien als een ultimum remedium. Bovendien is van belang dat goede afstemming plaatsvindt tussen het administratief/bestuurlijke traject en het strafrechtelijke traject, onder andere om te voorkomen dat administratiefrechtelijke terugvordering wordt bemoeilijkt. Het Groenboek heeft uitsluitend betrekking op de laatste schakel in de handhavingsketen, de strafrechtelijke aanpak. De Nederlandse regering benadrukt de relatief beperkte rol die het strafrecht bij de bestrijding van EU-fraude als ultimum remedium kan spelen. In dit licht is de Nederlandse regering er niet van overtuigd dat de instelling van een EG-aanklager zonder meer op korte termijn zal leiden tot het substantieel terugdringen van EG-fraude, intensivering van de bestrijding van de grensoverschrijdende, georganiseerde criminaliteit in het algemeen en het wegvallen van fricties die zich in de praktijk voordoen bij de internationale strafrechtelijke samenwerking.

De achterliggende gedachte achter de voorstellen –een meer doeltreffende opsporing, vervolging en berechting van plegers van fraude en andere misdrijven tegen de financiële belangen van de EG- wordt door de Nederlandse regering onderschreven. Een krachtige en effectieve bestrijding van criminaliteit ten nadele van de EU-begroting heeft voor Nederland prioriteit. Op dat punt valt in de lidstaten nog het nodige te verbeteren. Bij dit alles is ook de beeldvorming van de burgers in de EU van belang: op Europees niveau moeten de nodige maatregelen worden getroffen om fraude met Europese gelden daadkrachtig aan te pakken. De EG-aanklager kan daaraan een goede bijdrage leveren, doch dient daarvoor wel voldoende te worden uitgerust en te worden voorzien van een duidelijke en specifieke taakopdracht, over de uitvoering waarvan verantwoording wordt afgelegd. Alles overziend meent de Nederlandse regering dat de voorstellen in het Groenboek de gedachtevorming over versterking van de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de EG weer een stuk verder brengen. De Nederlandse regering wil een constructieve bijdrage leveren aan die discussie, en vanuit die houding worden de voorstellen hierna commentariseerd aan de hand van de achttien vragen die de Commissie heeft geformuleerd. Op sommige punten worden daarbij nadere suggesties gedaan of alternatieve mogelijkheden voorgesteld.

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

Wat de organisatievorm betreft vindt de Nederlandse regering het voorgestelde gedecentraliseerde model met afgevaardigde Europese officieren van justitie in de lidstaten een logische keuze. Aandachtspunt is wel dat de relatie tot de nationale vervolgingsautoriteiten helder geregeld moet worden. Uitgangspunt van de Commissie is dat de afgevaardigde Europese officieren van justitie hiërarchisch niet onder de nationale vervolgingsautoriteiten vallen, maar direct onder de EG-aanklager. Om te kunnen functioneren in de nationale setting dienen de afgevaardigde officieren echter wel leiding te kunnen geven aan opsporingsonderzoeken, en zaken te kunnen aanbrengen bij de nationale rechter. Daartoe moeten ze deel uitmaken van de nationale vervolgingsautoriteiten. Voor de spanning tussen deze twee uitgangspunten (wel onderdeel van de nationale vervolgingsautoriteiten, maar geen hiërarchische relatie) zal een oplossing gezocht moeten worden; waarschijnlijk zal dit aanpassing van nationale regelgeving vergen.

Wat het mandaat betreft wordt het volgende opgemerkt. Om te waarborgen dat de afgevaardigde Europese officieren van justitie in de lidstaten zich volledig kunnen concentreren op hun taak, namelijk de vervolging van misdrijven tegen de financiële belangen van de EG, verdient een

de Commissie van 15 mei 2001 betreffende aan actieplan voor de fraudebestrijding voor 2001-2003 (COM (2000) 254).

'exclusief mandaat' de voorkeur. Een combinatie met andere, nationale taken zou daaraan afbreuk doen. Het toekennen van een exclusief mandaat vereist wel dat een helder onderscheid gemaakt kan worden tussen "EG-zaken" als bedoeld in de daarop betrekking hebbende Verdragen (zie vraag 2) en "niet EG-zaken". Omdat veelal vervolgd wordt op grond van nationale strafbepalingen die ruimer zijn dan alleen EG-fraude (in Nederland bijvoorbeeld "valsheid in geschrifte") valt een dergelijk onderscheid op het niveau van de regelgeving moeilijk te maken. De oplossing moet daarom gevonden worden in het maken van praktisch werkbaar criteria en heldere afspraken tussen de EG-aanklager en de nationale vervolgingsautoriteiten. Deze vraag moet in samenhang worden gezien met de vragen 2 (gedefinieerde strafbaarstellingen), 4 (aangifte en doorverwijzing) en 6 (gemengde zaken). Daarin wordt nader ingegaan op de volgende punten:

- Aan de hand van welke criteria kan worden bepaald of de EG-aanklager of nationale vervolgingsautoriteiten bevoegd zijn (vraag 2)?
- Bij wie moet aangifte worden gedaan (vraag 4) en
- Welke procedure moet worden gevolgd in geval van twijfel, zoals bijvoorbeeld bij gemengde zaken (vraag 6)

Vraag 2 Voor welke strafbaarstellingen zou de Europese officier van justitie bevoegd moeten zijn? Zouden de gedefinieerde strafbaarstellingen in het kader van de Europese Unie moeten worden aangevuld?

De bevoegdheid van de EG-aanklager zal vooralsnog uitsluitend betrekking moeten hebben op de gedragingen die zijn opgenomen in de Fraude Overeenkomst van 1995 en de bijbehorende protocollen, alsmede in het Corruptieverdrag, voorzover de financiële belangen van de Gemeenschap daarbij in het geding zijn. De instelling van een Europees officier van justitie zoals voorgesteld is immers bedoeld om de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de EG te versterken, en genoemde gedragingen vormen daarvoor de kern. Van een aanvulling met andere strafbare feiten is de Nederlandse regering voorshands geen voorstander.

