



UHASSELT

KU LEUVEN



Maastricht University

KNOWLEDGE IN ACTION

Faculteit Rechten

master in de rechten

Masterthesis

De bevoegdheidsverdeling tussen het Europees Openbaar Ministerie en het Belgisch Openbaar Ministerie

Dennis Broeders

Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten, afstudeerrichting rechten

PROMOTOR :

Prof. dr. Bart SPRIET

De transnationale Universiteit Limburg is een uniek samenwerkingsverband van twee universiteiten in twee landen: de Universiteit Hasselt en Maastricht University.



UHASSELT

KNOWLEDGE IN ACTION

www.uhasselt.be

Universiteit Hasselt
Campus Hasselt:
Martelarenlaan 42 | 3500 Hasselt
Campus Diepenbeek:
Agoralaan Gebouw D | 3590 Diepenbeek

2022
2023



UHASSELT

KNOWLEDGE IN ACTION

KU LEUVEN



Maastricht University

Faculteit Rechten

master in de rechten

Masterthesis

De bevoegdheidsverdeling tussen het Europees Openbaar Ministerie en het Belgisch Openbaar Ministerie

Dennis Broeders

Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten, afstudeerrichting rechten

PROMOTOR :

Prof. dr. Bart SPRIET

Woord vooraf

Deze masterscriptie vormt het sluitstuk van mijn opleiding Rechten – Corporate track aan de UHasselt. Ik ben reeds lang geïnteresseerd in de Europese Unie en de werking ervan. Deze interesse was ook terug te vinden tijdens mijn Erasmusuitwisseling aan de Università degli Studi di Firenze, waarbij ik dankzij de Europese Unie een semester in Italië kon studeren. Deze interesse is dan ook verder uitgebreid naar de instellingen van de Unie en hun werking. Daarom was het onderwerp “De bevoegdheidsverdeling tussen het Europees Openbaar Ministerie en het Belgisch Openbaar Ministerie” een eindpunt van mijn masteropleiding aan de Universiteit Hasselt.

Graag zou ik mijn promotor Prof. dr. Bart Spriet willen bedanken voor het zeer interessante onderwerp waarin ik onderzoek kon doen naar een nog zeer jong orgaan van de Europese Unie, dat zeker nog voor uitdagingen zal staan. Het is dan ook een zeer interessante periode geweest om me hierin te verdiepen.

Verder wil ik ook Sem Careel bedanken voor de heldere gesprekken doorheen het traject van deze masterscriptie.

Tot slot bedank ik nog graag mijn ouders en vrienden die me doorheen mijn studie, alsook tijdens het schrijven van deze scriptie hebben gesteund. Ze hebben me de mogelijkheden gegeven om te groeien en hebben me dan ook mee gevormd tot de persoon die ik nu ben.

Dennis Broeders

Diepenbeek, Augustus 2021

Samenvatting

Al voor de oprichting was er een grote discussie omtrent de bevoegdheid die het Europees Openbaar Ministerie toegewezen zou krijgen. Bepaalde lidstaten vonden deze te ver gaan, anderen vonden dan weer dat er een schending van het subsidiariteitsbeginsel voorhanden kon zijn. Maar door middel van de rechtsfiguur van "nauwere samenwerking" werd de supranationale vervolgingsautoriteit dan toch opgericht. Maar toch zijn er nog onduidelijkheden over hoe ver deze bevoegdheid zich exact kon uitstrekken. Maar ook hoe de bevoegdheidsverdeling tussen het Europees Openbaar Ministerie en het Belgische Openbaar Ministerie geregeld zou worden.

In deze scriptie worden er daarom antwoorden gegeven op de volgende onderzoeksvraag. "Hoe ver reikt de materiële bevoegdheid van het Europees Openbaar Ministerie in verhouding met de bevoegdheid van het Belgisch Openbaar Ministerie?" Om op deze vraag te antwoorden moet er eerst gekeken worden naar het ontstaan van het Europees Openbaar Ministerie. Vervolgens wordt er een blik geworpen op de indeling en werking ervan. Dan kan er overgegaan worden naar hoe de materiële bevoegdheid van het Europees Openbaar Ministerie geregeld wordt. Vervolgens kan de omzetting van de Europese regelgeving die deze bevoegdheid regelt tegen het Belgische straf- en strafprocesrecht gehouden worden om zo tot een overzichtelijke bevoegdheidsverdeling te komen tussen het Belgisch Openbaar Ministerie en het Europees Openbaar Ministerie. Tot slot wordt er een analyse gemaakt van de Nederlandse wetswijzigingen om deze vervolgens te vergelijken met de omzettingen van de Belgische wetgever. Zo kan er een duidelijker beeld gegeven worden van eventuele gebreken of mogelijke optimalisaties. Hierdoor kan ook een kritische blik geworpen worden op de omzetting van het EU-recht om zo nog mogelijke knelpunten aan te wijzen en tot een mogelijke oplossing te komen.

De oprichting van het Europees Openbaar Ministerie werd voorafgegaan door scepticisme vanuit de lidstaten op basis van vrees voor een te verregaande bevoegdheid en schending van het subsidiariteitsbeginsel. Daarom koos de Commissie voor een opdeling tussen een centraal niveau, dat het beleid uitstippelt, en een gedecentraliseerd niveau, dat op het niveau van de lidstaten zal opereren met de bevoegdheid van de nationale openbare aanklagers.

De bevoegdheid van het Europees Openbaar Ministerie lijkt dan op het eerste zicht wel verrijkend te zijn door middel van de impliciete bevoegdheid, doch zijn er voldoende waarborgen ingesteld om ervoor te zorgen dat deze niet onnodig veel zaken van de bevoegdheden van de nationale openbare ministeries kan wegtrekken.

Wat betreft de omzetting van de Europese regelgeving omtrent het Europees Openbaar Ministerie heeft de Belgische wetgever ervoor geopteerd om het onderscheid tussen het opsporingsonderzoek en het gerechtelijk onderzoek te behouden bij het uitoefenen van de bevoegdheden van het Europees Openbaar Ministerie. Dit werd ingevuld doordat de gedelegeerde Europese aanklagers de rol van de procureurs des Konings kunnen vervullen en er gespecialiseerde onderzoeksrechters worden aangesteld. Deze omzetting zorgt echter wel nog mogelijk voor enkele problemen omtrent het advocaatrecht en het verwijzen van strafdossiers naar andere lidstaten.

Maar door een mogelijke komst van hervormingen in het straf- en strafprocesrecht kan dit moeilijk aspect mogelijks weggewerkt worden. De samenwerking is dus zeker mogelijk, maar zal mogelijks nog een hobbelig parcours kunnen bieden in de toekomst.

Ook de Nederlandse wetgever heeft de nodige wijzigingen in haar straf- en strafprocesrecht moeten doorvoeren, hoewel in beperkte mate. Ook hier zal men de nodige problematiek tegenkomen en wordt er met argusogen gekeken naar de samenwerking met het nationale openbaar ministerie.

