

## BIBLIOGRAFIE

BEYENS, K. "(2000) *Straffen als sociale praktijk. Een penologisch onderzoek naar straftoemeting*", Brussel, VUBPress.

DEWULF, C., FIEUWS, E., GOOSEN, T., HANOZIN, C., PIERS, A., SCHEPPERS, A., VAN BOVEN, B., VANEMPTEN, N., VANNESTE, C. EN VERMEIREN, K., (1996) *Evaluatie van de toepassing van de wet houdende regeling van een procedure voor de bemiddeling in strafzaken in België van 1 januari 1995 tot 31 december 1995. Federaal rapport uitgewerkt door de bemiddelingsadviseurs bij het parket van de Hoven van Beroep van Antwerpen, Bergen, Brussel, Gent en Luik*, Ministerie van Justitie.

DAVREUX, S. DEWULF, C., FIEUWS, E., GOOSEN, T., HANOZIN, C., PIERS, A., SCHEPPERS, A., VAN BOVEN, B., VANEMPTEN, N., VANNESTE, C. EN VERMEIREN, K., (1997) *Evaluatie van de toepassing van de Wet houdende de regeling van een procedure voor de bemiddeling in strafzaken in België van 1 januari 1996 tot 31 december 1996. Federaal rapport uitgewerkt door de bemiddelingsadviseurs bij het parket van de Hoven van Beroep van Antwerpen, Bergen, Brussel, Gent en Luik*, Ministerie van Justitie.

X, (1998) *Evaluatierapport van de toepassing van de Wet houdende regeling van een procedure voor de bemiddeling in strafzaken in België van 1 januari tot 31 december 1997. Federaal rapport uitgewerkt door de bemiddelingsadviseurs bij het parket van de Hoven van Beroep van Antwerpen, Bergen, Brussel, Gent en Luik*, Ministerie van Justitie.

FIEUWS, E. en RAYMAEKERS, R., (1999) *Evaluatie van de toepassing van de Wet houdende de regeling van een procedure voor de bemiddeling in strafzaken voor het rechtsgebied Brussel van 1 januari 1998 tot 31 december 1998*, Ministerie van Justitie.

GOOSEN, T. en SMOLDERS, P., (1999) *Jaarverslag van de toepassing van de Wet houdende de regeling van een procedure voor de bemiddeling in strafzaken van 1 januari 1998 tot 31 december 1998 van het rechtsgebied Antwerpen*, Parket bij het Hof van Beroep te Antwerpen.

DEWULF, C., FIEUWS, E., GOOSEN, T., SMOLDERS, P. en VERMEIREN, K., (1999) *Synthesenota. Evaluatie van de toepassing van een procedure voor de bemiddeling in strafzaken voor het Nederlandstalige landsgedeelte van 1 januari 1998 tot 31 december 1998*, Ministerie van Justitie.

VAN KERCKVOORDE, J. (1980) "Beleid van parketmagistraten: een mozaïek van individuele afhandelingspatronen? Over de conditionering van de beleidsruimte van parketmagistraten en over de harmonisering van haar aanwending", *Pan.*, 1, nr. 1, 107-118.

---

## Internationaal en Europees strafrecht en Mensenrechten

---

### Het *Corpus juris* in een stroomversnelling – het Europees openbaar ministerie in aantocht?

#### HET CORPUS JURIS-PROJECT

Het *Corpus juris* houdende strafbepalingen ter bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie<sup>1</sup> is een project dat opgesteld werd door een groep van acht eminente experts strafrecht. Het *Corpus juris* (CJ) bestaat uit 35 artikelen, waarvan de ene helft betrekking heeft op materieel strafrecht en de andere helft op strafprocesrecht; artikel 35 tenslotte geeft uitdrukking aan het subsidiariteitsbeginsel. Zonder een Europees strafwetboek te willen zijn, beoogt de tekst toch een uniforme basis te vormen voor de strafrechtelijke aanpak van EG-fraude in de Europese Unie.