Belangrijk aandachtspunt is dat een heel duidelijke afbakening gemaakt moet worden tussen de bevoegdheid van de EG-aanklager en de nationale vervolgingsautoriteiten, om het risico van jurisdictieconflicten te voorkomen. De lidstaten hebben immers de misdrijven tegen de financiële belangen van de EG als hiervoor bedoeld veelal in algemene zin opgenomen in hun nationale wetgeving. Dat betekent dat thans de nationale vervolgingsautoriteiten bevoegd zijn tot het instellen van strafvervolgning voor deze misdrijven. Het is dus zaak om (a) de bevoegdheid van de EG-aanklager helder te begrenzen en (b) positieve jurisdictieconflicten tussen de EG-aanklager en de nationale vervolgingsautoriteiten bij voorbaat te voorkomen. Een mogelijkheid voor de vaststelling van de bevoegdheid als bedoeld onder (a) is het hanteren van de volgende criteria:

- "indien door het misdrijf als omschreven in de artikelen (...) van het nationale wetboek van strafrecht schade is toegebracht aan de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen of financiële middelen zijn onttrokken aan de begroting van de Europese Gemeenschappen, óf
- "indien het misdrijf als omschreven in de artikelen (...) van het nationale wetboek van strafrecht, is gevolgd, vergezeld of voorafgegaan door een verstrekking of invordering door of vanwege de Europese Gemeenschappen en gepleegd om deze verstrekking of invordering voor te bereiden of gemakkelijk te maken dan wel het bezit van het wederrechtelijk verkregene te verzekeren".

Wat de bevoegdheidsverdeling betreft kan voorts worden gedacht aan het hanteren van een

drempel, uitgedrukt in termen van financieel nadeel of omvang van het geschatte schadebedrag. In het Groenboek wordt deze optie besproken onder de noemer 'verdeling van zaken tussen de EG-aanklager en de nationale vervolgingsautoriteiten', maar hij lijkt meer op zijn plaats bij het vaststellen van de bevoegdheid.

Wat de afbakening van de bevoegdheid ten opzichte van de nationale vervolgingsinstantie betreft, als hierboven bedoeld onder (b), lijkt het zinvol in de wetgeving aan te geven dat indien aan de criteria onder (a) is voldaan, de EG-aanklager bevoegd is, met daaraan gekoppeld een voorrangsregel. Deze voorrangsregel biedt het voordeel dat de nationale vervolgingsautoriteit ook bevoegd is, maar niet optreedt zolang de zaak bij de EG-aanklager in behandeling is. Een en nader vergt wel nadere uitwerking van het 'ne bis in idem'-beginsel (zie vraag 14). Een exclusieve bevoegdheid voor de EG-aanklager lijkt wellicht aantrekkelijker, maar bergt het risico in zich van een negatief jurisdictieconflict.

Vraag 3 Zou de instelling van een Europese officier van justitie gepaard moeten gaan met de vaststelling van bepaalde aanvullende gemeenschappelijke regels op het gebied van sancties, aansprakelijkheid, verjaring of andere? Zo ja, in welke mate?

Verdergaande gemeenschappelijke regels op het gebied van sancties acht de Nederlandse regering niet nodig. Een dergelijke harmonisatie van sancties gaat er immers aan voorbij dat de misdrijven waar het hier om gaat in de strafwetgeving van de diverse lidstaten in meer algemene zin reeds strafbaar zijn gesteld, en dus ook reeds zijn voorzien van een strafbedreiging. De nationale delictsomschrijvingen, zoals in Nederland bijvoorbeeld valsheid in geschrifte, omvatten niet alleen EG-fraude, maar ook andere (nationale) vormen van fraude. Een zelfstandige harmonisatie van de strafmaat voor die gedragingen die aangemerkt kunnen worden als misdrijf tegen de financiële belangen van de EG, zou afbreuk doen aan het in artikel 280 EG Verdrag neergelegde uitgangspunt dat de lidstaten ter bestrijding van fraude waardoor de financiële belangen van de Gemeenschap worden geschaad, dezelfde maatregelen dienen te treffen als ter bestrijding van 'nationale' fraude. Weliswaar is die regel geschreven met het oog op het bevorderen van het optreden tegen EG-fraude, maar de pariteitsgedachte doet ook omgekeerd opgeld.

Ten overvloede zij voorts opgemerkt dat er naar het oordeel van de Nederlandse regering, ook in geval van verdere harmonisatie, geen ruimte is voor de invoering van minimumstraffen. Berechting vindt immers plaats in de nationale context, door de nationale rechter.

Tegen de gedachte om de mogelijkheid van bijkomende straffen te bezien, heeft de Nederlandse regering voorshands geen bezwaar, zij het dat deze gedachte nadere verduidelijking behoeft.

Als suggestie wordt nog het volgende meegegeven. Indien het volgens de nationale rechtsstelsels van de lidstaten is toegestaan aan de officier van justitie om aan te geven welke straf naar zijn oordeel passend zou zijn, kan met het oog op een meer gelijk optreden van de afgevaardigd Europese officieren van justitie nuttig zijn op EU-niveau richtlijnen voor strafvordering op te stellen voor de vervolging van misdrijven tegen de financiële belangen van de EG. Dat zou de transparantie van het strafvorderingsbeleid en daarmee van het optreden van de leden van het Europees openbaar ministerie ten goede komen.

Wat de aansprakelijkheid van rechtspersonen betreft gaan de Fraude Overeenkomst uit 1995 en de bijbehorende protocollen er alle van uit dat de lidstaten in hun nationale wetgeving zorg dragen voor een regeling daaromtrent. De terughoudendheid die in het Groenboek op dit punt wordt betracht is

daarom opvallend. De Nederlandse regering is er voorstander van dat nu, ruim zeven jaar na de totstandkoming van de Fraude Overeenkomst, een stap verder wordt gezet, en dat strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen wordt nagestreefd.