Eppur si muove! The earth revolves around the sun and law also moves on. –

Professor Emeritus Mireille Delmas-Marty (introdunctie Corpus Juris 2000)

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	4
1. Inleiding	7
1.1. Onderzoeksonderwerp en probleemstelling	7
1.2. Onderzoeksdoel	8
1.3. Onderzoeksvraag en -deelvragen	8
2. Het ontstaan van het EOM	11
2.1. Aanloop naar een nieuwe Europese rechtstak	11
2.1.1. Het Corpus Juris	11
2.1.2. Het Corpus Juris 2000	11
2.1.3. Het Groenboek	12
2.2. Een rechtsgrondslag voor een Europees Openbaar Ministerie?	13
2.2.1. Het verdrag van Lissabon	13
2.2.2. Een tweede grondslag binnen het verdrag van Lissabon	14
2.3. De oprichting van het Europees Openbaar Ministerie	14
2.3.1. Het voorstel van de Commissie	14
2.3.2. De alarmbelprocedure (gele kaart) van 28 oktober 2013	15
2.4. Verordening van 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking	16
2.5. Het ontstaan van het EOM: Conclusie	17
3. Werking van het EOM	19
3.1. Instelling, taken en basisbeginselen	19
3.2. Opdeling in niveaus	21
3.2.1. Het centrale niveau	21
3.2.2. Het gedecentraliseerde niveau	22
3.3. Werking van het EOM: Conclusie	24
4. De materiële bevoegdheid van het EOM	27
4.1. Een duidelijk kader wat betreft de materiële bevoegdheid	27
4.1.1. Artikel 86 VWEU	27
4.1.2. Hoofdstuk IV van Verordening 2017/1939 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie	28
4.2. Bescherming van de "financiële belangen van de EU"	30
4.2.1. De PIF-Richtlijn	30
4.3. De impliciete bevoegdheid van het EOM	32
4.4. Gevaar voor de bevoegdheden van de nationale autoriteiten?	32
4.4.1. Ancillary offences en de bescherming van het <i>Ne Bis in Idem</i> -beginsel	32
4.4.2. Limieten aan deze impliciete bevoegdheid	35
4.5. De rechterlijke toetsing van art. 42 Verordening 2017/1939	35
4.6. Een uitbreiding van de materiële bevoegdheid naar grensoverschrijdend terrorisme	36
4.7. De materiële bevoegdheid van het EOM: Conclusie	36
5. De omzetting van de richtlijn in de Belgische rechtsorde	39

5.1.	De Belgische wetswijzigingen voor het EOM	39
5.1.1.	Procedurale wijzigingen	39
5.1.2.	Materiële wetswijzigingen	41
5.2.	Mate van toereikendheid van de omzetting naar het Belgische recht en mogelijke knelpunten	42
5.2.1.	Het behoud van de onderzoeksrechters	42
5.2.2.	Een gecompliceerd recht op evocatie?	43
5.2.3.	Bevoegdheidsconflicten.....	44
5.3.	Nuance: Nieuw wetboek in de maak.....	45
6.	De omzetting van de richtlijn in de Nederlandse rechtsorde.....	47
6.1.	Nederlandse wetswijzigingen.....	47
6.1.1.	Omzetting van de PIF-richtlijn	47
6.1.2.	Kaderrichtlijn 2008/841/JBZ.....	49
6.1.1.	Aanpassingen naar aanleiding van de Verordening 2017/1939 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie.....	50
6.2.	Mate van toereikendheid.....	51
6.3.	Conclusie: wie is de beste leerling van de klas?	51
7.	Conclusie	53
	Bibliografie.....	55

1. Inleiding

Reeds in 1997 werden plannen gemaakt voor een Europees Openbaar Ministerie (afgekort EOM). Een groep van experts onder leiding van professor Emeritus Mireille Delmas-Marty creëerde een document, namelijk het Corpus Juris¹, waarin bepaalde principes uitgebreid werden beschreven met als grote doel het beschermen van de financiële belangen van de Europese Unie. Dit document maakt een duidelijk onderscheid tussen het strafrechtelijke aspect enerzijds en strafprocesrechtelijke aspect anderzijds. Want het strafbaar stellen van bepaalde gedragingen, zonder hiervoor een gespecialiseerd systeem op poten te zetten om dit strafrecht af te dwingen zou nutteloos of zeer inefficiënt zijn. In het gedeelte van het strafprocesrecht werd de oprichting van een Europees supranationaal Openbaar Ministerie voorgesteld, doch met een werking volgens het beginsel van subsidiariteit, waardoor het enkel zou kunnen optreden indien het beter geschikt zou zijn om de zaken voor handen op supranationaal niveau te behandelen dan op nationaal niveau.

Na een lange periode van moeilijke onderhandelingen werd uiteindelijk toch via het model van 'nauwere samenwerking' een akkoord gevonden tussen 22 lidstaten van de Europese Unie. Zo werd op 12 oktober 2017 een verordening uitgevaardigd om het Europees Openbaar Ministerie op te richten.² Enkele jaren later, op 21 juni 2021, werd het Europees Openbaar Ministerie dan eindelijk operationeel.³ Als taak kreeg de supranationale autoriteit het beschermen van de financiële belangen van de Europese Unie. Deze taak zal de nieuwste instantie van de Europese Unie vervullen door middel van het onderzoeken, vervolgen en voor de rechter brengen van strafbare feiten die deze financiële belangen kunnen schaden. Met een nieuw orgaan komen dan ook nieuwe bevoegdheden, hoewel het niet altijd even duidelijk is wat de precieze omvang is van de bevoegdheid die aan dit nieuwste orgaan van de Europese Unie is gegeven.

Maar hoewel deze nieuwe onderzoeks- en vervolgingsinstantie in het leven is geroepen, moesten ook de nationale wetgevers optreden om hun nationaal strafrecht aan te passen aan deze nieuwe supranationale autoriteit en bepaalde regelgeving om te zetten. Ook de Belgische wetgever moest hiervoor nieuwe wetgeving in het leven roepen.

1.1. Onderzoeksonderwerp en probleemstelling

Deze masterscriptie kadert zich in de bevoegdheidsverdeling tussen het Europees Openbaar Ministerie, dat werd opgericht bij Verordening 2017/1939 van 12 oktober 2017⁴, en het Belgische nationale Openbaar Ministerie. Het Europees Openbaar Ministerie heeft de bevoegdheid tot het vervolgen van fraude die de financiële belangen van de Europese Unie schaadt. Maar ook heeft het EOM de 'ancillary competence' of impliciete bevoegdheid tot het vervolgen van misdrijven die zo onlosmakelijk verbonden zijn met de misdrijven waarvoor het EOM expliciet bevoegd is, dat het

¹ M. DELMAS-MARTY (ed), "Corpus Juris: portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne", Parijs: Economica 1997, 198.

² Verord. Raad nr. (EU) 2017/1939, 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie ("EOM"), *Pb.L.* 31 oktober 2017, afl. 283/1.

³ Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/856 van de Commissie van 25 mei 2021 tot vaststelling van de datum waarop het Europees Openbaar Ministerie zijn taken op het gebied van onderzoek en strafvervolgning opneemt, *OJ L 188*, 28 mei 2021, 100-102.

⁴ Verord. Raad nr. (EU) 2017/1939, 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie ("EOM"), *Pb.L.* 31 oktober 2017, afl. 283/1.

wenselijk is om ze samen te vervolgen. Het EOM kan op deze manier de vervolging van bepaalde misdrijven, waarvoor de nationale openbare ministeries normaliter bevoegd zijn evoceren. Hierdoor kan er mogelijks een inperking van de bevoegdheden van de nationale instanties volgen. Om de interactie met het Europees Openbaar Ministerie zo efficiënt mogelijk te maken, moest de Belgische wetgever Unierecht dat het EOM in leven heeft geroepen en zijn bevoegdheden bepaalt, omzetten naar nationaal recht. Maar heeft de Belgische wetgever hierin toereikend en volledig opgetreden? Dit is zeker een pertinente vraag aangezien het antwoord hierop de toekomstige samenwerking tussen het Belgisch Openbaar Ministerie en zijn Europese evenknie bepaalt. De klemtoon van deze scriptie ligt dan ook op materiële bevoegdheid van het Europees Openbaar Ministerie en de bijhorende 'ancillary competence' of impliciete vervolgingsbevoegdheid en de al dan niet adequate omzetting naar Belgisch recht van het Unierecht dat het Europees Openbaar Ministerie beheerst. Er zal door middel van een beschrijvende, evaluerende en rechtsvergelijkende onderzoeksmethode een antwoord geformuleerd worden op de onderzoeksvragen.⁵ Deze evaluatie zal gebeuren aan de hand van een analyse van de doorgevoerde omzettingen in zowel het Belgische als het Nederlandse recht. Deze zullen dan vergeleken kunnen worden om te zien waar er pijnpunten liggen voor het Belgische strafrecht.