Aan de basis van het project lag een initiatief van de Europese Commissie, die in de persoon van Francesco DE ANGELIS, toenmalig directeur bij het Directoraat-generaal Financiële controle, het project Europese rechtsruimte (*Espace judiciaire européen*) lanceerde. Op verzoek van het Europees Parlement werd onder leiding van dezelfde groep van experts een opvolgingsstudie gemaakt waarbij voor elke lidstaat een nationaal rapport werd opgesteld<sup>2</sup>, waarin werd nagegaan op welke wijze de *Corpus juris* in het nationale strafrecht zou kunnen geïmplementeerd worden. Deze vijftien nationale rapporten werden vervolgens gesynthetiseerd in een rechtsvergelijkende

---

1. Een tweetalige versie werd gepubliceerd bij Intersentia Rechtswetenschappen, Antwerpen- Groningen, 1998, 189 p.

2. Voor België, zie: C. VAN DEN WYNGAERT, B. DE SMET en G. STESSENS, *L'intégration du Corpus juris dans l'ordre juridique belge*, UIA, 1998, nog niet gepubliceerd.

→

van de Federale Diensten voor Wetenschappelijke, Technische en Culturele Aangelegenheden.

studie. In het licht van deze rechtsvergelijkende studie en de commentaren en kritieken die op verschillende studiedagen en congressen, in de Europese Unie, en zelfs daarbuiten, in een aantal kandidaat-lidstaten, werden naar voren gebracht, werd de tekst van het *Corpus juris* aangepast. Dit proces culmineerde in een wetenschappelijk colloquium, dat op 6 en 7 mei 1999 werd georganiseerd in het Universitair Instituut te Florence en het voorlopig eindresultaat is het rapport van professor DELMAS-MARTY, dat de titel draagt *Nécessité, légitimité et faisabilité du Corpus juris* (september 1999). Een titel die in elk geval de lading dekt, nu het rapport, behalve een herformulering van het *Corpus juris*, nagaat of het *Corpus juris*-project wel noodzakelijk is, op voldoende legitimiteit kan bogen en werkbaar is.

In deze korte bijdrage zal nader ingegaan worden op het meest in het oog springende voorstel van het *Corpus juris*-project: de oprichting van een Europees Openbaar Ministerie, dat zou bestaan uit een Europese procureur-generaal, bijgestaan door afgevaardigde Europese procureurs-generaal in de lidstaten, die de bevoegdheid zouden krijgen inbreuken op de *Corpus juris* te vervolgen. De berechting van deze inbreuken zou echter nog steeds gebeuren door nationale rechtbanken, die daarbij – zoals nu trouwens reeds het geval is bij de toepassing van communautair recht – zouden optreden als communautaire rechters. Artikel 19 CJ verplicht elke nationale overheid alsmede OLAF – de nieuwe Europese fraudebestrijdingsdienst – het Europees parket onmiddellijk op de hoogte te brengen van feiten die een inbreuk op het *Corpus juris* kunnen uitmaken.

Gelet op de ingrijpende consequenties die de oprichting van een Europees Openbaar Ministerie zou hebben, is het niet verwonderlijk dat ook het rapport *Nécessité, légitimité et faisabilité du Corpus juris* ruim aandacht besteedt aan dit onderdeel. Hier zal vooral de noodzakelijkheid en de legitimiteit van de oprichting van een Europees Openbaar Ministerie aan bod komen; de werkbaarheid van het project zou een gedetailleerde bespreking van de verschillende artikelen van het *Corpus juris* vergen, die ons te ver zou leiden.

#### NOODZAKELIJKHEID VAN HET EUROPEES OPENBAAR MINISTERIE

Voor wat betreft het eerste aspect, de noodzakelijkheid van het *Corpus juris*-project, legt het rapport de vinger op vier pijnpunten die de noodzaak van een supranationaal, Europees strafrecht, dat rechtstreeks door een Europees