Het nader bezien van verjaringstermijnen voor de diverse misdrijven tegen de financiële belangen van de EG vindt de Nederlandse regering een goede zaak. De in de lidstaten geldende verjaringstermijnen, in hun algemeenheid, lopen immers sterk uiteen. Maar de in het Groenboek geventileerde gedachte dat er een identieke verjaringstermijn voor alle delicten zou moeten zijn, is niet goed navolgbaar. Het ligt meer voor de hand een langere verjaringstermijn te hanteren, naarmate sprake is van een ernstiger misdrijf (hetgeen doorgaans tot uitdrukking zal komen in de strafmaat). Het pleidooi om bij EG-fraudezaken per definitie een lange verjaringstermijn te hanteren in verband met de complexiteit van de zaken is niet onlogisch, maar behoeft duidelijk verdere uitwerking. Het zal van de uiteindelijk vastgestelde duur van de verjaringstermijn(en) afhangen of het noodzakelijk is ook de stuitinggronden en dergelijke te harmoniseren. Immers, hoe langer de verjaringstermijnen worden, hoe minder relevant de stuitinggronden worden.

Tot slot nog twee opmerkingen in dit verband .

Afhankelijk van het te kiezen beginsel voor de strafvervolgning (oportuniteit of legaliteit, zie vraag 5) zal moeten worden nagegaan of, en zo ja welke rechtsmiddelen dienen open te staan tegen beslissingen van de EG-aanklager om een vervolging te staken. Daarbij kan mogelijk worden volstaan met een verwijzing naar het nationale recht van de lidstaten.

Tevens zal te zijner tijd moeten worden bezien op welke wijze de afgevaardigde Europese officieren van Justitie in de lidstaten bijstand, uitlevering of rechtshulp kunnen verzoeken aan derde staten. Een mogelijkheid zou zijn dat de lidstaten de afgevaardigd Europees officier van justitie die op hun grondgebied is gevestigd, aanwijzen als justitiële autoriteit in de zin van de relevante bilaterale of multilaterale verdragen op het terrein van de strafrechtelijke samenwerking, waarbij ze partij zijn.

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

Naar Nederlands recht (artikel 162 wetboek van strafvordering) bestaat er een aangifteplicht voor openbare colleges en ambtenaren voor strafbare feiten die zij in hun functie tegen kunnen komen. Het betreft ambtsmisdrijven, misbruik van ambt (corruptie) en het misbruik van regelingen met de uitvoering waarvan zij zijn belast dan wel waarop zij toezicht moeten houden. De misdrijven waarvoor de Europees aanklager bevoegd wordt (zie vraag 2) zijn species van de in de Nederlandse wetgeving opgenomen algemene delicten: een aangifteplicht voor die delicten zal dus van meet af aan bestaan. De Nederlandse regering kan zich derhalve vinden in de in het Groenboek bepleite verplichting tot het doen van aangifte voor nationale (en communautaire) autoriteiten.

De vervolgvraag is bij wie in eerste instantie aangifte moet worden gedaan. De Nederlandse regering is er geen voorstander van dat aangiften direct, zonder tussenkomst van de nationale vervolgingsautoriteiten, bij de EG-aanklager worden gedaan. Om te beginnen zal lang niet altijd direct duidelijk zijn of er sprake is van een delict waarvoor de EG-aanklager bevoegd is. Dat zullen de nationale vervolgingsautoriteiten eerst moeten vaststellen. Bovendien is van belang dat de nationale vervolgingsautoriteiten zicht houden op aard en omvang van de op het nationale grondgebied geconstateerde misdrijven, ook als deze uiteindelijk door de EG-aanklager zullen worden vervolgd. Daarom is de Nederlandse regering er voorstander van dat aangiften van

vermeende misdrijven tegen de financiële belangen van de EG in eerste instantie bij de nationale vervolgingsautoriteiten worden gedaan. Indien de nationale vervolgingsautoriteiten vaststellen dat sprake is van een misdrijf waarvoor de EG-aanklager bevoegd is, verwijzen zij de zaak naar hem door. Probleem daarbij is dat in de praktijk veelal geen waterdicht onderscheid gemaakt zal kunnen worden tussen "EG-fraude" en "niet EG-fraude zaken". Vaak zal sprake zijn van 'gemengde zaken' (zie ook vraag 6). Voor die gevallen moet een overlegstructuur in het leven worden geroepen tussen de afgevaardigde EG-aanklager in de lidstaat en een vaste vertegenwoordiger van de nationale vervolgingsautoriteiten. In dat overleg moet worden bepaald wie de zaak zal vervolgen. Tot slot zij opgemerkt dat de Europese aanklager ook zelfstandig de bevoegdheid heeft om vervolging in te stellen naar 'EG-delicten', zonder dat aangifte is gedaan (behalve in het geval van klachtdelicten, die zonder aangifte niet vervolgd kunnen worden).