1.2. Onderzoeksdoel

Het doel van dit onderzoek is het verduidelijken van de bevoegdheid van het nieuwe Europees Openbaar Ministerie. Hoe ver zal deze bevoegdheid reiken? Wat zijn de invloeden hiervan op de bevoegdheden van de nationale openbare ministeries, waaronder België? Het is dan ook belangrijk om een duidelijke beschrijving te geven over de werking en bevoegdheid van deze nieuwe instantie. Hierbij zal dan ook deze beschrijving tegen het aangepaste Belgisch strafrecht gehouden worden om een overzichtelijk raakvlak tussen beiden te kunnen geven. Op basis van dit raakvlak en de beschrijving van het Europees Openbaar Ministerie kan dan duidelijkheid gegeven worden over de exacte reikwijdte van de bevoegdheid van het nieuwe orgaan van de Europese Unie. Om een extra dimensie te geven aan deze evaluatie kan men de omzetting van een andere lidstaat van de Europese Unie aan de Belgische omzetting gespiegeld worden om eventuele pijnpunten bloot te leggen, alsook suggesties te kunnen geven omtrent aspecten die verbeterd kunnen worden.

1.3. Onderzoeksvraag en -deelvragen

De voornaamste onderzoeksvraag betreft hier dus de bevoegdheid van het Europees Openbaar Ministerie. "Hoe ver reikt de materiële bevoegdheid van het Europees Openbaar Ministerie in verhouding met de bevoegdheid van het Belgisch Openbaar Ministerie?"

Om deze vraag te kunnen beantwoorden zal er eerst antwoord gegeven moeten worden op de vraag: "Hoe is het Europees Openbaar Ministerie ontstaan?" Het was namelijk geen 'walk in the park' om deze Europese samenwerking op te richten, maar net een proces van moeilijke politieke onderhandelingen, een alarmbelprocedure en doorslaggevende impulsen van het Griekse EU-voorzitterschap die aan de oprichting voorafgingen.

⁵ L. KESTEMONT, *Naar een rechtswetenschappelijke methodeleer: een expliciet methodologisch kader voor rechtswetenschappelijk onderzoek in het socialezekerheidsrecht*, Leuven, Die Keure, 2016, 342.

Vanuit dit startpunt kunnen we naar de volgende deelvraag: "hoe is de werking van het Europees Openbaar Ministerie geregeld?" De manier van werken van deze Europese instelling kan al een eerste inzicht geven in hoe het raakveld tussen de bevoegdheid van het EOM en het Belgisch nationaal Openbaar Ministerie zal gevormd worden. Er is namelijk een speciale structuur gegeven aan dit supranationaal orgaan van de EU. Een duidelijk overzicht hiervan kan meer inzicht geven in de uitoefening van de materiële bevoegdheid van het EOM.

Vervolgens komen we tot de belangrijkste deelvraag van het onderzoek. "Hoe is de materiële bevoegdheid van het EOM geregeld?" Het is namelijk op basis van het bekijken van de wetgeving dat men kan zien hoe ver deze expliciete bevoegdheid reikt. Maar hierbij moet ook duidelijk aandacht gegeven worden aan de impliciete bevoegdheid aan het EOM is gegeven. Het is namelijk dankzij deze impliciete bevoegdheid dat het Europees Openbaar Ministerie een verregaande rechtsmacht kan uitoefenen wat betreft haar vervolgingsbevoegdheid. Kan dit mogelijks een inperking op de bevoegdheden van de nationale autoriteiten vormen?

Dan moet er gekeken worden hoe België de nieuwe regelgeving die het Europees Openbaar Ministerie in het leven heeft geroepen, heeft omgezet. De relevante nationale regelgeving bepaalt namelijk mee wat het raakvlak tussen het nationale Openbaar Ministerie en het Europees Openbaar Ministerie zal zijn. Is deze adequaat en voldoende toereikend om de toekomstige samenwerking zo vlot mogelijk te laten verlopen? Op basis van het Belgische recht krijgen we dan een volledig zicht op de samenwerking tussen de openbare ministeries vanuit een Belgisch strafrechtelijk oogpunt. Is deze adequaat en voldoende toereikend om de toekomstige samenwerking zo vlot mogelijk te laten verlopen? Op basis van het Belgische recht krijgen we dan een volledig zicht op de samenwerking tussen de openbare ministeries vanuit een Belgisch strafrechtelijk oogpunt.

Hierna wordt er gekeken hoe deze omzettingen zijn doorgevoerd in het Nederlandse recht. Wat heeft de Nederlandse wetgever aangepast aan haar strafrecht om de samenwerking met het Europees Openbaar Ministerie mogelijk te maken? Zijn deze wijzigingen voldoende om een vlotte samenwerking te garanderen? Doet Nederland dit efficiënter dan de Belgische wetgever?

Uiteindelijk kan er dan een er dan een evaluatie gemaakt worden van deze algehele bevoegdheid van het Europees Openbaar Ministerie en de mogelijke beperkingen die hieraan zijn gegeven. Zo kan er een kritisch oordeel gevormd worden over deze nieuwe instantie en het Belgisch strafrecht dat hieraan is aangepast.

Op basis van deze evaluatie kunnen er vervolgens naar te toekomst toe op normatieve wijze aanbevelingen gemaakt worden ter optimalisatie van het Belgische recht dat de samenwerking met het EOM beheerst.

Het opzet van dit onderzoek is dan ook het analyseren of deze omzetting van de Europese wetgeving in Belgisch recht conform het EU-recht is waar deze op gebaseerd is.

2. Het ontstaan van het EOM

Om een duidelijk overzicht te kunnen bekomen van hoe het Europees Openbaar Ministerie exact werkt, is het belangrijk om te zien hoe men tot deze nieuwe supranationale autoriteit is gekomen. Hier gingen verschillende baanbrekende documenten, stugge onderhandelingen en positieve impulsen aan vooraf. Indien we deze fases afgaan, krijgen we een duidelijk zicht van wat men als exacte functie van het EOM zou gaan zien en wat de uiteindelijke bevoegdheid zal zijn en waar sommige actoren toch sceptisch tegenover stonden. Bij de beschrijving van de materiële bevoegdheid van het Europees Openbaar Ministerie kan men namelijk inzien dat deze geschiedenis duidelijk zijn invloeden heeft uitgeoefend in de reikwijdte van de bevoegdheid.

2.1. Aanloop naar een nieuwe Europese rechtstak

2.1.1. Het Corpus Juris

Het idee voor een Europese instantie die de belangen van de Europese Gemeenschappen beschermt, ontstond reeds in 1995. Het was tijdens een conferentie van de presidenten van de European Criminal Law Associations, die plaatsvond in de Università degli Studi di Urbino in Italië, dat de experts van mening waren dat er een Europese rechtstak moest gecreëerd worden om deze financiële belangen te beschermen.⁶ Een team werd samengesteld, onder leiding van professor Delmas-Marty, dat een document opstelde met nieuwe beginselen omtrent een mogelijk strafrecht dat de financiële belangen van de Europese Gemeenschap kon beschermen door middel van een eigen rechtsorde.⁷ In dit document, het 'Corpus Juris', maakte men een duidelijk onderscheid tussen het strafrecht enerzijds en het strafprocesrecht anderzijds.

Dit strafrecht creëerde delicten omtrent fraude, witwassen en heling met betrekking op financiële belangen van de Europese Gemeenschap, maar ook het uitvoeren van deze delicten in organisatie werd strafbaar gesteld. Belangrijker was echter dat men een voorstel deed om een Europees Openbaar Ministerie op te richten.⁸ Dit 'nieuwe' Openbaar Ministerie zou in elke lidstaat, van de toen nog Europese Gemeenschap, actief zijn, doch enkel volgens het principe van subsidiariteit.⁹ Dit principe staat namelijk toe dat het supranationaal orgaan enkel mag optreden indien het beter geschikt is om te handelen dan de nationale openbare ministeries. Verder doelde dit document ook op het toepassen van de nationale regelgeving in het geval dat er een lacune zou zijn in het Corpus Juris. Bijgevolg stelde het Corpus Juris dus een nieuw strafrecht voor, dat zowel door supranationaal als nationaal recht van de lidstaten werd beheerst, waarbij de vervolging voor de delicten van dit nieuwe strafrecht werd uitgevoerd door een supranationaal Openbaar Ministerie.