parket gehandhaafd kan worden, aantonen: de nationaalrechtelijke geheimhoudingsregels (zowel het geheim van het onderzoek als het bankgeheim), de verticale en horizontale samenwerking en de diversiteit inzake bewijsregels. Deze verschillende aspecten, die elk op zich een effectieve bestrijding van EG-fraude in de weg kunnen staan, maken een zekere eenmaking op Europees niveau nodig. Zeer terecht onderstreept het rapport dat de benadering die tot hertoe is gevolgd niet erg succesvol is geweest en inherent “gehandicapt” is. Noch de effectiviteitsvereiste, noch de assimilatievereiste die voortvloeit uit artikel 280 EG (en tevoren reeds uit de rechtspraak van het Hof van Justitie), leidt op zich immers tot een toenadering van wetgeving. De huidige benadering, indien ze al daadwerkelijk wordt toegepast, leidt er enkel toe dat EG-fraude op dezelfde manier wordt betuogeld als nationale fraudegevallen; ze draagt echter op geen enkele wijze bij tot een meer effectieve bestrijding van EG-fraude. Specifiek voor wat betreft de horizontale samenwerking, heeft de interstatelijke benadering die tot hertoe is gevolgd – onder meer in het kader van de derde pijler – wel geleid tot een proliferatie van verdragen, overeenkomsten en protocollen met vaak overlappende inhoud en variërende partijen, maar slechts weinig bijgedragen tot een snellere en meer succesvolle internationale samenwerking. De internationale samenwerking, waar ze al tot stand komt, blijft stoten op de verschillen tussen de nationale juridische systemen.

De sterk toenemende rol van Europese instanties bij de betuogeling van EG-fraude (zeker na de recente omvorming van UCLAF tot OLAF)<sup>3</sup>, onderstreept de noodzaak aan een supranationaal Europees parket, dat over het ganse grondgebied van de Europese Unie kan optreden. Een uniforme Europese rechtsbasis voor zulk Europees parket zou ervoor zorgen dat de geldigheid van de handelingen gesteld door of in opdracht van het Europees parket – met name in het licht van de latere “bruikbaarheid” van de bewijzen verzameld door het Europees parket – gegarandeerd zou zijn en niet afhankelijk van de nationale rechtsstelsels, die op dit punt sterk van elkaar verschillen. Het zijn precies de verregaande verschillen in de nationale strafprocedures die de auteurs van het *Corpus juris*-project ertoe hebben aangezet om voor de oprichting van een Europees Openbaar Ministerie te opteren omdat aldus een instelling wordt in het leven geroepen

3. Besluit van de Commissie van 28/09/352/EG, EGKS, Euratom: Besluit van de Commissie van 28 april 1999 houdende oprichting van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF), *PB. L.* 136, 31 mei 1999, p. 20.

die op één juridische basis onderzoekshandelingen en vervolgingen zal kunnen instellen over gans de Europese Unie, zonder gehinderd te worden door de verschillen in de onderscheiden nationale rechtsstelsels. Daarenboven laat de oprichting van een Europees parket toe om de bejegeling van EG-fraude een werkelijke prioriteit te maken, wat nu niet altijd het geval is. Het opportuniteitsbeginsel dat in meerdere lidstaten wordt gehanteerd, maakt het mogelijk dat EG-fraude vaak niet erg hoog staat op de lijst van prioritair te vervolgen criminaliteitsfenomenen van de nationale parketten. Het Europees parket daarentegen, zal, gebonden door het legaliteitsbeginsel, verplicht zijn vervolgingen in te stellen.

### LEGITIMITEIT VAN HET CORPUS JURIS

Voor de vraag naar de legitimiteit van het *Corpus juris* en de oprichting van een Europees parket, verwijst het opvolgingsrapport van DELMAS-MARTY vooreerst naar een aantal beginselen die in het *Corpus juris* zijn neergelegd en die het project inschrijven in de grotere context van de grondwettelijke tradities van de lidstaten en de rechtspraak van de Europese hoven. Waar een aantal van deze beginselen (het legaliteitsbeginsel, het schuldbeginsel, het proportionaliteitsbeginsel en het beginsel van rechtsbescherming) tot de klassieke beginselen van het strafrecht behoren, geldt dit niet voor het beginsel van de Europese territorialiteit, wat in feite de hoeksteen is van het *Corpus juris*-project.