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

In Nederland hanteren de nationale vervolgingsautoriteiten het opportunititeitsbeginsel. Dit opportunititeitsbeginsel is zodanig ingericht dat de discretionaire bevoegdheid van het Openbaar Ministerie langs verschillende wegen toetsbaar is. Het Openbaar Ministerie in Nederland heeft de mogelijkheid om binnen bepaalde marges te beslissen of strafvervolging wordt ingesteld, dan wel of de zaak op andere wijze wordt afgedaan, bijvoorbeeld door middel van een transactie. Ook kan onder bepaalde omstandigheden worden afgezien van strafvervolging (sepot). Voor de vervolging van verschillende typen delicten bestaan richtlijnen, die door het Openbaar Ministerie worden vastgesteld na instemming van de minister van Justitie. Deze richtlijnen zijn openbaar en geven zowel de rechter als de burger inzicht in de criteria die worden gehanteerd bij de vervolgingsbeslissingen van het Openbaar Ministerie. Tegen een beslissing van het Openbaar Ministerie om geen vervolging in te stellen kan een belanghebbende bezwaar maken bij de rechter, die in voorkomende gevallen alsnog een opdracht kan geven tot het instellen van strafvervolging. De minister van Justitie is politiek verantwoordelijk voor het optreden van het Openbaar Ministerie en kan daarover door het parlement ter verantwoording worden geroepen. Ten slotte heeft de minister van Justitie een zogenaamde 'aanwijzingsbevoegdheid', die inhoudt dat hij het Openbaar Ministerie (algemene of bijzondere) aanwijzingen kan geven. Die bevoegdheid strekt zich ook uit tot individuele zaken. Om democratische controle te waarborgen is de minister van Justitie verplicht van elke aanwijzing in een individuele zaak melding te doen aan het parlement. In de praktijk wordt slechts bij hoge uitzondering gebruik gemaakt van die bevoegdheid. Het voorgaande laat zien dat het in Nederland gehanteerde opportunititeitsbeginsel zodanig is vormgegeven dat een fijnmazig en uitgebalanceerd systeem van checks and balances bestaat. Op nationaal niveau hecht de Nederlandse regering zeer aan handhaving van dit opportunititeitsbeginsel.

De Nederlandse regering realiseert zich dat een opportunititeitsbeginsel als bovenomschreven, met een vergelijkbaar niveau van democratisch en rechterlijk toezicht en alle daaraan verbonden checks and balances, gemakkelijker te realiseren is op het niveau van een individuele lidstaat dan op het niveau van de EU. Daarom kan de Nederlandse regering voor het beperkte en afgescheiden rechtsgebied waarvoor de EG-aanklager bevoegd is instemmen met een keuze voor het legaliteitsbeginsel. De daaraan verbonden verplichting om in alle gevallen strafvervolging in te stellen, versterkt de rechterlijke controle op de EG-aanklager, aangezien de rechter in alle gevallen (behoudens sepot) in de gelegenheid zal zijn zich een oordeel te vormen over het handelen van de EG-aanklager.

Een belangrijk aspect is welke uitzonderingen mogelijk moeten zijn op het legaliteitsbeginsel. Het valt op dat het Groenboek wel erg ruime uitzonderingsmogelijkheden op het legaliteitsbeginsel voorstelt. In deze uitwerking van het legaliteitsbeginsel lijkt er nog maar weinig verschil met een systeem van opportuniteit. Indien wordt gekozen voor een systeem van legaliteit, dient dat vergezeld te gaan van een beperkte, limitatieve lijst met uitzonderingen. Gedacht kan worden aan de volgende vervolgingsuitsluitingsgronden:

- Betrokkene is (naar achteraf blijkt) ten onrechte als verdachte aangemerkt. Dit kan aan de orde zijn bij de vervolging van een rechtspersoon of een natuurlijk persoon terzake van een feit. Indien gekozen wordt voor vervolging van de één, dan kan de ander ten onrechte als verdachte zijn aangemerkt;
- Indien sprake is van onvoldoende of onrechtmatig verkregen bewijs, waardoor reeds op voorhand zonder twijfel kan worden geconstateerd dat het voortzetten van strafvervolging niet zal kunnen leiden tot een succesvolle berechting;
- Indien bij voorbaat reeds kan worden vastgesteld dat op grond van formele gronden het instellen van strafvervolging kansloos is. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn indien sprake is van verjaring, het overlijden van de verdachte, of overschrijding van de redelijke termijn van artikel 6 EVRM;
- Het feit is niet strafbaar: deze situatie kan zich voordoen indien vóór het aanbrengen van de zaak ter terechtzitting wordt vastgesteld dat het feit niet onder een wettelijke strafbepaling valt;
- Duidelijk is dat de dader niet strafbaar is, omdat sprake is van psychische overmacht of dat deze lijdt aan een ernstige geestelijke stoornis

De Nederlandse regering is voorstander van scherp en duidelijk omschreven categorieën van zaken waarin van vervolging mag worden afgezien. Het eventueel hanteren van een financiële drempel, uitgedrukt in termen van financieel nadeel of omvang van het geschatte schadebedrag hoort naar de mening van de Nederlandse regering thuis bij de bevoegdheidsbepaling (zie vraag 2), en niet bij de uitzonderingen op het legaliteitsbeginsel.

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

Zoals reeds opgemerkt bij de beantwoording van vraag 2 is de Nederlandse regering er voorstander van dat de EG-aanklager vooralsnog uitsluitend bevoegd is voor de vervolging van misdrijven, gericht tegen de financiële belangen van de EG zoals daar omschreven. De nationale vervolgingsautoriteiten zijn derhalve bevoegd voor de vervolging van alle overige delicten. Indien sprake is van samenloop, zal een reguliere overlegstructuur tussen de EG-aanklager en een vaste vertegenwoordiger van de nationale vervolgingsautoriteiten uitkomst moeten bieden (zie ook het antwoord op vraag 4).

Wat de problematiek van de gemengde zaken betreft is de analyse in het Groenboek onvolledig. Er wordt bijvoorbeeld geen aandacht besteed aan de situatie waarin een criminele organisatie niet alleen fraudeert met EG-middelen, maar tevens actief is in de drugshandel: dan is sprake van een 'gemengde zaak'. Bij de voorbeelden die het Groenboek geeft (a en b op pagina 57) gaat het om een heel ander probleem, namelijk dat onvoldoende helder is gemaakt welke delicten precies tot de competentie van de EG-aanklager behoren en welke niet. De oplossing daarvoor moet worden gezocht in het verscherpen van dat onderscheid (zie ook het antwoord op vraag 4).

In de praktijk doet zich voorts vaak de situatie voor dat bij EG-fraude niet alleen communautaire middelen maar ook nationale gelden in het geding zijn. Zo is BTW-fraude altijd primair nationale fraude, die tevens consequenties heeft voor de omvang van de aan de Gemeenschap af te dragen middelen op BTW-grondslag. Aan de uitgavenkant wordt gewezen op de structuurfondsen, waarbij vrijwel altijd sprake is van nationale cofinanciering (vaak 50%). Aan deze problematiek besteedt het Groenboek geen aandacht.

