Permanente commissie
van deskundigen in
internationaal vreemdelingen-,
vluchtelingen- en strafrecht

Secretariaat
postbus 201, 3500 AE Utrecht/Nederland
telefoon 31 (30) 297 42 14/43 28
telefax 31 (30) 296 00 50
e-mail cie.meijers@forum.nl

Aan Europese Commissie
Europees Bureau voor fraudebestrijding (Eenheid A.2)
Rue Joseph II, 30
B-1049 Brussels
olaf-livre-vert@cec.eu.int per e-mail

Betreft Commentaar op het groenboek inzake de instelling van een Europese officier van justitie

Referentie CM02-06

Datum 31-05-2002

De permanente commissie van deskundigen in internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht (hierna te noemen de Permanente Commissie) heeft met belangstelling van het groenboek inzake de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap en de instelling van een Europese officier van justitie kennis genomen. Met de Europese Commissie onderschrijft zij de noodzaak van een meer doeltreffende aanpak van de grensoverschrijdende fraude ten nadele van de financiële belangen van de gemeenschap. Teneinde dit doel te bereiken is door de lidstaten van de Europese Unie onderling en tezamen met de instellingen van de Unie reeds veel werk verricht. Van het thans gepresenteerde voorstel om een Europese officier van justitie in het leven te roepen moet in de ogen van de Permanente Commissie worden betwijfeld of het een bijdrage aan een efficiënte rechtshandhaving kan leveren.

1. Noodzaak van een Europese officier van justitie

In de inleiding op het groenboek wordt aangegeven dat het niet meer zozeer om de legitimiteit en de redenen voor de instelling van een Europese officier van justitie gaat (omdat deze discussie al gevoerd zou zijn), maar meer om de haalbaarheid en de modaliteiten van het functioneren van een Europese officier van justitie. Niettemin vindt de Permamente Commissie dat aan een dergelijke discussie de beantwoording van de vraag naar de noodzaak van een Europese officier van justitie vooraf dient te gaan. Dat is tot op heden onvoldoende gebeurd.

Uit het groenboek komt naar voren dat de noodzaak van een Europese officier van justitie met name wordt gebaseerd op drie argumenten: de versnippering van de Europese rechtsruimte, de ontoereikendheid van de conventionele justitiële samenwerking en de ineffictiviteit van de bescherming van de financiële belangen van de gemeenschap. Hoewel deze argumenten als vaststaande feiten worden gepresenteerd, wil de Permanente Commissie erop wijzen dat zij op een lezing van de werkelijkheid baseren, die voor discussie vatbaar is. Bovendien is het de vraag of de instelling van een Europese aanklager als thans voorzien voor deze (vermeende) problemen een oplossing biedt (daarover hieronder meer).

Klemmender nog is in dit verband dat uit deze argumenten de noodzaak van de instelling van een Europese officier van justitie niet rechtstreeks voortvloeit. De Permanente Commissie mist in dit verband, naast deze, voornamelijk aan de (vermeende noden van) de praktijk ontleende argumenten, een contextuele visie vanuit een meer institutioneel perspectief op de instelling van een Europese officier van justitie.

De Permanente Commissie is van oordeel dat de voorstellen over de Europese officier van justitie zoals deze nu gepresenteerd worden, op argumenten zijn gebaseerd die deze voorstellen niet kunnen dragen. De noodzaak van een nieuwe instelling: een Europese officier van justitie, kan niet enkel uit de praktijkproblemen van de transnationale strafvervolging voortvloeien.

2. Ontbreken van een institutioneel kader voor de Europese officier van justitie

De Permanente Commissie is van oordeel dat de instelling van een Europese aanklager in de Europese Unie een zo ingrijpende stap is dat deze niet met voorbijgaan aan institutionele vraagstukken kan plaatsvinden. Met andere woorden, de vanzelfsprekendheid van de signalering van problemen in de praktijk van de transnationale strafvervolging en de "oplossing" Europese officier van justitie, heeft de Permanente Commissie niet overtuigd.

In het groenboek wordt herhaaldelijk benadrukt dat het voorstel tot instelling van een Europese officier van justitie niet gericht is op het vervangen van de nationale rechtsordes, maar slechts als aanvullend instrument is bedoeld. De benaming "instrument" miskent echter de fundamentele rechtspolitieke keuze die met de instelling van een Europese officier van justitie gemoeid is. De vraag naar de noodzaak van een Europese aanklager dient in het bredere kader van het denken over de institutionele structuur van een toekomstig Europees strafrechtelijk vervolgings- en berechtingsapparaat te worden geplaatst en uiteindelijk dus in het kader van de toekomstige institutionele structuur van de Europese Unie als geheel. Het wekt bevreemding op dat de discussie over de Europese aanklager niet in dat perspectief wordt gevoerd.