Dit nieuwe beginsel maakt het grondgebied van alle Europese lidstaten tot één grondgebied voor de toepassing van het *Corpus juris*, Europese rechtsruimte (*espace judiciaire européen*) genoemd, en wijkt daardoor op haast revolutionaire af van het klassieke territorialiteitsbeginsel. Het territorialiteitsbeginsel beperkt niet enkel de rechtsmacht van nationale rechtscolleges en hoven bij de toepassing van het strafrecht (rechterlijke jurisdictie), maar ook de rechtsmacht van de overheden belast met de opsporing en vervolging van misdrijven (uitvoerende jurisdictie): de reikwijdte van dwangmaatregelen die door nationale overheden worden getroffen, is altijd beperkt tot het nationale grondgebied.

Het Europees territorialiteitsbeginsel zou wat dit betreft een radicale vernieuwing inluiden doordat de nationale rechtscolleges die te oordelen krijgen over beweerde inbreuken op het *Corpus juris*, rechtsmacht zouden hebben, ongeacht waar de beweerde feiten zich hebben voorgedaan, zolang ze maar op het grondgebied van een lidstaat gelokaliseerd kunnen worden. In de klassieke terminologie van extraterritoriale

rechtsmachtsbases zou men kunnen spreken van een Europees universaliteitsbeginsel, vermits, net zoals bij het universaliteitsbeginsel er geen enkele beperking is aan de uitoefening van deze rechtsmacht. Toch is de term hier slecht gekozen, aangezien het in de filosofie van het *Corpus juris* geen extraterritoriale rechtsmachtsoefening betreft, maar het juist gaat om een uitgebreid territorialiteitsbeginsel.

Ook wat betreft het tweede aspect van rechtsmacht in de ruimte, is het Europees territorialiteitsbeginsel minstens even vernieuwend: het Europees parket en de nationale rechters die het *Corpus juris* toepassen zullen immers een Europese bevoegdheid hebben. Deze Europese bevoegdheid strekt zich uit over het grondgebied van alle lidstaten: daarmee hangt samen dat de rechtshandelingen gesteld door of op verzoek van het Europees parket over het ganse Europese grondgebied gelden. De gedelegeerde Europese procureurs-generaal hebben de bevoegdheid om, met toestemming van de Europese procureur-generaal, op het grondgebied van de ganse Europese Unie opsporingen te verrichten en onderzoeken te bevelen. Ook de handelingen uitgaande van nationale rechters die toepassing maken van het *Corpus juris* zijn rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat, zonder nood aan een verdere tussenkomst van een rechter van de lidstaat op wiens grondgebied die overheidshandelingen worden ten uitvoer gelegd. Dit geldt zowel voor de beschikkingen die door een nationale rechter der vrijheden (zie *infra*) – op verzoek van een (gedelegeerde) Europese procureur-generaal – worden afgeleverd en die automatisch uitvoerbaar zijn in elke lidstaat van de Europese Unie als voor de vonnissen die door nationale vonnisgerechten worden uitgesproken met toepassing van het *Corpus juris* en die automatisch uitvoerbaar zullen zijn in elke lidstaat.

De belangrijkste vragen inzake legitimiteit van het Europees Openbaar Ministerie betreffen wellicht het statuut van deze toekomstige instelling. De tekst van het *Corpus juris* bepaalt dat het Europees Openbaar Ministerie onafhankelijk zal functioneren, zowel ten aanzien van nationale overheden, als ten aanzien van de Europese Commissie en andere Europese overheden. Het zal echter wel aan een dubbele rechterlijke controle onderworpen zijn. Vooreerst vanwege de nationale rechters der vrijheden die de exclusieve bevoegdheid zullen hebben beschikkingen tot het treffen van dwangmaatregelen af te leveren: krachtens het rechtsbeschermingsbeginsel moeten alle dwangmiddelen die door het Europees parket kunnen worden aangewend, immers steeds door een rechter, de zgn. rechter van de vrijheden (*juge des libertés*) worden bevolen,

waardoor een rechterlijke toetsing van bepaalde maatregelen – van de legaliteit, maar ook van de noodzaak – gegarandeerd is. In tweede orde worden de handelingen van het Europees Openbaar Ministerie gecontroleerd door de nationale vonnisgerechten, die zullen kennis nemen van de vorderingen van het Europees Openbaar Ministerie tot bestraffing van inbreuken op het *Corpus*.