Vraag 7 Is de lijst met voor de Europese officier van justitie beoogde opsporingsmaatregelen voldoende, met name om een einde te maken aan de versnippering van de Europese strafrechtelijke ruimte? Welk kader (toepasselijk recht, controle – zie par. 6.4) moet voor dergelijke opsporingsmaatregelen worden voorzien?

Hier wreekt zich het hybride karakter van de voorstellen in het Groenboek, vooral omdat een aantal zaken door elkaar wordt gehaald. Voorstellen om de strafrechtelijke aanpak van misdrijven tegen de financiële belangen van de Gemeenschap te versterken worden verbonden met gedachten die erop zijn gericht de veronderstelde versnippering van de strafrechtelijke Europese ruimte tegen te gaan. De voorstellen vertonen soms een overlapping, maar lijken elkaar soms ook juist tegen te spreken, bijvoorbeeld waar het gaat om de gelijktijdige introductie van een rechter van vrijheden én wederzijdse erkenning van bewijs. Het gaat hier om een aantal fundamentele vraagstukken, die bepaald vragen om een zorgvuldiger en preciezer uitwerking dan in het Groenboek is gebeurd.

Indien gekozen wordt voor wederzijdse erkenning van bewijs, impliceert dit dat een beslissing van een nationale rechterlijke autoriteit uit één lidstaat (gebaseerd op het nationale recht in die lidstaat) in andere lidstaten ten uitvoer wordt gelegd zonder nadere toetsing aan het eigen nationale recht van de lidstaten waar de maatregelen ten uitvoer worden gelegd. Het gaat hier dus om een vorm van samenwerking waarbij bestaande verschillen tussen bepalingen van strafprocesrecht (die betrekking hebben op bewijs, dwangmiddelen etc.) in de lidstaten als het ware worden 'genegeerd'. Om goed te kunnen beoordelen wat de implicaties van de toepassing van wederzijdse erkenning als hier bedoeld zijn, verdient het aanbeveling dat de Commissie inzichtelijk maakt welke de bestaande verschillen in nationale regelgeving op het gebied van strafprocesrecht zijn.

De rechter voor de vrijheden, zoals bepleit in het Groenboek, zou echter moeten werken op basis van geharmoniseerde regels van strafvordering. Niet valt in te zien welke noodzaak er dan nog bestaat voor wederzijdse erkenning. De rechter voor vrijheden zoals beschreven is in zijn algemeenheid een merkwaardige constructie. Hij functioneert op nationaal niveau ten behoeve van de afgevaardigde EG-aanklager, maar maakt eigenlijk geen deel uit van de nationale rechterlijke macht. Bovendien gaat hij regels toepassen die zullen afwijken van de in puur nationale strafzaken toepasselijke strafvorderlijke regels. Maar uiteindelijk zal ook zijn optreden voorwerp van toetsing zijn door de nationale zittingsrechter. Uit de voorstellen blijkt evenwel niet welk recht de zittingsrechter daarbij moet toepassen.

Ook valt niet in te zien waarom de rechter van vrijheden in de lidstaat waar het onderzoek start beslissingen neemt die ook in andere lidstaten ten uitvoer moeten worden gelegd. Het zou meer voor de hand liggen indien de EG-aanklager zich zou wenden tot de rechter van vrijheden in de lidstaat waar de onderzoekshandelingen moeten worden verricht. Die rechter is immers beter in staat de in het geding zijnde belangen van onder meer de burgers in die lidstaat af te wegen tegen het onderzoeksbelang dan een 'vreemde' rechter in een andere lidstaat. Een dergelijke methode

wordt ook gehanteerd in de Verenigde Staten bij federale strafrechtelijke onderzoeken.

De Nederlandse regering acht de voorstellen in het Groenboek op dit punt bepaald onevenwichtig en verwarrend. Er moet veel beter worden uitgewerkt welke oplossing wordt voorgestaan voor welk probleem, en welke consequenties daaraan moeten worden verbonden. Nu worden teveel zaken met elkaar vermengd, waardoor een hybride en onhelder systeem ontstaat. Indien gekozen wordt voor het principe van wederzijdse erkenning van bewijs (bewijs dat rechtmatig is verzameld in de ene lidstaat zou ingebracht moeten kunnen worden in een strafrechtelijke procedure in een andere lidstaat), is in ieder geval van belang dat daarop een uitzondering mogelijk is, indien het accepteren van het bewijs een fundamentele inbreuk zou betekenen op de nationale rechtsorde. Voorts dient verzekerd te zijn dat een toetsing in volle omvang door de nationale rechter mogelijk is. Welke waarde wordt toegekend aan ingebracht bewijs, blijft uiteindelijk onderworpen aan het oordeel van de nationale rechter. Daarbij moet ook voorzien worden in een systeem dat het de nationale rechter mogelijk maakt de rechtmatigheid van de wijze van bewijsgaring in een andere lidstaat te beoordelen, mocht de verdachte het bewijs in twijfel trekken.

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

Het leidt geen twijfel dat de effectiviteit van het optreden van een EG-aanklager in belangrijke mate zal worden bepaald door de mate waarin in de lidstaten de benodigde deskundigheid en capaciteit bij de nationale opsporingsdiensten beschikbaar is. Dit klemmt te meer indien wordt uitgegaan van het beginsel van legaliteit (zie vraag 5), waarbij in beginsel in alle zaken (behoudens een beperkt aantal uitzonderingen) die de EG-aanklager ter kennis komen vervolging moet worden ingesteld.

