

toenmalige minister van Justitie, waarbij werd voorzien dat de kosten van de schoonmaak ten laste werden genomen van het budget voor de gerechtskosten. Deze omzendbrief herneemt dit principe. Indien de plaats na de feiten er vuil, wanordelijk of onwelriekend bij ligt, waardoor de vrijgave ervan de bewoner en/of de eigenaar schade berokkent, moet de politiedienst die ter plaatse komt de parketmagistraat inlichten. De magistraat beoordeelt of het al dan niet nodig is de plaats schoon te laten maken. Hierbij kan een

beroep worden gedaan op een gespecialiseerde schoonmaakfirma. De kosten hiervan worden beschouwd als uitzonderlijke en onvoorziene kosten zoals bepaald in artikel 66 van het koninklijk besluit van 28 december 1950 houdende algemeen reglement op de gerechtskosten in strafzaken.

Net zoals in de omzendbrief van 1998 wordt ook hier een evaluatie voorzien van de omzendbrief door het College van procureurs-generaal en de betrokken diensten na drie jaar toepassing.

INTERNATIONAAL EN EUROPEES STRAFRECHT EN MENSENRECHTEN / INTERNATIONAL AND EUROPEAN CRIMINAL LAW AND HUMAN RIGHTS LAW

Towards the European Public Prosecutor's Office (EPP): Institutional and Practical Challenges, Trier, 17-18 januari 2013.

Christine Janssens^a

- ^a Post-doctoraal onderzoeker, FWO-Vlaanderen, Research Group Government & Law, Faculteit Rechten, Universiteit Antwerpen (Corresp.: Christine.Janssens@ua.ac.be).

De idee van een Europees Openbaar Ministerie (EOM) is niet nieuw,¹ maar de effectieve oprichting hiervan is met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon (2007) en de lancering van het Programma van Stockholm (2010) wel in een stroomversnelling geraakt.² Redenen genoeg dus

voor de Europese Rechtsacademie van Trier om een conferentie te wijden aan dit interessante en – voor sommigen – controversiële onderwerp. Een gerenommeerd panel van academici en praktijkmensen kon twee dagen lang reflecteren en discussiëren over de institutionele en praktische uitdagingen die de oprichting van een EOM met zich meebrengt.

In een eerste, inleidende sessie, gingen vertegenwoordigers van de Europese Commissie, Eurojust en Olaf kort in op de – in hun ogen – belangrijkste kenmerken van een EOM. F. LE BAIL (Europese Commissie) kreeg als eerste het woord. Zij begon met een bespreking van de bevoegdheden *ratione materiae* van een EOM, die volgens haar in een eerste fase best beperkt dienen te blijven tot EU-fraudebestrijding (conform art. 86 (1) VWEU). Vervolgens benadrukte ze de twee belangrijkste criteria waaraan een EOM volgens haar dient te voldoen: onafhankelijkheid en verantwoording. Daarna woog ze kort de voor- en nadelen van een centraal of decentraal EOM tegen elkaar af. Zo oordeelde ze dat een centraal EOM mogelijk kan leiden tot een krachtadiger Europees beleid, terwijl een decentraal EOM meer tegemoet komt aan het subsidiariteitsprincipe in een toch wel zeer gevoelige materie. Bovendien sloot volgens haar een decentrale aanpak beter aan bij het

¹ Zie in het bijzonder de *Corpus Iuris* studie die op het eind van de jaren negentig uitgevoerd werd onder leiding van Prof. DELMAS-MARTY: M. DELMAS-MARTY, *Corpus Iuris. Introducing general provisions for the purpose of the financial interests of the European Union*, 1997, Paris, Economica, en de opvolgstudie: M. DELMAS-MARTY & J.A.E. VERVAELE, *The implementation of the Corpus Iuris in the Member States*, Oxford, Intersentia, 2000. Zie ook: Europese Commissie, Groenboek inzake de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap en de instelling van een Europese officier van Justitie, COM (2001) 715 def; Europese Commissie, Vervolgverslag over het Groenboek inzake de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap en de instelling van een Europese officier van Justitie, COM (2003) 128 def.