2.1.2. Het Corpus Juris 2000

De lidstaten stonden echter sceptisch tegenover het Corpus Juris en haar inhoud aangezien dit een mogelijke beperking op hun soevereiniteit kon vormen.⁹ Daarom gaf het Europees Parlement de

⁶ F. DE ANGELIS, "The European Public Prosecutor's Office (EPPO): Past, Present, and Future", *EUCRIM* 2019, (272) 273, <https://eucrim.eu/articles/the-eppo-past-present-and-future/>.

⁷ M. DELMAS-MARTY (ed), "Corpus Juris: portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne", Parijs: Economica 1997, 198.

⁸ F. DE ANGELIS, "The European Public Prosecutor's Office (EPPO): Past, Present, and Future", *EUCRIM* 2019, (272) 273, <https://eucrim.eu/articles/the-eppo-past-present-and-future/>. ⁹ *Ibid.*

⁹ M. BONNEURE en M. FERNANDEZ-BERTIER, "Habemus exsecutorem! : La création du Parquet européen" *Journal de droit européen* 2018, afl. 2, (42) 43.

opdracht aan de Europese Commissie om de mogelijkheid van de implementatie in de lidstaten te onderzoeken en de nodige vereisten te rapporteren. Het rapport dat hierop volgde bestond uit 4 delen, waaronder een aangepaste versie van het Corpus Juris.¹⁰ Deze voorstellen waren gefocust op het wegwerken van 3 problemen die op dat moment terug te vinden waren binnen de Europese Gemeenschap.¹² Het eerste probleem was dat er geen garantie was dat de lidstaten inbreuken op Europees recht even streng en nauwgezet zouden bestraffen als inbreuken op hun eigen nationaal recht. Dit was echter wat vereist was door het assimilatiebeginsel, namelijk dat alle rechtzoekenden gelijke toegang hebben tot de rechter met een gegarandeerde gelijke behandeling.¹³ Vervolgens zorgden de verdragen en internationale overeenkomsten die interstatelijk werden afgesloten voor een grote inefficiëntie en verschillende resultaten door verscheidende ratificatie- en omzettingsprocedures. Het derde probleem bestond uit een te grote fragmentatie ten gevolge van harmonisatie van wetgeving. Het rapport concludeerde dat een unificatie de beste oplossing zou zijn om die problemen van de baan te krijgen. Deze unificatie zou moeten plaatsvinden op het gebied van het straf- en strafprocesrecht, maar bovendien ook op het gebied van de handhaving. Hierdoor werd er gewezen op het feit dat het oprichten van een Europees Openbaar Ministerie zelfs een vereiste zou worden tot een goede bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschap, met een nieuw voorstel tot het instellen van een Europese aanklager.

2.1.3. Het Groenboek

Vervolgens trad de Europese Commissie zelf naar de voorgrond om een volgende grote stap te nemen naar de realisatie van een Europees Openbaar Ministerie. Dit deed het supranationale orgaan door middel van het Groenboek inzake de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap en de instelling van een Europese openbaar aanklager.¹¹ Dit document beoogde een gepaste reactie te geven op het grote scepticisme dat toch nog aanwezig was in hoofde van de verschillende lidstaten ten aanzien van het voorstel om een Europees officier van justitie in te stellen.¹⁵ De Commissie doelde dan ook op een praktische uiteenzetting van de opties die voor handen waren om een rechtsbron te kunnen vinden voor de mogelijkheid tot instelling van deze supranationaal openbaar aanklager. Er werd hier benadrukt dat in het jaar 1999 reeds 1.235 gevallen van fraude werden aangegeven door de lidstaten, waardoor er 190 miljoen euro verloren was gegaan. Het Europees bureau voor fraudebestrijding (OLAF) dat belast was met onderzoek tegen fraude constateerde erbovenop nog eens 252 gevallen met een waarde van 223 miljoen euro.¹⁶ Het was dan ook meer dan duidelijk dat de Commissie een instelling van het Europees Openbaar Ministerie als een noodzaak zag om deze veelvuldige en grootschalige fraude tegen te gaan.

Hierin stelde het voor dat dit nieuwe orgaan via een gedecentraliseerde organisatie zou gaan werken, waarvan enkel het noodzakelijke op het communautaire niveau zou worden geregeld, met aanstelling

¹⁰ M. DELMAS-MARTY, en J.A.E. Vervaele (ed.), *La mise en œuvre du Corpus Juris dans les États Membres. Dispositions pénales pour la protection des Finances de l'Europe*, Groningen, Intersentia 2000-2001 (vier delen).

¹² W. GEELHOED, "Eurojust en het Europees Openbaar Ministerie", *Strafblad* 2008, afl.6, vol. 6, 598-606 ¹³ HvJ EG 12 september 1989, 68/88, ECLI:EU:C:1989:339 (*Griekse mais*), r.o. 24.

¹¹ Groenboek (Comm.) inzake de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap en de instelling van een Europese officier van justitie, Brussel, 11 december 2001, COM(2001) 715 def. ¹⁵ *Ibid*, 8. ¹⁶ *Ibid*.

van gedelegeerde openbare aanklagers van de nationale rechtsstelsels.¹² Een belangrijk principe dat hier aldus werd geïntroduceerd in dit Groenboek is de "double hat", waarbij de gedelegeerde aanklagers hun functie uitvoeren binnen het Europees Openbaar Ministerie, maar toch nog steeds deel uitmaken van hun nationaal Openbaar Ministerie.¹³

Hoewel de opsporing en de vervolging dus op supranationaal niveau zou worden uitgevoerd, zouden de uitvoerders van de strafbare handelingen volgens wel voor nationale rechtscolleges worden gebracht. Er zou dus geen nieuw rechtscollege opgericht worden dat zich zou uitspreken over de strafbaar gestelde gedragingen.

2.2. Een rechtsgrondslag voor een Europees Openbaar Ministerie?

De idee omtrent het Europees Openbaar Ministerie was dus al zeer uitvoerig ontwikkeld, zowel wat betreft de structuur als de werkwijze. Men moest namelijk een nieuwe rechtstak gaan ontwikkelen met een strafproces- en strafrecht, waarop het Europees Openbaar Ministerie zijn rechtsbasis en takenpakket zou kunnen vinden en welke delicten het vervolgens zou kunnen opsporen en vervolgen. Maar om deze nieuwe rechtstak in het leven te roepen, had de Europese Gemeenschap een goede rechtsgrondslag nodig. Hier zou een nieuw instrument een geschikte oplossing kunnen bieden.

2.2.1. Het verdrag van Lissabon

Enkele jaren na de creatie van het Groenboek van de Europese Commissie zou dan toch een geldige rechtsbron gevonden worden. Deze grondslag werd gevormd in het nieuwe verdrag van Lissabon in 2007.¹⁴ Het was namelijk het nieuwe artikel 86 van dit verdrag dat de grondslag zou gaan vormen voor het nieuwe orgaan van de nieuwe Europese Unie. Hierbij was ook op het eerste zicht al duidelijk wat het doel van het Europees Openbaar Ministerie moet zijn op basis van de inhoud van de eerste paragraaf van dit artikel 86:

"Ter bestrijding van strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden, kan de Raad op de grondslag van Eurojust volgens een bijzondere wetgevingsprocedure bij verordeningen een Europees Openbaar Ministerie instellen. De Raad besluit met eenparigheid van stemmen, na goedkeuring door het Europees Parlement."²⁰

Weer werd dus duidelijk benadrukt dat het grote doel van het Europees Openbaar Ministerie het beschermen van de financiële belangen van de Europese Unie is. In deze norm worden dus zowel het doel van, als de mogelijkheid tot het oprichten van het orgaan geregeld. Deze procedure vereist echter een eenparigheid van de stemmen in de Raad van de Europese Unie en een goedkeuring van het Parlement. Maar dit is echter een zeer strenge procedure die dan ook uiterst optimistisch uitgaat van een eensgezindheid binnen de Unie over het oprichten van het Europees Openbaar Ministerie. Gebaseerd op de veelvuldige voorgaande kritiek zou dan ook blijken dat deze procedure nagenoeg te moeilijk tot een goed einde te brengen is.