De organisatie van nationale opsporingdiensten, hun werkwijze en hun relatie tot de nationale vervolgingsautoriteiten verschilt per lidstaat. Het is wellicht daarom dat het Groenboek voorstelt het aan de lidstaten zelf over te laten in welke mate opsporingshandelingen in de lidstaten worden uitgevoerd. Die op het eerste gezicht misschien aantrekkelijke keuze zal in de praktijk echter tot aanzienlijke problemen kunnen leiden. Zonder duidelijke en concrete afspraken met de lidstaten over beschikbare opsporingscapaciteit is het risico immers groot dat in zaken die bij de EG-aanklager zijn aangebracht, in de praktijk geen opsporings-onderzoek kan worden verricht.

De Nederlandse regering is voorstander van maximale duidelijkheid over en inzicht in het optreden van de EG-aanklager. Daarom bepleit zij dat de EG-aanklager jaarlijks een actieplan en/of jaarplan opstelt, aan de hand waarvan hij met de regeringen van de lidstaten afspraken maakt over het beschikbaar stellen van de benodigde capaciteit voor opsporing, vervolging en berechting. De thans in de lidstaten bestaande hiërarchische en disciplinaire structuren van de opsporingsdiensten in de lidstaten zouden daardoor niet of zo weinig mogelijk geraakt moeten worden. Over de uitvoering van het jaarplan en de besteding van zijn budget zal de EG-aanklager jaarlijks rapporteren aan de Raad, de Europese Commissie en het Europees Parlement. Financiering daarvan zal slechts mogelijk zijn als de bij de vaststelling van de begroting betrokken instellingen daarmee instemmen.

Wat de aansturing van de nationale opsporingsdiensten door de afgevaardigde Europese aanklager betreft wordt verwezen naar hetgeen hierover in het antwoord op vraag 1 is opgemerkt.

Tot slot wijst de Nederlandse regering erop dat een EG-aanklager zoals voorgesteld niet zal kunnen functioneren zonder dat in de lidstaten de benodigde extra capaciteit ten behoeve van opsporing,

vervolging en berechting beschikbaar komt. Het Groenboek besteedt hier ten onrechte geen aandacht aan. De Nederlandse regering is van mening dat dit punt eerst door de Commissie moet worden uitgewerkt en daarna in de verdere discussie betrokken moet worden. Daarbij gaat de Nederlandse regering uit van het uitgangspunt dat nationale capaciteit nationaal gefinancierd moet worden.

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

Uitgaande van het legaliteitsbeginsel is het uitgangspunt dat in elke zaak vervolging wordt ingesteld, behoudens een aantal strikt omschreven uitzonderingen (zie het antwoord op vraag 5). Indien er geen gronden zijn voor sepot, volgt daar logischerwijze uit dat de EG-aanklager de zaak aanhangig maakt bij de bevoegde nationale rechter. De Nederlandse regering merkt op dat de voorstellen van de Commissie geen voorziening bevatten voor het afleggen van verantwoording door de EG-aanklager over diens optreden voorzover dat niet rechtstreeks in het kader van een vervolging aan de nationale rechter wordt voorgelegd. Te denken valt in het bijzonder aan het ontbreken van voldoende activiteiten of het ontplooiën van teveel of onredelijke activiteiten (vergelijk het optreden van onafhankelijke aanklagers in de USA). In het Groenboek wordt slechts voorzien in maatregelen voor extreme situaties, namelijk een disfunctioneren van de EG-aanklager, dat ontslag rechtvaardigt. Afgezien van de kanttekeningen die bij die procedures kunnen worden geplaatst, gaat deze beperking eraan voorbij dat er ook een mechanisme dient te zijn dat de instellingen en de Europese burger in staat stelt de resultaten van het door de EG-aanklager gevoerde vervolgingsbeleid te meten en, waar nodig, kanttekeningen te plaatsten bij de daarbij gevraagde inzet van de lidstaten om middelen en menskracht beschikbaar te stellen. De Nederlandse regering verwijst naar haar hiervoor genoemde voorstel dat in het antwoord op vraag 5 over de noodzaak van het kenbaar maken van de beleidsvoornemens en de uitvoering daarvan door de EG-aanklager is uiteengezet. Wat betreft het instellen van rechtsmiddelen tegen een beslissing van de Europese aanklager om de vervolging te staken wordt verwezen naar hetgeen hierover is opgemerkt in het antwoord op vraag 3.

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

Het is van belang dat er heldere criteria worden ontwikkeld aan de hand waarvan kan worden bepaald in welke lidstaat een zaak aanhangig wordt gemaakt. Zonder dergelijke criteria ontstaat het risico van 'forum shopping'. Gedacht kan worden aan de volgende criteria:

- De lidstaat waar het strafbare feit is gepleegd
- De lidstaat waar de hoofdverdachte zich bevindt
- De lidstaat waar het nadeel is geleden
- De lidstaat waar het zwaartepunt van het strafrechtelijk onderzoek zich bevindt

Hoe helder de geformuleerde criteria ook zijn, in de praktijk zullen zich toch altijd situaties voordoen waarbij een keuze tussen meer lidstaten mogelijk is. Een goede oplossing daarvoor is dat een overlegmechanisme tussen de afgevaardigde Europese officieren van justitie in de lidstaten wordt gecreëerd, zodat de Europese aanklager na goede afstemming uiteindelijk kan bepalen in welke

lidstaat een zaak zal worden aangebracht. Wellicht kan ook Eurojust daarbij een rol spelen: dit orgaan is immers belast met de coördinatie van opsporing en vervolging indien het gaat om grensoverschrijdende vormen van criminaliteit, inclusief misdrijven tegen de financiële belangen van de EG (zie ook vraag 15).

Het ligt in de rede het toezicht op de keuze van de EG-aanklager neer te leggen bij de nationale rechter van de lidstaat waar de zaak wordt aangebracht. Dat vloeit enerzijds voort uit het legaliteitsbeginsel. Vraag is nog of de rechter die geconfronteerd wordt met evidente forum-shopping niet de mogelijkheid moet hebben dat hij de zaak verwijst naar zijn in het buitenland bevoegde collega.