² Denken we aan artikel 86 VWEU. Europese Raad, Het Programma van Stockholm – Een open en veilig Europa ten dienste en ter bescherming van de burger, *Publ. Bl.*, 2010, C-115,

p. 13. De voorzitter van de Europese Commissie, BARROSO, bevestigde overigens recentelijk in zijn *State of the Union* (2012) dat de Commissie weldra met een concreet voorstel zou komen voor de oprichting van een EOM.

wetgevend acquis inzake wederzijdse erkenning. Le BAIL pleitte daarom – anders dan in het oorspronkelijke *Corpus Iuris* voorstel – voor een tussenmodel, namelijk een decentraal, geïntegreerd systeem, waarbij het EOM een Europees openbaar ministerie is (geïntegreerd), maar wel met een sterke rol voor de gedelegeerde parketmagistraten in de lidstaten (decentraal). Tot slot wees ze op het belang van een (beperkt aantal) procedurele regels, die in samenhang met de nationale regels toegepast zullen moeten worden. De tweede spreker, C. ZEYEN (Eurojust), stond langer stil bij de vraag hoe een EOM precies opgericht dient te worden. De Verdragsbepalingen die stellen dat de Raad ‘op de grondslag van Eurojust [...] een Europees openbaar ministerie [kan] instellen’, zijn, aldus ZEYEN, bewust vaag gehouden om aan de EU-wetgever een ruime discretionaire marge te laten. De grootste uitdaging voor de EU-wetgever is volgens ZEYEN het uitwerken van een voorstel dat complementariteit en coherentie bewerkstelligt (waarbij Eurojust niet verdwijnt maar nauw samenwerkt met het EOM) en dat effectiviteit en kostenefficiëntie centraal stelt. Het is naar zijn mening absoluut noodzakelijk – zeker in tijden van economische crisis – dat het EOM een toegevoegde waarde betekent in vergelijking met de huidige situatie; een meerwaarde die al in het voorstel tot uiting moet komen. G. KESSLER (Olaf) tot slot focuste in zijn betoog op drie pijlers: exclusiviteit, een geïntegreerde benadering en territorialiteit. *Exclusiviteit* impliceert voor hem dat het EOM exclusief bevoegd is voor misdrijven tegen de financiële belangen van de EU. Omwille van deze exclusiviteit is het van groot belang dat het EOM vanaf de inwerkingtreding volledig uitgerust en startklaar is. Een *geïntegreerde benadering* wijst – i.t.t. een zuiver gecentraliseerd model – op het belangrijke samenspel tussen een centraal bestuur enerzijds en de nationale openbare ministeries anderzijds. *Territorialiteit* houdt in dat het EOM Europese onderzoeken leidt die zich uitstrekken over de Europese rechtsruimte. Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat het EOM een onderzoek zal kunnen opstarten in Italië en afsluiten met een tenlastelegging in Duitsland. Ter-

ritorialiteit roept dan weer de vraag op naar grensoverschrijdende bewijswaardering, een problematiek die nauw samenhangt met het beginsel van wederzijdse erkenning dat sinds de Europese Raad van Tampere (1999) een basisbeginsel is van het Europees strafrecht. In een tweede sessie kregen enkele nationale parketmagistraten de gelegenheid om hun ervaringen op het vlak van de bestrijding van EU-fraude te delen met het publiek. J. ECKERT (München) was vol lof over zijn contacten met Olaf en Eurojust maar oordeelde toch dat de oprichting van een EOM dringend nodig was voor het stellen van grensoverschrijdende, gecoördineerde en daadkrachtige opsporingsdaden. A. JURMA (Boekarest) sloot zich hierbij aan. Onderzoek naar EU-fraude krijgt, volgens haar, in Roemenië in beginsel dezelfde prioriteit als nationale fraudeonderzoeken. Zaken m.b.t. EU-fraude zijn echter veelal gecompliceerder doordat het bewijs vaak verspreid ligt over verschillende lidstaten, de verdachten zich in verschillende lidstaten bevinden en/of de gerelateerde misdrijven in verschillende lidstaten gepleegd werden. Indien in dergelijke grensoverschrijdende zaken een EOM het onderzoek zou coördineren, zou de exclusiviteit en uniformiteit van het EOM een grote meerwaarde betekenen. F. SPIEZA (Rome) tot slot benadrukte dat de bestrijding van EU-fraude een gedeelde verantwoordelijkheid van de EU en de lidstaten is, en ook moet blijven. Sommige lidstaten – zoals Italië – hebben de afgelopen jaren grote vooruitgang geboekt in de bestrijding van (EU-)fraude o.a. door de oprichting van bijzondere commissies. Volgens SPIEZA moet bij de oprichting van een EOM het subsidiariteitsbeginsel in acht worden genomen en moet het optreden van een EOM daarom beperkt blijven tot situaties waar de lidstaten het nodige niet zelf (kunnen/willen) doen en waar het EOM beter geplaatst is omwille van de grensoverschrijdende aard van de misdrijven. Bij de Britse parketmagistraten was er opmerkelijk minder enthousiasme te bespeuren voor de oprichting van een EOM. D. DICKSON (Verenigd Koninkrijk) had heel wat vragen bij de meerwaarde van een EOM. Zo legde hij uit dat het Verenigd Koninkrijk niet zozeer gekant is tegen de oprichting van een EOM omwille van diens