¹² Groenboek (Comm.) inzake de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap en de instelling van een Europese officier van justitie, Brussel, 11 december 2001, COM(2001) 34.

¹³ Ibid, 29 en H.H. HERRNFELD, "The EPPO's Hybrid Structure and Legal Framework", *EUCRIM* 2018, Vol. 2, 117121.

¹⁴ Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap van 13 december 2007, 2007/C 306/01. ²⁰ Art. 68(1) VWEU.

2.2.2. Een tweede grondslag binnen het verdrag van Lissabon¹⁵

Hoewel op het eerste zicht artikel 86 de norm bij uitstek is om als grondslag te dienen, kan er ook een tweede artikel van datzelfde verdrag als grondslag worden genomen. Het is namelijk artikel 325 dat ook voor datzelfde nut zou kunnen dienen.¹⁶ Dit artikel legt namelijk de verplichting tot bescherming van de financiële belangen op aan zowel de Unie als haar lidstaten. Deze belangen van de Unie moeten de lidstaten op basis van artikel 325(2) beschermen op dezelfde wijze als ze dit doen bij hun nationale financiële belangen. Op basis van artikel 325(3) legt het verdrag de verplichting op aan de lidstaten en de Unie om hun samenwerking omtrent deze verplichting te coördineren en zelfs een samenwerking op te richten. Maar dit artikel dient echter eerder als positieve verplichting aan de lidstaten om hun loyaliteit te verlenen aan de supranationale vervolgingsautoriteit en sterkt net de grondslag van het Europees Openbaar Ministerie aan.

2.3. De oprichting van het Europees Openbaar Ministerie

Nu er minstens één duidelijke rechtsgrondslag was voor de oprichting voor het Europees Openbaar Ministerie, kon de focus verlegd worden naar het vormen van een voorstel tot oprichting van het Europees Openbaar Ministerie. Het is dan ook de Commissie van de Europese Unie die met een eerste impuls tot een concreet voorstel hiervoor zou komen.

2.3.1. Het voorstel van de Commissie

Na enkele jaren van onderzoek en voorbereiding, kwam de Commissie op 17 juli 2013 met een eerste voorstel tot oprichting van het Europees Openbaar Ministerie.¹⁷ In dit voorstel voor een verordening bouwde de Commissie verder op het Groenboek dat ze reeds had opgesteld.¹⁸ Het gebruikte namelijk enkele krachtlijnen die het reeds eerder had gekozen.

Ten eerste kiest het voor een nieuwe structuur met gedecentraliseerde organisatie, met een Europese openbare aanklager aan het hoofd, die wordt bijgestaan door administratief personeel en eigen substituten.¹⁹ Er werd dus afgestapt van een model met een sterke gecentraliseerde hiërarchische structuur onder leiding van 1 persoon. Ook wordt er gebruik gemaakt van het double hat-principe waarbij gedelegeerde Europese aanklagers per lidstaat het decentrale niveau belichamen.²⁰ Deze zullen dus samenwerken, doch onder het gezag van de Europese openbare aanklager.

Ten tweede, een zeer controversiële keuze van de Commissie, zal volgens het voorstel het Europees Openbaar Ministerie de 'exclusieve' bevoegdheid hebben wat betreft vervolging van alle fraude ten

¹⁵ Zie ook M. ZWIERS, *The European Public Prosecutor's Office: Analysis of a Multilevel Criminal Justice System*. Cambridge, Intersentia, 2011. 504 p en J.A.E. VERVAELE, "The material scope of competence of the European Public Prosecutor's Office: Lex incerta and unpraevia?" in C. Brière, A. Weyembergh (eds) "The needed balances in EU criminal law", Oxford, Hart Publishing 2017, 413-429.

¹⁶ D. VILAS ÁLVAREZ, "The Material Competence of the European Public Prosecutor's Office" in L. BACHMAIER WINTER (ed.), *The European Public Prosecutor's Office, Legal Studies in International, European and Comparative Criminal Law 2018*, Vol. 1, 25-41.

¹⁷ Voorstel (Comm.) voor een Verordening van de Raad tot instelling van een Europees openbaar ministerie, Brussel, 17 juli 2013, COM(2013) 534 final.

¹⁸ Zie hoofdstuk 2.1.3.

¹⁹ Art. 3(1) Voorstel (Comm.) voor een Verordening van de Raad tot instelling van een Europees openbaar ministerie, Brussel, 17 juli 2013, COM(2013) 534 final.

²⁰ Art. 3(1) Voorstel (Comm.) voor een Verordening van de Raad tot instelling van een Europees openbaar ministerie, Brussel, 17 juli 2013, COM(2013) 534 final.

aanzien van de financiële belangen van de Europese Unie.²¹ Wat echter volgens de Commissie onder deze fraude valt, zal via een ander voorstel worden bepaald.²² Dus de exacte inhoud wat betreft de delicten waarvoor dit nieuwe orgaan bevoegd zal zijn, wordt later bepaald. Maar deze bevoegdheid zou niet enkel beperkt zijn tot alle voornoemde fraude, maar zou echter veel breder kunnen zijn. Het is net op basis van art. 13(1) van dit voorstel dat de bevoegdheid van het Europees Openbaar Ministerie zou uitgebreid kunnen worden naar een extra 'impliciete' bevoegdheid voor feiten die strafbaar kunnen zijn en onlosmakelijk verbonden zijn met strafbare gedragingen tegen de financiële belangen van de Europese Unie. Op deze manier kan de bevoegdheid namelijk zeer sterk worden uitgebreid naar andere mogelijke delicten die een sterke samenhang vertonen met het fraudebegrip en de andere schadelijke handelingen tegen de financiële belangen van de EU waarvoor het Europees Openbaar Ministerie bevoegd zou zijn. Doch, dit zou wel vereisen dat de strafbare gedragingen *in casu* waarvoor het EOM bevoegd dominant is dominant zou zijn ten aanzien van de andere delicten die deze onlosmakelijke verbondenheid bezitten en dat het samen berechten van de feiten in het belang van een goede rechtsbedeling is.²³

2.3.2. De alarmbelprocedure (gele kaart) van 28 oktober 2013²⁴

Het voorstel van de Commissie ter oprichting van het Europees Openbaar Ministerie stuitte al snel op veel kritiek vanuit verschillende lidstaten van de Europese Unie. Maar het bleef echter niet enkel bij een slechte reactie uit politieke hoek. Er volgde zelfs een gebruik van de alarmbelprocedure uit artikel 7(2) van het 2^{de} protocol bij het Verdrag van Lissabon²⁵ oftewel de 'gele kaart'.²⁶ Door middel van deze 'gele kaart' kunnen nationale parlementen een waarschuwing geven omtrent voorstellen die mogelijks het subsidiariteitsbeginsel van de Europese Unie kunnen schenden, indien 1/3^{de} van alle stemmen uitgaande van deze parlementen het eens is omtrent een mogelijke schending.

Maar liefst 14 nationale parlementaire kamers reageerden negatief waarvan 11 hiervan een met reden omklede mening omtrent het voorstel van de Commissie indienden over hun wantrouwend standpunt. Hoewel niet allen volledig tegen het voorstel waren, was het duidelijk dat er veel vragen en kritiek waren opgeworpen tegen de inhoud van het voorstel.²⁷

Het voornaamste argument van de nationale parlementaire kamers was dan ook gebaseerd op het beginsel van subsidiariteit.²⁸ Dit beginsel is één van de grote principes waarop de Europese Unie is gebaseerd en regelt de uitoefening van de bevoegdheden van de Europese Unie ten aanzien van

²¹ Art. 11(4) Voorstel (Comm.) voor een Verordening van de Raad tot instelling van een Europees openbaar ministerie, Brussel, 17 juli 2013, COM(2013) 534 final.