Vraag 11 Vindt u dat het beginsel op grond waarvan in een lidstaat op rechtmatige wijze verkregen bewijzen door de rechterlijke instanties in elke andere lidstaat zouden moeten worden toegelaten, wat de Europese officier van justitie betreft, het obstakel uit de weg kan ruimen dat wordt gevormd door de verschillen tussen de regels inzake de toelaatbaarheid van bewijzen ?

Om te beginnen wordt verwezen naar hetgeen hierover al werd opgemerkt in het antwoord op vraag 7. De mate waarin problemen als geschetst aan de orde zullen komen dan wel zullen worden opgelost, hangt in belangrijke mate af van de vraag of de bevoegde rechter (in de figuur van een rechter van vrijheden dan wel anderszins) het uitoefenen van bevoegdheden al dan niet toetst aan geharmoniseerde regels van strafvordering.

Bij niet geharmoniseerde regels zou een oplossing kunnen zijn dat in elke lidstaat in het nationale recht een regel wordt opgenomen met de strekking dat bewijsmiddelen die in de ene lidstaat verkregen zijn -behoudens een uitzondering voor gevallen die een fundamentele inbreuk op de nationale rechtsorde zouden betekenen- niet op grond van het nationale recht als onrechtmatig verkregen kunnen worden aangemerkt.

Een stap verder is dat in het nationale recht van de lidstaten een regel wordt opgenomen, die het Nederlandse nationale recht kent in verband met een strafvervolging die is overgenomen uit het buitenland, en die luidt: "De stukken betreffende ambtshandelingen terzake van opsporing en vervolging, die de autoriteiten van de staat waarvan het verzoek tot strafvervolging is uitgegaan naar aanleiding van hun verzoek overleggen, hebben de bewijskracht die toekomt aan stukken betreffende overeenkomstige door Nederlandse ambtenaren verrichte handelingen, met dien verstande dat hun bewijskracht niet uitgaat boven die welke zij in de vreemde staat hebben" (artikel 552 gg Wetboek van Strafvordering).

Zoals ook vermeld in het antwoord op vraag 7 laat dit alles niet onverlet dat het uiteindelijk de nationale rechter is die een oordeel moet geven over de waardering van het bewijs.

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

Onder het gezag van de EG-aanklager verrichte opsporingshandelingen dienen te worden getoetst door de nationale rechter, mogelijk in de figuur van een rechter voor de vrijheden. Voorts moet een volledige toetsing mogelijk zijn door de nationale zittingsrechter die de strafzaak behandelt. Indien (de rechtmatigheid van) het bewijs in twijfel wordt getrokken door de verdachte, dient er een

mechanisme ontwikkeld te worden waarlangs de nationale rechter zich op de hoogte kan stellen van de bewijsregels in de lidstaat waar het bewijs is verzameld, en van de wijze waarop het bewijs is verzameld. Indien in elke lidstaat een rechter voor de vrijheden wordt aangesteld, zou deze voor de zittingsrechter als aanspreekpunt kunnen fungeren.

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

In het Groenboek worden twee opties voorgesteld. In de eerste plaats de instelling van een Europese preliminaire kamer, in de tweede plaats het bevoegd maken van een door de lidstaten aan te wijzen nationale rechter. De Nederlandse regering heeft een voorkeur voor de tweede optie: de nationale rechter van de lidstaat bij wie de zaak door de EG-aanklager wordt aangebracht.

Indien wordt uitgegaan van een strikte toepassing van het legaliteitsbeginsel (zie vraag 5) behoeft na sluiting van het onderzoek geen discussie te ontstaan over de vraag of de EG-aanklager al dan niet terecht vervolging heeft ingesteld. De verdachte die meent dat er onvoldoende aanwijzing van schuld is dan wel dat er lichtvaardig vervolging is ingesteld, dient dat tijdens het onderzoek ter terechtzitting aan de orde te stellen. Andere preliminaire verweren als nietigheid van de dagvaarding of onbevoegdheid van de rechtbank kunnen op gelijke voet als in de procedure van het bezwaarschrift tegen de dagvaarding door de raadkamer van de rechtbank worden getoetst.

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

De voorstellen in het Groenboek houden naar de mening van de Nederlandse regering onvoldoende rekening met de rechten van het individu. In het Groenboek wordt ervan uitgegaan dat de situatie zich kan voordoen dat een persoon in een lidstaat is vervolgd voor een feit ten aanzien waarvan de EG-aanklager ook bevoegd is. Naar Nederlandse zienswijze zou die situatie zich echter niet voor kunnen doen, ervan uitgaande dat (a) helder is omschreven voor welke feiten de EG-aanklager bevoegd is en (b) er een voorrangsregel geldt. Verwezen wordt naar het antwoord op vraag 2.

Voorzover het gaat om een doublure in optreden van de nationale vervolgingsautoriteiten nadat de afgevaardigde EG-aanklager in dezelfde lidstaat reeds is opgetreden, zouden de bestaande nationale regels inzake 'ne bis in idem' in die lidstaat een afdoende bescherming tegen een tweede vervolging dienen te bieden.

Wat betreft een mogelijk doublure in optreden van meer afgevaardigde Europese officieren van justitie in verschillende lidstaten tegelijk zou de bestaande regeling van de artikelen 54 tot en met 58 van de Uitvoeringsovereenkomst bij het Akkoord van Schengen afdoende bescherming moeten bieden. Een punt waarop in het Groenboek terecht de aandacht wordt gevestigd is de zaak die thans dient bij het Hof, zaak C-187/01 (strafzaak tegen Hüseyin Gözütok). De uitkomst daarvan zal relevant zijn om te bezien of de bestaande Schengenregels aanvulling behoeven.

Voorts wordt in het Groenboek gesteld dat het feit dat een persoon in een andere lidstaat terecht moet staan niet ingrijpend is omdat hij immers een tolk krijgt. Daarmee wordt al te gemakkelijk voorbij gegaan aan het feit dat het voor een verdachte wel degelijk verschil maakt of hij in zijn eigen

taal en in zijn eigen land terecht staat, nog afgezien van de elementaire emotionele gevoelens van burgers die in een vreemd land terecht moeten staan.