federale/grondwettelijke kenmerken, maar veel-
 eer omdat het Verenigd Koninkrijk de noodzaak
 van een EOM niet inziet. Olaf en Eurojust leveren
 schitterend werk en een versterking van hun
 positie leek volgens DICKSON een zinnellere inves-
 tering in tijden van crisis dan de oprichting van
 een nieuw EU-orgaan. Bovendien blijft volgens
 hem de grensoverschrijdende problematiek van
 bewijswaardering een heikel punt waarvoor het
 EOM-project vooralsnog weinig soelaas biedt.
 In een derde sessie werd uitvoerig stilgestaan
 bij de uitwerking van een wettelijk kader voor
 het EOM. Academics, nationale ambtenaren,
 niet-gouvernementele organisaties en hoogge-
 plaatste vertegenwoordigers van het Hof van
 Justitie en het Europees Parlement kregen hier
 het woord. Prof. K. LIGETI (Universiteit Luxemburg)
 en Prof. J. VERVAELE (Universiteit Utrecht) lichtten
 in een gezamenlijk presentatie de resultaten toe
 van een groots opgezet onderzoeksproject over
 'EU-modelregels betreffende strafprocesrecht'.
 Deze modelregels werden opgesteld n.a.v. de ver-
 worven inzichten uit een uitvoerige rechtsverge-
 lijkende studie met betrekking tot de nationale
 regels op het gebied van opsporing, vervolging
 en procedurele rechtswaarborgen in de zeven-
 entwintig lidstaten. LIGETI en VERVAELE's model-
 regels gaan uit van een 'geïntegreerd' model,
 waarbij het EOM ingebed is in een tweevoudige
 structuur, namelijk (i) een centraal bureau, dat
 bijgestaan wordt door (ii) afgevaardigde parket-
 magistraten die ingebed zitten in de nationale
 systemen. De modelregels zijn opgedeeld in (i)
 algemene regels m.b.t. het statuut en de functie
 van het EOM, procedurele rechtswaarborgen en
 bewijs, (ii) regels m.b.t. de onderzoeksfase en
 (iii) regels m.b.t. de vervolgings- en gerechte-
 lijke fase.³ Prof. VERVAELE wees erop dat in het
 licht van de grote verscheidenheid aan nationa-
 le rechtsregels het niet evident was om tot
 gemeenschappelijke regels te komen en stelde
 dat deze modelregels zeker niet geïnterpreteerd
 kunnen worden als bepalingen uit een strafwet-
 boek. Veeleer betreft het aanbevelingen, die als
 inspiratiebron kunnen werken voor de Europese

wetgever bij de uitwerking van een wettelijke
 regeling over het EOM. F. ZEDER (Ministerie van
 Justitie, Wenen) juichte de modelregels toe, maar
 waarschuwde wel dat de uitwerking van een
 wettelijke regeling over het EOM geen sinecure
 zal zijn aangezien er nog heel wat vragen blijven
 bestaan op nationaal en EU-niveau, zoals: (i) Voor
 welke misdrijven moet het EOM bevoegd wor-
 den? (ii) Welke structuur is wenselijk voor het
 EOM (centraal, decentraal of een combinatie van
 beide)? (iii) Hoe zullen de beginselen van onaf-
 hankelijkheid en politieke verantwoordelijkheid
 vorm krijgen? (iv) Hoe verhoudt het EOM zich tot
 de nationale procedures? (v) Welke autoriteiten
 zullen belast zijn met de effectieve vervolging:
 nationale entiteiten? EOM? Europol? Olaf? (vi)
 Welke strafrechtelijke procedureregels zullen
 toepasselijk zijn: nationale en/of Europese? (vii)
 Welke vorm van rechterlijke controle is voorzien
 voor de opsporingsfase en de gerechtelijke fase:
 nationaal en/of Europees? (viii) Hoe verhoudt
 het EOM zich tot Eurojust/Olaf/Europol/derde
 landen? Naar aanleiding van deze vele onbe-
 antwoorde discussiepunten, vroeg ZEDER zich
 af of de tijd wel rijp was voor de creatie van
 een EOM. H. MATT (European Criminal Bar As-
 sociation, München) sloot zich hier bij aan. Hij
 betwijfelde of er een absolute noodzaak was om
 een EOM op te richten en betreunde het gebrek
 aan evenwicht tussen procedurele proceswaar-
 borgen enerzijds en opsporingsbevoegdheden
 anderzijds. Precies omwille van dit gebrek aan
 procedurele waarborgen, stelde hij zich grote
 vragen bij de oprichting van een EOM. J. ESPINA
 (Openbaar Ministerie, Madrid) was in dit opzicht
 minder sceptisch. Hij erkende weliswaar dat er
 nog heel wat vragen waren, maar was niettemin
 van oordeel dat deze niet onoverkomelijk zijn
 voor de uitwerking van een wettelijke rege-
 ling. Voor ESPINA zijn een gedegen structuur en
 duidelijke beginselen essentieel voor een goed
 functionerend EOM. Wat de structuur betreft,
 sloot ESPINA zich aan bij het 'geïntegreerd mo-
 del' dat LIGETI en VERVAELE uitgewerkt hadden
 en dat volgens hem een perfecte verwoording
 was van de relevante Verdragsbepaling (art.
 86 VWEU). Wat de basisbeginselen betreft, be-
 nadrukte ESPINA het belang van onafhankelijk-
 heid, flexibiliteit, voorrang en territorialiteit.