²² Voorstel (Comm.) voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt, Brussel, 11 juli 2012, COM(2012) 363 final.

²³ Art. 13(1) Voorstel (Comm.) voor een Verordening van de Raad tot instelling van een Europees openbaar ministerie, Brussel, 17 juli 2013, COM(2013) 534 final.

²⁴ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-nationalparliaments/subsidiarity-control-mechanism_en.

²⁵ Protocol (Nr. 2) betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid bij het Verdrag van Lissabon.

²⁶ P. BRAULT, G. RENAUDINEAU, F. SICARD, *Le principe de subsidiarité*, Parijs, La Documentation Française, 2005, 112.

²⁷ D. FROMAGE, "The Second Yellow Card on the EPPO Proposal: An Encouraging Development for Member State Parliaments?" *Yearbook of European Law* 2016, Vol. 35, Afl. 1, 1.

²⁸ *Ibid*, 11.

haar lidstaten.²⁹ Het doel van dit beginsel is het beschermen van de bevoegdheden van de lidstaten en zorgt ervoor dat de Unie in de bevoegdheid waarin het optreedt maar kan handelen indien het op basis van de "omvang en gevolgen van het optreden" beter kan optreden dan de lidstaten, die zelf niet of niet voldoende zouden kunnen optreden.³⁰ Er is dus een vereiste dat de Unie efficiëntere maatregelen moet kunnen nemen dan dat deze op nationaal, regionaal of lokaal niveau genomen kunnen worden. Het is namelijk op basis van dit principe dat de Commissie haar handelen duidelijk moet motiveren, waar volgens verscheidene lidstaten duidelijk tekort was gekomen. Volgens de Franse Senaat en het Zweedse Parlement kon het voorstel de proportionaliteitstoets, dat vereist is door het subsidiariteitsbeginsel, niet doorstaan.³¹

Maar een ander pijnpunt voor enkele Parlementaire kamers van de lidstaten, maar ook academici was de verregaande bevoegdheid die de Commissie op basis van haar voorstel wilde geven aan het Europees Openbaar Ministerie.³² Deze bevoegdheid zou volgens de lidstaat Hongarije zelfs niet voorzien zijn uit de verwoording van art. 86 VWEU.³³ Ook zou de verregaande exclusieve bevoegdheid kunnen impliceren dat lidstaten zelf geen onderzoekshandelingen zouden kunnen stellen indien deze lidstaten stuiten op een mogelijke vorm van strafbare gedragingen die de financiële belangen van de Unie zou kunnen schaden.³⁴ Ook werden er vragen opgeworpen omtrent de vaag omschreven en mogelijk zeer ruime 'impliciete' bevoegdheid die de Commissie wil geven aan het Europees Openbaar Ministerie.³⁵ Twijfel is dan ook een normale zaak aangezien men de reikwijdte van 'onlosmakelijk verbonden' feiten op voorhand niet exact kan inschatten.

Ondanks deze gele kaart-procedure waarbij de lidstaten toch veel kritiek en vragen uitten omtrent het voorstel, hield de Commissie toch voet bij stuk en ging het verder met het voorstel zoals het was opgesteld.³⁶

2.4. Verordening van 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking

Aangezien reeds enkele lidstaten hun achterdocht ten aanzien van het potentiële nieuwe orgaan van de Europese Unie hadden laten blijken, was het dan ook een onmogelijke uitdaging om de vereiste unanimiteit uit artikel 86(1) VWEU te kunnen bereiken binnen de Raad. Dit was dan ook exact het resultaat dat uit de bus kwam op 9 maart 2017 bij een bijeenkomst van de Raad. Maar ditzelfde

²⁹ Art. 2 Protocol (Nr. 2) betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid bij het Verdrag van Lissabon.

³⁰ *Ibid.*

³¹ D. FROMAGE, "The Second Yellow Card on the EPPO Proposal: An Encouraging Development for Member State Parliaments?" *Yearbook of European Law* 2016, Vol. 35, Afl. 1, 12.

³² D. FROMAGE, "The Second Yellow Card on the EPPO Proposal: An Encouraging Development for Member State Parliaments?" *Yearbook of European Law* 2016, Vol. 35, Afl. 1, 15 en V. FRANSSEN, en E. VANDEBROEK, "Europees openbaar ministerie", *NJW* 2014, 532.

³³ *Ibid.*

³⁴ V. FRANSSEN, en E. VANDEBROEK, "Europees openbaar ministerie", *NJW* 2014, 532.

³⁵ Vooral de Duitse Bundestag stond zeer kritisch ten opzichte van deze mogelijk verregaande impliciete bevoegdheid die aan het EOM werd toegewezen. Zie D. FROMAGE, "The Second Yellow Card on the EPPO Proposal: An Encouraging Development for Member State Parliaments?" *Yearbook of European Law* 2016, Vol. 35, Afl. 1, 10 en V. FRANSSEN, en E. VANDEBROEK, "Europees openbaar ministerie", *NJW* 2014, 533.

³⁶ Mededeling (Comm.) aan het Europees Parlement, de Raad en de Nationale Parlementen over de heroverweging van het voorstel voor een Verordening van de Raad tot instelling van een Europees Openbaar Ministerie wat betreft het subsidiariteitsbeginsel, overeenkomstig protocol nr.2, Brussel, 27 oktober 2013, COM(2013) 851 final.

artikel voorziet echter ook in de mogelijkheid om een beperkte groep van ten minste 9 lidstaten toe te staan via nauwere samenwerking het Europees Openbaar Ministerie in het leven te roepen. Deze samenwerking is gebaseerd op artikel 20 van het VEU en titel 3 van deel 6 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie.

Hoewel er dus geen unanimiteit te vinden was binnen de Raad, werd er wel door een groep van 17 lidstaten een ontwerp van verordening betreffende nauwere samenwerking aan de Europese Raad voorgelegd. Vervolgens werd op 3 april 2017 door deze groep de beslissing tot nauwere samenwerking vastgelegd met als gevolg dat door middel van de verordening van 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie het orgaan dan toch werd opgericht door de deelnemende lidstaten België, Bulgarije, Cyprus, Duitsland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Kroatië, Litouwen, Luxemburg, Portugal, Roemenië, Slowakije, Slovenië, Spanje en de Tsjechische Republiek.

Maar er moet ook een sterke nuance gemaakt worden bij deze nauwere samenwerking. Er is toch nog een duidelijk wantrouwen doorgesijpeld naar deze verordening. In het voorstel van de Commissie waren namelijk slechts 37 verwijzingen naar toepassing van nationale rechtsregels terug te vinden, maar in de verordening die deze nauwere samenwerking, en dus het EOM, in het leven heeft geroepen bevat maar liefst 86 van zulke verwijzingen naar nationale rechtsregels.³⁷ Hieruit blijkt duidelijk dat de lidstaten ondanks deze samenwerking toch nog zoveel mogelijk macht binnen de eigen rechtsorde willen houden.³⁸

Deze nauwere samenwerking staat volgens de vereiste van artikel 328(1) ook open voor lidstaten die op een later moment willen toetreden tot de nauwere samenwerking. Deze verwoording van de vereiste is ook terug te vinden in alinea 9 van de preambule van de verordening. Dit heeft er ook toe geleid dat het aantal lidstaten reeds is gegroeid tot 22 leden die deel uitmaken van deze nauwere samenwerking omtrent het Europees Openbaar Ministerie.³⁹

2.5. Het ontstaan van het EOM: Conclusie

Het idee voor een supranationaal orgaan dat de financiële belangen van de Europese Unie moet kunnen beschermen, was dus reeds ontstaan in 1995 bij een samenkomst van de European Law Associations. De experts stelden op deze top voor dat er een nieuwe rechtstak zou gecreëerd moeten worden om deze belangen optimaal te kunnen bewaken. Hiervoor werd een team met experts samengesteld om dit idee verder uit te werken, onder leiding van professor Delmas-Marty. Hieruit volgde het Corpus Juris, dat een specifiek strafrecht en strafprocesrecht voorstelde met een Europees Openbaar Ministerie om dit strafrecht af te kunnen dwingen. Er waren echter heel wat lidstaten die sceptisch tegenover dit Corpus Juris stonden aangezien de voorgestelde verregaande bevoegdheid

³⁷ A. L. CLAES, A. WERDING en V. FRANSSEN, "The Belgian *Juge d'Instruction* and the EPPO Regulation; (Ir)reconcilable?" in *European Papers*, 2021, Vol. 6, Afl. 1, 359.