Voorts zij erop gewezen dat, indien onderzoekshandelingen in diverse lidstaten voornamelijk op basis van wederzijdse erkenning zouden worden uitgevoerd, het wel degelijk verschil uitmaakt of de verdachte zijn bezwaren tegen dat optreden in eigen land, of in een vreemd land kenbaar moet maken.

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

Uitgangspunt moet in ieder geval zijn dat er geen dingen dubbel worden gedaan en dat de diverse actoren, ieder vanuit hun eigen taken en verantwoordelijkheden, over en weer gebruik maken van elkaars diensten. De belangrijkste partners voor een EG-aanklager zullen zijn: Eurojust, Europol en het Europees Justitieel Netwerk.

De Nederlandse regering is voorstander van een krachtige, coördinerende rol van Eurojust waar het gaat om het verbeteren van de samenwerking binnen de Europese Unie bij de opsporing en vervolging van de in artikel 5 van het besluit betreffende de oprichting van Eurojust genoemde strafbare feiten. Daaronder vallen ook "fraude, corruptie en elk ander strafbaar feit dat de financiële belangen van de EG schaadt". Een heldere taakafbakening en goede werkafspraken tussen de EG-aanklager en Eurojust zijn derhalve van groot belang. Welke concrete samenwerkingsmogelijkheden er zijn, moet nader worden bekeken. Maar het verdient in ieder geval aanbeveling dat Eurojust een bijdrage levert aan het versterken van de coördinatie en de samenwerking bij de aanpak van grensoverschrijdende vormen van misdrijven tegen de financiële belangen van de EG.

Europol, dat sinds 1 januari 2002 ook de bestrijding van de grensoverschrijdende georganiseerde fraude tot zijn werkterrein heeft, zou in de sfeer van informatieverstrekking en analyses zonder twijfel interessante gegevens kunnen bieden aan de EG-aanklager. Onderzocht moet worden onder welke voorwaarden het tot een samenwerking tussen beide kan komen. Daarbij speelt een rol dat het werkterrein van de EG-aanklager aanzienlijk beperkter is dan dat van Europol.

Het Europees Justitieel Netwerk (EJN) betreft op dit moment reeds diverse partners bij zijn werkzaamheden, zoals Europol en OLAF. De producten van het EJN kunnen ook ter beschikking worden gesteld aan andere partners, zoals een EG-aanklager, ook al maakt deze formeel geen deel uit van het EJN. Het EJN staat ten dienste van alle justitiële autoriteiten in de Europese Unie, en derhalve ook aan een EG-aanklager.

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

OLAF is een orgaan dat administratieve onderzoeksbevoegdheden heeft ten aanzien van gedragingen die schade toebrengen aan de financiële belangen van de EG. De instelling van een EG-aanklager vormt geen aanleiding daar verandering in aan te brengen. Zodra blijkt dat sprake is van strafrechtelijke vergrijpen, dient OLAF de zaak over te dragen aan de bevoegde justitiële

autoriteiten. Ambtenaren van OLAF hebben daarbij geen andere positie dan ambtenaren in de lidstaten. Afhankelijk van de vraag op welke wijze de aangifteplicht wordt ingevuld (zie het antwoord op vraag 4) en afhankelijk van de aard van het strafbare feit moeten ambtenaren van OLAF hun aangifte doen bij de nationale vervolgingsautoriteiten in een lidstaat, dan wel bij de EG-aanklager.

De Nederlandse regering hecht eraan te benadrukken dat OLAF (en in navolging daarvan: de EG-aanklager) zich niet alleen moet richten op administratieve onderzoeken in de lidstaten, maar ook op onderzoeken binnen de instellingen, organen en diensten van de Gemeenschappen zelf. Indien daar mogelijke strafbare feiten worden geconstateerd, behoren deze in beginsel ook tot de bevoegdheid van de EG-aanklager.

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

Zeker omdat het om een nieuw instituut gaat dat zijn waarde nog moet bewijzen, vindt de Nederlandse regering het van belang dat de EG-aanklager zeker de eerste jaren zijn aandacht primair richt op de aanpak van misdrijven tegen de financiële belangen van de EG binnen de lidstaten van de Europese Unie, en -net zo belangrijk- binnen de instellingen en organen van de Gemeenschappen, alvorens zijn energie te richten op derde landen. Het risico is anders dat de aandacht van de EG-aanklager reeds in de beginfase te veel versnipperd.

Het is uiteraard wel van belang dat kandidaat-lidstaten grondig worden voorbereid op hun toekomstige EG-lidmaatschap, zodat zij op alle punten kunnen voldoen aan het 'acquis communautaire' inzake beheer, controle en fraudebestrijding. Maar de contacten met kandidaat-lidstaten dienen zich niet te beperken tot de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de EG. Toetredingsvoorbereidingen dienen een bredere strekking te hebben: een goed beheer- en controlebestel is immers méér dan fraudebestrijding alleen. Hier ligt veeleer een rol voor de Europese Commissie dan voor de EG-aanklager. Die dient zich te beperken tot zijn primaire taak, te weten de strafrechtelijke vervolging van strafbare feite, gericht tegen de financiële belangen van de EG.

Vraag 18 Welke rechtsmiddelen zouden beschikbaar moeten worden gesteld tegen de door de Europese officier van justitie in de uitoefening van zijn functie verrichte handelingen?

Voor de toetsing van onderzoekshandelingen van de EG-aanklager in het vooronderzoek is de nationale rechter bevoegd. Indien gekozen wordt voor de instelling van een 'rechter van vrijheden', zou deze die rol ook kunnen vervullen. Het lijkt in deze fase niet nodig daartegen rechtsmiddelen in de zin van een hogere instantie te creëren. Indien een verdachte het niet eens is met een vonnis in eerste (nationale) aanleg, staan daar de volgens het nationale recht geldende rechtsmiddelen tegen open.