In de opvolgingsstudie van het *Corpus juris* is vanuit bepaalde hoeken aangedrongen op een nog sterkere en meer doelmatige rechterlijke controle op het Europees Openbaar Ministerie. Met name het idee, dat door Professor VAN DEN WYNGAERT, één van de experts van de *Corpus juris*-werkgroep, werd gelanceerd<sup>4</sup> om minstens een deel van de rechterlijke controle op de handelingen van het Europees Openbaar Ministerie in het vooronderzoek toe te vertrouwen aan een Europese Kamer van Inbeschuldigingstelling, verdient wat nadere toelichting. Het voorstel tot oprichting van zulke Europese Kamer van Inbeschuldigingstelling vertrekt van de basisidee dat de nationale rechter der vrijheden in zijn taak van rechterlijke controle op het Europees Openbaar Ministerie fundamenteel gehandicapt is doordat hij noodgedwongen slechts overzicht heeft op dat deel van de zaak dat aan hem is voorgelegd geworden. In zaken van EG-fraude zal het vaak voorkomen dat in meerdere lidstaten dwangmaatregelen moeten getroffen worden zodat het verre van onwaarschijnlijk is dat de meerdere rechters der vrijheden in verschillende lidstaten belast worden met een verzoek tot het treffen van dwangmaatregelen.

Dit is in de ogen van sommigen vooral problematisch op het einde van het onderzoek, nadat het Europees Openbaar Ministerie een verwijzingsbeslissing heeft genomen om de zaak te verzenden, wanneer de rechter der vrijheden de taak heeft de regelmatigheid van de procedure te onderzoeken en eventueel onrechtmatige bewijzen uit te sluiten. Het zal ook de rechter der vrijheden zijn die uiteindelijk door zijn beschikking de zaak bij de vonnisrechter aanbrengt.

Dit oorspronkelijk in het *Corpus juris* voorgesteld systeem kampt met twee gebreken. Vooreerst zal de nationale rechter der vrijheden vaak een deel procedure voorgeschoteld krijgen die zich in een andere lidstaat heeft afgespeeld: de hypothese dat hij, behalve zijn eigen recht en het *Corpus juris*, ook nog eens buitenlands recht zal moeten toepassen, is dus alles behalve irreal. Dit bezwaar vloeit echter niet zozeer voort uit

de procedurele constructie van het vooronderzoek, maar wel uit de regel van het *Corpus Juris* (artikel 33 § 2) die stelt dat de rechtmatigheid van het bewijs dient beoordeeld te worden aan de hand van het recht waar het bewijs is verzameld geworden (*locus regit actum*). Ook de vonnisrechter, die te oordelen krijgt over de rechtmatigheid van de gevoerde onderzoekshandelingen, zal ingevolge deze regel mogelijk geroepen worden om buitenlands recht toe te passen.

Een tweede bezwaar tegen dit systeem is dat het *forum shopping* door het Europees Openbaar Ministerie mogelijk maakt in de hypothese waarin tijdens het vooronderzoek meerdere rechters der vrijheden in verschillende lidstaten werden belast: het Openbaar Ministerie zal dan immers kunnen kiezen bij welke rechter der vrijheden de zaak aanhangig te maken om aldus de verwijzing naar een bepaald nationaal vonnisrecht te bekomen. Het *Corpus juris* voorziet wel in een aantal criteria om de bevoegdheid van nationale rechtbanken te bepalen, maar er is uitdrukkelijk voor geopteerd geen hiërarchie in te voeren tussen deze criteria en ze louter als alternatief te beschouwen. In de visie van de voorstanders van een Europese Kamer van Inbeschuldigingstelling, geeft zulks te veel bevoegdheden aan het Europees Openbaar Ministerie en moet de uiteindelijke forumkeuze door een rechterlijke instantie gebeuren, waarbij een supranationale, Europese instantie uiteraard beter geplaatst is dan een nationale rechter om de keuze te maken in welke lidstaat een inbreuk op het *Corpus juris* best berecht wordt. Deze Europese Kamer van Inbeschuldigingstelling zou kunnen ingesteld worden bij het Hof van Justitie of bij het Gerecht van Eerste Aanleg. Toch rijst de vraag of het opportuun is aan een rechterlijke instantie – weze het een Europese Kamer van Inbeschuldigingstelling – de bevoegdheid toe te kennen een beslissing te maken die per definitie een opportuniteitskeuze is en geen juridische beslissing, nu, zoals gezegd, er geen hiërarchie bestaat tussen de bevoegdheidscriteria. Vraag is m.a.w. of het wantrouwen ten aanzien van het Europees Openbaar Ministerie hier niet te ver gaat.