Een openbare aanklager vervult een functie (de vervolging van strafbare feiten) die per definitie inbreuk maakt op de vrijheden van burgers. Op nationaal niveau maakt de aanklager daarom deel uit van het strafrechtelijk vervolgings- en berechtingsapparaat, dat voldoende "checks and balances" bevat om te zorgen dat de wet en de vrijheden van burgers bij de vervolging van strafbare feiten gerespecteerd worden. Zulke "checks and balances" zijn bijvoorbeeld de inbedding in een hierarchische institutionele structuur en toetsing van opsporings- en vervolgingshandelingen door de rechter. Uit de voorstellen in het groenboek valt niet op te maken dat een Europese officier van justitie deel zal gaan uitmaken van een Europees opsporings- en vervolgingsapparaat. Van inbedding in een institutionele structuur is dus geen sprake. De Europese aanklager zoals deze nu wordt voorgesteld, lijkt veeleer in een vrije ruimte te opereren en het is in het geheel niet duidelijk aan wie hij verantwoording zal dienen af te leggen.

Eveneens mist in het groenboek een voorstel voor de instelling van een Europese strafrechter, die de opsporings- en vervolgingshandelingen van de Europese officier van justitie zal toetsen. Een dergelijke toetsing is alleen in het kader van een procedure voor een nationale rechter voorzien. De Permanente Commissie is echter van mening dat dit geen volwaardige toetsing kan opleveren, omdat zij niet op hetzelfde niveau plaatsvindt. Voor zo ver al sprake is van toetsing van het handelen van de Europese aanklager, zal deze daarom incidenteel en versnipperd zijn.

Hier wreekt zich naar het oordeel van de Permanente Commissie het hybride karakter van de voorstellen rondom een Europese officier van justitie. Men vindt dat de conventionele methoden van justitiële samenwerking tussen staten geen afdoende antwoord meer bieden voor de problemen van transnationale strafvervolging in een Unie zonder binnengrenzen. De oplossing die vervolgens wordt aangedragen is de introductie van een functionaris, die eigenlijk alleen binnen het strafrechtelijke systeem van staten voorkomt en niet daarbuiten. Gezien het feit dat de Europese Unie geen staat is, maar een verbond van staten zonder strafrechtelijk systeem, betekent dit echter wel dat een openbare aanklager, losgekoppeld van het systeem waarin hij normaal functioneert, op Europees niveau een vreemde eend in de bijt is. Uiteindelijk wil men dus wel "verder gaan" dan de reeds bestaande vormen van samenwerking, maar ook weer niet zo "ver" als het doen ontstaan van een Europese (federale) staat.

In het groenboek ontbreekt een institutioneel kader waarbinnen de Europese officier van justitie kan functioneren. Gezien het feit dat met de uitoefening van de functie van officier van justitie de vrijheden van burgers in de Europese Unie gemoeid zijn, is het in de ogen van de Permanente Commissie absoluut noodzakelijk dat een functionaris als thans voorzien, niet in een "rechtsvrije ruimte" zal opereren, maar binnen een kader dat voldoende mogelijkheden tot het afleggen van verantwoording en controle biedt.

3. Versnippering van de Europese strafrechtelijke ruimte

Zoals hiervoor reeds werd vastgesteld, wordt de "versnippering van de Europese strafrechtelijke ruimte" aangevoerd als een onwenselijke situatie, waaraan een einde dient te worden gemaakt. Dit met name omdat het grensoverschrijdende karakter van de fraude ten nadele van de Gemeenschap momenteel dwingt tot samenwerking met zeventien rechtsordes met uiteenlopende regels en procedureregels. Uitsluitend op nationaal grondgebied opererende politiele en justitiële autoriteiten zouden tegen deze criminaliteit niet adequaat opgewassen zijn. De bestaande samenwerkingsinstrumenten (verdragen, overeenkomsten) zouden evenmin een afdoende oplossing voor de gevolgen van deze "versnippering" kunnen bieden, aangezien de strafvervolging op nationaal niveau zal blijven plaatsvinden. Een Europese officier van justitie zou daarentegen volgens het groenboek wel een adequate bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap kunnen waarborgen, omdat er dan een gecentraliseerde leiding van opsporing en vervolging zou zijn.