³ Deze modelregels zijn elektronisch beschik-
 baar op: <http://eppo-project.eu/>. Zie ook: K.
 LIGETI (ed.), *Towards a Prosecutor for the Euro-
 pean Union*, Oxford, Hart Publishing, 2012.

Vervolgens nam Y. BOT (Advocaat-Generaal bij het Europees Hof van Justitie, Luxemburg) het woord. Hij stelde dat men niet mag vergeten dat de creatie van een EOM een maatregel van *strafrechtelijke* aard is. Dit impliceert dat het Handvest van de Grondrechten een belangrijke plaats dient in te nemen. Rechtsbescherming wordt weliswaar nergens expliciet vermeld in de verdragsbepalingen over het EOM, maar het speelt uiteraard een cruciale rol, zowel op nationaal als op EU-niveau. Het Hof van Justitie zal dan ook, niet in het minst door middel van de prejudiciële procedure, een belangrijke rol kunnen spelen om een EU-(grondrechten)-conforme toepassing van het EOM te garanderen. Ook J.F. LÓPEZ AGUILAR (Voorzitter van het LIBE comité, Europees Parlement, Brussel) benadrukte het grondrechtenaspect en stelde dat een gedegen respect voor de basisbeginselen van de Europese rechtsorde – zoals bijvoorbeeld subsidiariteit, proportionaliteit, vermoeden van onschuld, rechtszekerheid, niet-retroactiviteit van het strafrecht – uitermate belangrijk zijn bij de uitwerking van een wettelijke regeling. Ofschoon het niet eenvoudig zal zijn om een wetgeving op papier te krijgen die voor alle lidstaten – of voor minstens een deel ervan, in het kader van de nauwere samenwerking – aanvaardbaar is, bleef LÓPEZ AGUILAR toch hoopvol. Zo wees hij er op dat alle betrokken partijen en instellingen goed voor ogen moeten blijven houden voor wie het EOM uiteindelijk bestemd is: de burgers. Zij hebben recht hebben op een daadwerkelijke ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, waarin misdaadbestrijding én grondrechtenbescherming beiden centraal staan.

In een laatste, afsluitende sessie werd tot slot nog even stilgestaan bij de drie prioriteiten die

volgens de deelnemers aan de conferentie zeer belangrijk zijn voor een geslaagd EOM. Ten eerste werd vastgesteld dat de grote meerderheid van aanwezigen zich schaart achter een ‘geïntegreerd’ model, veeleer dan een ‘centraal’ of ‘decentraal’ model. Een goede wisselwerking tussen de centrale eenheid en de gedelegeerde parketmagistraten in de lidstaten is hierbij essentieel. Ten tweede werd benadrukt dat het EOM een orgaan is dat kadert binnen de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Dit impliceert dat *alle* doelstellingen van deze ruimte mee in rekening moeten worden genomen, met name niet enkel *veiligheidsdoelstellingen* (vervolg) maar ook de fundamentele (procedurele) *rechten* van de betrokkenen. Ten derde werd naarstig gedebatteerd over de verhouding tussen de bestaande EU-organen (Europol, Eurojust en Olaf) enerzijds en het toekomstige EOM anderzijds. Terwijl sommigen benadrukten dat het EOM best bij één van de bestaande entiteiten ondergebracht werd (effectiviteit en kostenefficiëntie), benadrukten anderen het belang van de onafhankelijkheid van het EOM (ook als dit duurder zou uitkomen). In elk geval was iedereen het erover eens dat de complementariteit tussen de verschillende entiteiten van cruciaal belang is en dat geput moet worden uit de verworven expertise van de bestaande entiteiten en de vertrouwensrelatie die ze de afgelopen jaren met elkaar en met de lidstaten opgebouwd hebben. Kortom, er staat de komende maanden de Europese wetgever een grote uitdaging te wachten met het uittekenen van een regelgevend kader voor het EOM én met het overtuigen van (zoveel mogelijk) lidstaten om deel te nemen aan dit project.