De onafhankelijkheid van het Europees Openbaar Ministerie, zoals geconcipieerd in het *Corpus juris*, heeft ook vanuit andere hoeken het voorwerp uitgemaakt van felle kritiek. De volledige onafhankelijkheid van het Europees Openbaar Ministerie, dat geen rekenschap zou verschuldigd zijn aan communautaire, noch aan nationale overheden of parlementen, zou onverantwoordelijk zijn met de grondbeginselen van verantwoording en transparantie die tot het wezen

4. C. VAN DEN WYNGAERT, "Corpus juris, parquet européen et juge national vers une chambre préliminaire européenne", *Agon* 1999, nr. 23.

behoren van een moderne democratie. In de meeste lidstaten van de Europese Unie – Italië en Portugal lijken wat dit betreft de enige twee uitzonderingen te zijn – is het Nationaal Openbaar Ministerie onder een of andere vorm aan ministeriële controle onderworpen, waarbij de bevoegde minister, meestal die van justitie, ter verantwoording kan worden geroepen in het parlement. De *Corpus juris*-groep heeft kennis genomen van de kritieken die wat dat betreft geuit werden, maar heeft vastgehouden aan de volledige onafhankelijkheid van het Europees Openbaar Ministerie, zoals vooropgezet in de oorspronkelijke versie van het *Corpus juris*. Met name de groeiende kritiek op de inmenging van de uitvoerende macht in gerechtelijke onderzoeken – onder meer in fraudedossiers<sup>5</sup> – heeft de werkgroep gesterkt in de overtuiging dat het van belang is het Europees Openbaar Ministerie in volledige onafhankelijkheid te laten werken. Deze volledige onafhankelijke Kamer van Inbeschuldigingstelling van het Europees Openbaar Ministerie vindt overigens aansluiting bij de grote onafhankelijkheid die het Openbaar Ministerie bij de bestaande *ad hoc* tribunalen voor ex-Joegoslavië en Rwanda en bij het nog op te richten Permanent Strafhof geniet. Ook de advocaten-generaal bij het Hof van Justitie, wiens functie uiteraard verschillend is van die van het Europees Openbaar Ministerie, genieten van een verregaande onafhankelijkheid.

Wel zijn de vereisten waaraan kandidaten moeten voldoen om als leden van het Europees Openbaar Ministerie benoemd te kunnen worden alsmede de procedure via dewelke ze eventueel ontslaan kunnen worden, meer uitgewerkt geworden. Voor wat betreft het laatste aspect is gekozen voor een juridische tuchtcontrole, die uitgeoefend zou worden door het Hof van Justitie, dat eventueel zelfs de afzetting van een Europese procureur-generaal zou kunnen bevelen. Als verdere aanzet tot een democratisch toezicht is voorzien in de verplichting voor de Europese procureur-generaal jaarlijks een verslag van de activiteiten van zijn diensten aan het Europees Parlement voor te leggen.