De Permanente Commissie ziet niet hoe door een gecentraliseerde leiding van de opsporing en vervolging het gesignaleerde probleem, namelijk de versnippering van de Europese rechtsruimte, kan worden opgelost als de opsporing en vervolging op nationaal niveau blijft plaatsvinden. Dan opereren politiele en justitiële autoriteiten nog steeds niet grensoverschrijdend en is het probleem van de uiteenlopende regels en procedureregels niet uit de weg geruimd. Het enige verschil zit in de mogelijkheid tot coördinatie van het optreden van nationale autoriteiten door de Europese aanklager. Dit is echter een taak, die ook door het reeds bestaande "Eurojust" kan worden uitgevoerd en voor de politie door "Europol". Een zelfstandige bestaansgrond voor de Europese officier van justitie kan hier echter niet uit worden afgeleid. Integendeel, als al sprake is van versnippering, zal de Europese officier van justitie die eerder vergroten dan verminderen. Wat de opsporings- en vervolgingstaak van de Europese officier van justitie betreft is het groenboek verre van eenduidig over de te kiezen modaliteiten. Zo wordt met name geen duidelijke keuze gemaakt tussen wederzijdse erkenning van bewijs enerzijds en harmonisatie van procesregels anderzijds. Een duidelijke keuze is in deze echter wel noodzakelijk, omdat keuze voor de ene vorm de andere overbodig maakt. Immers, als wordt gekozen voor harmonisatie van het strafprocesrecht, welke behoefte bestaat dan nog aan wederzijdse erkenning van bewijs of andere (rechterlijke) beslissingen?

In het groenboek wordt voorts benadrukt dat de invoering van de Europese officier van justitie geen ingrijpende wijziging van het nationale strafprocesrecht vergt, maar juist "harmonieus op de nationale rechtsordes zal aansluiten". De reden hiervoor zou zijn gelegen in het feit dat het wat de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap betreft, om een duidelijk af te bakenen rechtsgebied gaat en het dus mogelijk is om specifiek daarvoor regels in te voeren. De Permanente Commissie betwijfelt de juistheid van deze stelling ten zeerste, omdat het in de praktijk van de strafvervolging zeer moeilijk zal zijn om in het geheel van een willekeurig feitencomplex de "Europese" vergrijpen van de "nationale" te scheiden. Vervolgens dient zich dan wel de vraag aan, volgens welke set van regels vervolging en berechting zal moeten plaatsvinden. Met andere woorden: de in het groenboek voorgestelde "geringe schade" die de introductie van uniforme regels voor een specifiek terrein met zich meebrengt, zal in de praktijk tot veel grotere problemen leiden. De Permanente Commissie verwijst in dit verband naar de studie van Delmas-Marty/Vervaele over de gevolgen van het Corpus Juris voor de nationale rechtsordes.[1]

Naar het oordeel van de Permanente Commissie wordt de in het groenboek als onwenselijk gepresenteerde "versnippering van de Europese rechtsruimte" door de aldaar vervatte voorstellen niet weggenomen, omdat opsporing en vervolging op nationaal niveau zullen blijven plaatsvinden. Bovendien is met de thans beoogde gecentraliseerde leiding van opsporing en vervolging geen meerwaarde voor de Europese officier van justitie weggelegd, omdat deze coördinatie-taak ook door het al bestaande Eurojust en door Europol kan worden waargenomen.

[1] Zie M. Delmas-Marty, J.A.E. Vervaele (eds.), The Implementation of the Corpus Juris in the Member States, Vol. II, III, Intersentia, Antwerpen, 2000.

4. Het logge en inadequate karakter van de conventionele methoden van justitiële samenwerking

In het groenboek worden de conventionele methoden van justitiële samenwerking tussen de lidstaten log en inadequaat genoemd, maar dit standpunt wordt verder niet met argumenten onderbouwd. Sowieso stapt de Commissie erg gemakkelijk over de reeds een halve eeuw bestaande omvangrijke traditie van internationale samenwerking in strafzaken heen, door te spreken over "er bestaan reeds zekere vormen van internationale samenwerking in strafzaken"!