³⁸ V. FRANSSEN, A. WERDING, A. L. CLAES en F. VERGBRUGGEN, "La mise en oeuvre du parquet européen en Belgique: quelques enjeux et propositions de solution" in C. CHEVALLIER-GOVERS en A. WEYEMBERGH (eds), *La création du Parquet européen. Simple évolution ou révolution au sein de l'espace judiciaire européen*, Bruylant, Brussel, 2021, 135.

³⁹ <https://www.eppo.europa.eu/en/members>.

van het Europees Openbaar Ministerie een mogelijke beperking op hun soevereiniteit kon vormen. Onder impuls van de Europese Commissie volgde er een aangepaste versie, namelijk het Corpus Juris 2000, dat aanpassingen doorvoerde om zo tegemoet te komen aan de wensen van de lidstaten. Hierna volgde het Groenboek dat door de Europese Commissie werd zelf werd opgesteld om de noodzaak van een Europees Openbaar Ministerie aan te tonen, alsook opties en een rechtsbasis te voorzien om de oprichting finaal te maken. Deze rechtsbasis werd gevonden in de vorm van artikel 86 van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Maar al deze voorstellen werden binnen de Raad van de Europese Unie niet optimaal ontvangen. Een voorstel tot oprichting uitgaande van de Commissie geraakte niet door de vereiste procedure. Er was namelijk een unanieme stemming nodig om de oprichting te finaliseren. Maar dankzij een mechanisme binnen de Unie dat zulke vereiste kan omzeilen, kon het Europees Openbaar Ministerie dan toch opgericht worden door middel van de nauwere samenwerking.

3. Werking van het EOM

Aangezien de oprichting van het nieuwe onafhankelijke orgaan werd gerealiseerd door middel van de Verordening 2017/1939 van 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie, kan men dan ook deze verordening dichter onder de loep nemen om de werking ervan duidelijk te kunnen voorstellen. Dit is ook een vereiste eerste stap om een brede basis te kunnen krijgen over de exacte bevoegdheid die dit orgaan toegewezen heeft gekregen. Aan de hand van de toelichting van de verordening kan men zo gaan kijken hoe de structuur van het supranationale orgaan exact is georganiseerd.

Artikel 1 van de Verordening bepaalt dat het Europees Openbaar Ministerie wordt ingesteld en dat de normen in de volgende artikelen de werking ervan zullen vastleggen. Hier wordt dus duidelijk gemaakt dat een groot deel van de werking in deze verordening kan teruggevonden worden. Maar hier wordt echter nog niet verwezen naar een mogelijke bepaling van de exacte bevoegdheid van het orgaan.

Artikel 2 van de Verordening behandelt de definities van de termen die in de verordening aan bod zullen komen, waaronder de term "financiële belangen van de Unie" en "personeel van het EOM" die ook in dit hoofdstuk verder besproken zullen worden.

3.1. Instelling, taken en basisbeginselen

Het 2^{de} hoofdstuk van de verordening handelt met de pilaren waarop het supranationale orgaan gebouwd is. Dit hoofdstuk regelt namelijk de regels omtrent de instelling, taken en de basisbeginselen van het Europees Openbaar Ministerie. Het eerste artikel van dit hoofdstuk, artikel 3 stelt namelijk dat "Het EOM wordt ingesteld als orgaan van de Unie". Het is dan ook duidelijk dat dit een supranationaal orgaan van de Europese Unie is. Dankzij de 2^{de} paragraaf verleent deze verordening ook een eigen rechtspersoonlijkheid, dus de mogelijkheid tot het dragen van eigen rechten en plichten, aan het nieuwe orgaan. Verder stelt dit artikel ook dat Eurojust een functie van administratieve ondersteuning zal vervullen in een samenwerkingsverband.

Voor dit onderzoek is artikel 4 echter van zeer groot belang. Dit artikel omvat namelijk de voornaamste taak die het Europees Openbaar Ministerie zal moeten vervullen. Deze taak is namelijk: "

"Het EOM is belast met het instellen van onderzoek naar, het vervolgen en het voor de rechter brengen van daders van, en medeplichtigen aan, strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie als bedoeld in Richtlijn (EU) 2017/1371 schaden, zoals bepaald in deze verordening. Met betrekking daartoe stelt het EOM onderzoeken in, verricht het strafvervolgingshandelingen en treedt het op als openbaar aanklager bij de bevoegde rechtbanken van de lidstaten, totdat de zaak definitief gedaan is."⁴⁰

Het takenpakket van het Europees Openbaar Ministerie kan dan vervolgens ook opgedeeld worden in enkele verschillende samenhangende onderdelen. Het EOM zal vooreerst de opdracht hebben om onderzoek te verrichten naar mogelijke daders en hun medeplichtigen die strafbare feiten plegen die

⁴⁰ Art. 4 Verord. Raad nr. (EU) 2017/1939, 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie ("EOM"), *Pb.L.* 31 oktober 2017, afl. 283/1.

de financiële belangen van de Unie schaden. Dit geeft dus al een duidelijk eerste beeld over wat de bevoegdheid van het Europees Openbaar Ministerie als bevoegdheid heeft. Wat deze financiële belangen van de Unie exact zullen inhouden zal later besproken worden.

Na het opsporen van deze daders en hun medeplichtigen is het ook aan het Europees Openbaar Ministerie om deze personen te vervolgen en voor de rechter te brengen. De rechters waarvoor deze personen worden gebracht zijn de bevoegde rechtbanken van de lidstaten. De manier waarop de bevoegde rechters worden aangeduid zal ook hierna besproken worden. Om deze taken op een efficiënte manier te kunnen vervullen heeft het Europees Openbaar Ministerie de mogelijkheid om onderzoeken en de gepaste handelingen hiertoe te verrichten. Het EOM kan vervolgens ook strafvervolgingshandelingen verrichten en zelf optreden als openbaar aanklager bij de bevoegde rechtbanken van de lidstaten. Deze taak kan dan ook blijven doorlopen tot deze strafzaak volledig is afgerond.

Wat betreft de uitvoering van deze taken is het Europees Openbaar Ministerie onderworpen aan enkele basisbeginselen en verplichtingen om een correcte en efficiënte afhandeling van haar werking te verzekeren. Deze elementen worden opgesomd in de artikelen 5 tot en met 7 van de verordening.

De beginselen waaraan het EOM volgens de Verordening is onderworpen zijn het eerbiedigen van de rechten in het Handvest⁴¹, de rechtsstatelijkheid, het principe van proportionaliteit, onafhankelijkheid en onderlinge loyaliteit⁴². Ook mag het EOM geen onnodige vertraging in haar werking laten insluipen.

Een belangrijker aspect dat aan bod komt bij de uitoefening van haar takenpakket is de interactie tussen de verordening en het nationale recht die geregeld wordt in artikel 5.3 van de verordening.