Een ander bezwaar dat tegen de oprichting van een Europees Openbaar Ministerie kan ingebracht worden, is van politiek-grondwettelijke aard: in sommige lidstaten (bv. Duitsland, Denemarken en wellicht ook Frankrijk) vereist de oprichting van zulk Europees parket een grondwetswijziging. Zulks hangt echter nauw samen

met de juridische basis die voor het *Corpus juris* wordt gekozen; een communautaire (artikel 280, § 4 EG) of een verdragsrechtelijke (derdepilijnerinstrument of wijziging van het Verdrag van Rome). Het opvolgingsrapport gaat verder in op een aantal moeilijkheden die zouden kunnen voortspruiten uit de specifieke kenmerken van een aantal nationale strafrechtstelsels bij de oprichting van een Europese procureur-generaal en gedelegeerde Europese procureurs-generaal. Het Europees parket zal daarbij duidelijk volgens een continentaal model functioneren, wat wil zeggen dat zijn rol zich niet zal beperken tot het uitoefenen van de strafvordering voor de rechtbanken, maar ook de leiding van en het toezicht op de opsporing zal omvatten. Ook al hebben sommige lidstaten (met name deze met een common-lawstelsel, maar bv. ook Finland) geen traditie van een Openbaar Ministerie dat niet enkel instaat voor de uitoefening van de strafvordering voor de rechtbanken, maar ook verantwoordelijk is voor de opsporing, toch lijkt de oprichting van een Europees Openbaar Ministerie met zulke dubbele opdracht geen onoverkomelijke hinderpaal.

Een andere mogelijke hinderpaal is de delegatie die zou worden gedaan aan de afgevaardigde procureurs-generaal in de lidstaten. Het feit dat het om een permanente delegatie zou gaan, roept blijkbaar bezwaren op in een aantal lidstaten. Vraag is of het hier niet eerder om een semantisch probleem gaat: gelet op het feit dat artikel 18 CJ uitdrukkelijk stelt dat het Europees Openbaar Ministerie ondeelbaar en solidair is, komt het voor dat er helemaal geen reden is om te spreken over afgevaardigde (*délégués*) procureurs-generaal, aangezien de Europese procureurs-generaal in de lidstaten deel zullen uitmaken van het ene Europese parket en er binnen dat ene Europese parket geen behoefte is aan delegatie van bevoegdheden. Zulke delegatie van bevoegdheden zou wel mogelijk zijn in een tijdelijke tussenstadium, waarbij nog geen Europees Openbaar Ministerie in elke lidstaat is opgericht, maar kan, in het licht van de bedoeling van de *Corpus juris*-werkgroep de cumul van Europese en nationale bevoegdheden in hoofde van een parketmagistraat uit te sluiten, in elk geval maar een tijdelijke oplossing zijn.

Zulke tussenstap werd voorgesteld in het tweede rapport van het Comité van Wijzen (10 september 1999), waarin het comité zich achter het voorstel van de *Corpus juris*-werkgroep schaarde, maar stelde voor de oprichting van een Europees Openbaar Ministerie, gelet met name op de nood aan een verdragsrechtelijke basis, in drie stadia te laten verlopen. In een eerste fase, waarvoor het Comité de tijdsperiode van een jaar

5. Zie wat dat betreft onder meer het indringend relaas van een Frans en een Italiaans magistraat: A. VOGELWEITH en M. VAUDANO, *Mains propres, Mains liées. France-Italie: la leçon des affaires*, Parijs, Austral, 1995, 304 p.