De Permanente Commissie heeft niet de indruk dat de voorstellen rond de Europese officier van justitie zoals deze thans voorliggen, tot een flexibelere en efficiëntere transnationale strafvervolging in de Europese Unie zullen leiden. Om maar een paar punten te noemen, waarbij reeds in dit stadium problemen voorzienbaar zijn:

Als gevolg van de instelling van een Europese officier van justitie "bovenop en naast" de bestaande nationale (en internationale) opsporings- en vervolgingsautoriteiten zullen de communicatie-lijnen langer worden. Dat leidt niet alleen tot vertraging, maar ook tot meer bureaucratie en dus minder flexibiliteit, terwijl dat laatste nu juist werd beoogd.

Het systeem zoals thans beoogd, met afgevaardigde officieren van justitie in alle lidstaten, zal net als de conventionele vormen van justitiële samenwerking, te maken krijgen met taalproblemen. Het groenboek biedt daarvoor geen oplossing, terwijl geen nader betoog behoeft, dat juist de verschillende talen en dus de noodzaak van het *ver*talen in de justitiële samenwerking tussen staten vaak voor vertragingen zorgt. Een werkelijk vernieuwend voorstel zou in deze kunnen zijn om te kiezen voor één juridische taal in de hele Europese rechtsruimte.

Ook zijn juridische problemen voorzienbaar. Ondanks het voorstel om voor het terrein van de fraude met Gemeenschapsgeld uniforme regels in het nationale strafprocesrecht te introduceren, zullen zich tal van afbakenings- en competentieproblemen voordoen. Nationale officieren van justitie blijven immers bevoegd. Strafbare feiten zullen dikwijls niet alleen aspecten bevatten waarover de Europese officier van justitie bevoegd is, maar ook samenhangen met aspecten waar zijn competentie tekortschiet. Bovendien krijgen de nationale opsporings- en vervolgingsautoriteiten met nog een set van regels en procedures te maken, bovenop de talrijke al bestaande regels en procedures van politiele en justitiële samenwerking. De Europese strafrechtelijke ruimte wordt er daardoor niet overzichtelijker op en het is zeer de vraag of de transnationale strafvervolging minder log en inadequaat zal verlopen.

In het groenboek wordt niet voorzien in een overlegstructuur voor de afgevaardigde officieren van justitie in de nationale rechtsordes. Dit is vreemd, omdat elders in het groenboek, als een van de oorzaken van het inefficiënte karakter van de conventionele justitiële samenwerking juist de "verzuiling" van de nationale autoriteiten wordt aangevoerd. Het zou dan in de lijn der verwachting liggen dat de voorstellen een voorziening bevatten die voorkomt dat hetzelfde met de afgevaardigde officieren van justitie gebeurt. Coördinatie-problemen zullen zich anders ongewijzigd blijven voordoen.

De onduidelijke status van de (afgevaardigde) Europese officier van justitie, met name ten opzichte van andere nationale en internationale (OLAF, Europol) opsporings- en vervolgingsautoriteiten zal zeer waarschijnlijk tot machtsproblemen leiden. Onderlinge strijd tussen de verschillende autoriteiten zal een meer efficiënte transnationale strafvervolging eveneens niet ten goede komen.

De in het groenboek opgenomen voorstellen nemen het logge en inadequate karakter, dat aan de conventionele methoden van justitiële samenwerking wordt toegeschreven, niet weg. Integendeel, de Permanente Commissie voorziet tal van problemen, zowel op het juridische als op het praktische vlak, die ertoe zullen leiden dat de transnationale strafvervolging met een Europese officier van justitie alleen maar inefficiënter wordt.

5. Slotopmerkingen

Gezien het omvangrijke bestaande instrumentarium is de noodzaak van de Europese officier van justitie niet aangetoond. Het naast elkaar bevoegd maken van nationale autoriteiten, Europol, OLAF en de Europese officier van justitie ter zake van EG-fraude bergt grote risico's in zich voor een goede rechtshandhaving en voor de rechtsbescherming van de burger.

De vragen in de tekst van het groenboek gaan allen voorbij aan de prealabele vraag in hoeverre strafrechtelijke thema's Europees dienen te worden geregeld. Het komt de Permanente Commissie voor dat het weinig efficiënt is een Europese officier van justitie op te richten die voor slechts een fractie van de strafbare feiten in de Europese Unie een rol zou kunnen vervullen. De rechtshandhaving in een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid verlangt een meer fundamentele onderbouwing van wat Europees geregeld dient te zijn en wat niet.

Namens de Permanente Commissie,

Prof. Mr. A. H. Klip
Vice-voorzitter