voorzag, zou het Openbaar Ministerie enkel bevoegd zijn met betrekking tot zgn. interne misdrijven, d.w.z. misdrijven gepleegd door (personeels)leden van de Europese instellingen. De bevoegdheid van het op te richten Europees Openbaar Ministerie zou wat dat betreft sterk gelijksporen met de huidige bevoegdheden van OLAF. In een tweede fase zou er binnen de bestaande nationale vervolgingsinstanties een Europees gedelegeerd Openbaar Ministerie worden opgericht, dat bevoegd zou zijn voor de vervolging van communautaire inbreuken. Deze nationale magistraten zouden dan a.h.w. een Europees petje krijgen: maar ook hier kan moeilijk sprake zijn van een delegatie van bevoegdheden, aangezien er op dat ogenblik nog geen centraal Europees Openbaar Ministerie zal zijn dat bevoegdheden zal kunnen delegeren. De oprichting van het eigenlijk Europees Openbaar ministerie wordt door het Comité van Wijzen immers pas voorzien in een derde stadium, waarin via een wijziging van het Verdrag van Rome, in een verdragsrechtelijke basis voor het Europees Openbaar Ministerie wordt voorzien. Het is duidelijk dat de optie om het Europees Openbaar Ministerie een juridische basis te geven in het EG-Verdrag zelf juridisch de meeste orthodoxe, maar tegelijkertijd de meest moeilijke is. Een wijziging van het Verdrag van Rome vereist immers de unanimitéit van alle lidstaten, terwijl voor artikel 280, § 4 EG een gekwalificeerde meerderheid zou volstaan. Deze moeilijkheid is niet alleen van politieke, maar ook van juridische aard. Indien de oprichting van het Europees Openbaar Ministerie bij verordening zou gebeuren, dan heeft deze als bepaling van secundair gemeenschapsrecht voorrang op eventueel strijdige bepalingen uit de grondwetten van de lidstaten<sup>6</sup>, terwijl een verdragswijziging eerst conform de constitutionele vereisten van elke lidstaat dient geratificeerd te worden. Het is echter maar de vraag of artikel 280 EG een voldoende basis kan zijn voor de oprichting van een Europees Openbaar Ministerie. Het rapport DELMAS-MARTY wijst er terecht op dat artikel 280 EG misschien wel als juridische basis kan dienen voor het uitvaardigen van een aantal regels van materieel Europees strafrecht, maar in het licht van het voorbehoud in artikel 280, § 4 EG niet als basis kan functioneren voor de oprichting van een Europees parket.

Het gebrek aan een communautaire rechtsbasis doet echter niets af aan het feit dat de verdragsrechtelijke creatie van een Europees parket

zich sneller kan voordoen dan verwacht. De turbulente verwickelingen van 1999 en de evolutie van de geesten die zich ingevolde daarvan heeft voorgedaan, zouden er wel eens voor kunnen zorgen dat de oprichting van een Europees parket sneller werkelijkheid wordt dan de opstellers van het *Corpus juris* oorspronkelijk hadden durven dromen...

Guy STESENS

---

## Criminografische basisinformatie

---

### Verbetering van de vragenlijst van de Veiligheidsmonitor en meer in het bijzonder de Module Politiefunctioneren

#### 1. INLEIDING

De Veiligheidsmonitor is een grootschalige bevolkingsenquête rond veiligheid en politie. Deze bevolkingsenquête werd in België reeds in 1997 en in 1998 gerealiseerd door de Algemene Politiesteundienst, afdeling 'Politiebeleids-ondersteuning' (APSD-PBO), op vraag van de Minister van Binnenlandse Zaken. In 1997 werd de veiligheidsmonitor afgenomen op federaal niveau en in de gemeenten met een Veiligheids- en Samenlevingscontract en/of de gemeenten die deel uitmaakten van een IPZ-pilootproject. In vergelijking met het eerste jaar hield de Veiligheidsmonitor van 1998 reeds een aantal verbeteringen in. Deze verbeteringen hadden voornamelijk betrekking op het vergroten van de steekproef, de mogelijkheid om als niet-contractgemeente en niet IPZ-pilootproject via een lokale opstap deel te nemen aan de enquête en het uitbreiden van de Veiligheidsmonitor met de mogelijkheid tot een schriftelijke enquête. Inhoudelijk en methodologisch werden zo weinig mogelijk veranderingen aangebracht (SCHARFF, 1998).

De Veiligheidsmonitor is een belangrijk beleidsgericht instrument en voorziet zowel het federaal als het lokaal niveau van bruikbare informatie over buurtproblemen, onveiligheidsgevoelens, slachtofferschap, politiefunctie en preventie. In tegenstelling tot andere instrumenten en statistieken, levert de Veiligheidsmonitor feitelijke gegevens, die rechtstreeks afkomstig zijn van de burger en dus los staan van politieke en/of gerechtelijke organisaties (SCHARFF, 1997). Wat betreft slachtofferschap vormt zij bovendien een zinvolle aanvulling op de officiële

---

6. H.v.J., *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel*, zaak 11/70, *Jur.* 1970, 1125.