"Onderzoeken en strafvervolgingen namens het EOM vallen onder deze verordening. Het nationale recht is van toepassing op aangelegenheden die niet bij deze verordening worden geregeld. Tenzij in deze verordening anders is bepaald, is het toepasselijke nationale recht het recht van de lidstaat waarvan de gedelegeerd Europese aanklager de zaak behandelt overeenkomstig artikel 13, lid 1. Ten aanzien van de aangelegenheden die zowel in het nationale recht als in deze verordening zijn geregeld, gaat de verordening voor."⁴³

Hier is dus een eerste raakvlak tussen het Europees recht dat de bevoegdheid van het Europees Openbaar Ministerie regelt en de nationale rechtsregels waarmee deze bevoegdheid in contact kan komen. In de laatste zin kunnen we duidelijk zien dat deze verordening prevaleert op elk nationaal recht van de leden van de nauwere samenwerking indien hun nationale recht een eigen regeling heeft over een bepaalde materie die ook in de verordening is vastgelegd. Slechts in het geval van materies waarin de verordening zich niet heeft uitgesproken zal er naar de nationale rechtsregels

⁴¹ Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie nr. 2000/C 364/01, 18 december 2000, OJ C 326, 26 oktober 2012, 391-407.

⁴² HvJ 13 juli 1990, nr. C-2/88, ECLI:EU:C:1990:315, *J.J. Zwartveld e.a.*

⁴³ Art. 5.3. Verord. Raad nr. (EU) 2017/1939, 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie ("EOM"), Pb.L. 31 oktober 2017, afl. 283/1.

gekeken moeten worden. Dus zal er in elke situatie apart gekeken moeten worden welk nationaal recht al dan niet toegepast zal moeten worden.

Verder is het EOM verplicht om verantwoording af te leggen aan de Raad en de Commissie. Dit doet het orgaan van de Europese Unie door middel van het opstellen van jaarverslagen gebaseerd op artikel 7 van de verordening. Dit artikel vereist dat deze jaarverslagen worden opgesteld in alle officiële talen van de instellingen van de Europese Unie. Vervolgens worden deze jaarverslagen overgemaakt aan het Parlement, alsook aan de nationale parlementen, de Raad en de Commissie. Een 2^{de} onderdeel van de aflegging van verantwoording bestaat aan de mogelijkheid tot verslaguitbrenging door de Europese hoofdaanklager. Deze verschijnt verplicht 1 maal per jaar voor het Parlement en de Raad. Op verzoek kunnen de nationale parlementen een verschijning van de Europese hoofdaanklager regelen. Op deze manier kan de Europese hoofdaanklager, of bij vervanging één van de plaatsvervangende Europese hoofdaanklagers, het algemeen optreden van het Europees Openbaar Ministerie toelichten.

3.2. Opdeling in niveaus

Naast het takenpakket moet er ook gekeken worden naar de manier waarop het nieuwe Europees Openbaar Ministerie is gestructureerd. Het is niet zo dat het orgaan volledig onafhankelijk van haar lidstaten opereert. Door een overzicht te krijgen van de onderdelen van het Europees Openbaar Ministerie kan men zien op welke manier de verschillende onderdelen tewerk gaan en hoe de exacte bevoegdheid zal uitgevoerd worden. Hoewel het Europees Openbaar ministerie bestaat als één ondeelbaar orgaan en optreedt als één enkele dienst, is er toch een bepaalde opdeling in haar structuur.⁴⁴ Deze opdeling bestaat uit het centrale en gedecentraliseerde niveau.⁴⁵

3.2.1. Het centrale niveau

De onderdelen van het centrale niveau van het EOM zijn het college, de permanente kamers, de Europese hoofdaanklager, de plaatsvervangend Europese hoofdaanklagers, de Europese aanklagers en de administratief directeur.⁴⁶

De Europese hoofdaanklager vormt samen met één Europese aanklager per lidstaat het college van het EOM. Deze hoofdaanklager draagt de uiteindelijke leiding en vertegenwoordigt het Europees Openbaar Ministerie ten aanzien van de andere organen van de Unie, haar leden en derden.⁴⁷ Het college draagt de verantwoordelijkheid omtrent het toezicht over het reilen en zeilen van het Europees Openbaar Ministerie als geheel. Het zal daarom geen beslissingen nemen in specifieke individuele zaken, maar net het algemeen beleid uitstippelen, alsook de samenhang en efficiëntie

⁴⁴ Art. 8.1. Verord. Raad nr. (EU) 2017/1939, 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie ("EOM"), *Pb.L.* 31 oktober 2017, afl. 283/1.

⁴⁵ Art. 8.2. Verord. Raad nr. (EU) 2017/1939, 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie ("EOM"), *Pb.L.* 31 oktober 2017, afl. 283/1.

⁴⁶ Art. 8.3. Verord. Raad nr. (EU) 2017/1939, 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie ("EOM"), *Pb.L.* 31 oktober 2017, afl. 283/1.

⁴⁷ Art. 11 Verord. Raad nr. (EU) 2017/1939, 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie ("EOM"), *Pb.L.* 31 oktober 2017, afl. 283/1.

van de strafvervolging verzekeren.⁴⁸ Het college zal daarom eerder als strategisch onderdeel van het EOM fungeren zonder inspraak in individuele zaken. Om het functioneren van het college vast te leggen is het aan het college om een reglement van orde vast te stellen, waarmee het haar werkzaamheden vastlegt.⁴⁹ Verder heeft het college ook de bevoegdheid om aan haar eigen leden en personeel van het Europees Openbaar Ministerie de plichten op te leggen omtrent de uitoefening van hun functies. Dit bevestigt duidelijk de grote mate van onafhankelijkheid die aan het orgaan is toegewezen. Hoewel er dus zeker verantwoording moet afgelegd worden, is het aan het EOM zelf om haar functies en beleid in te vullen zoals het college dit wenst te doen. De manier waarop het EOM haar besluiten zal nemen, gebeurt door middel van een gewone meerderheid, waarbij de Europese hoofdaanklager een doorslaggevende stem heeft indien er geen doorslaggevende meerderheid gevonden kan worden.⁵⁰

Het is ook aan dit college voorbehouden om op basis van de voorstellen van de Europese hoofdaanklager permanente kamers op te richten conform het reglement van orde van het Europees Openbaar Ministerie.⁵¹ Deze kamers staan onder voorzitterschap van de Europese hoofdaanklager, een plaatsvervangende Europese hoofdaanklager of een Europese aanklager en hebben daarnaast nog 2 vaste leden.⁵² Het college bepaalt het aantal kamers, alsook hun samenstelling en bevoegdheden.⁵³ De voornaamste functie van deze permanente kamers is instaan voor de leiding van en het monitoren van de onderzoeken en strafvervolgingen die uitgevoerd worden door de gedelegeerde Europese aanklagers. Vervolgens zorgen zij voor het coördineren van de behandeling van de grensoverschrijdende zaken zodat deze volgens een correcte consistentie, coherentie en efficiëntie worden behandeld.⁵⁴

3.2.2. Het gedecentraliseerde niveau

Voor dit onderzoek zijn echter de gedelegeerde Europese aanklagers echter de belangrijkste leden van het Europees Openbaar Ministerie. Deze zijn namelijk verantwoordelijk voor het onderzoeken en het instellen van strafvervolgingen, maar het meest opmerkelijke aspect hiervan is dat deze bevoegdheid door hen wordt uitgevoerd *“in hun respectieve lidstaten en hebben dezelfde bevoegdheden als nationale aanklagers met betrekking tot onderzoeken, strafvervolgingen en het voor de rechter brengen van zaken, in aanvulling op en met in achtneming van de bijzondere bevoegdheden en status die zij hebben.”*⁵⁵

⁴⁸ Art. 9.2. Verord. Raad nr. (EU) 2017/1939, 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie (“EOM”), *Pb.L.* 31 oktober 2017, afl. 283/1.

⁴⁹ Art. 9.2. Verord. Raad nr. (EU) 2017/1939, 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de

⁵⁰ Art. 9.5. Verord. Raad nr. (EU) 2017/1939, 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie (“EOM”), *Pb.L.* 31 oktober 2017, afl. 283/1.

⁵¹ Art. 9.4. en 21 Verord. Raad nr. (EU) 2017/1939, 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie (“EOM”), *Pb.L.* 31 oktober 2017, afl. 283/1.

⁵² Art. 10.1. Verord. Raad nr. (EU) 2017/1939, 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie (“EOM”), *Pb.L.* 31 oktober 2017, afl. 283/1.

⁵³ Art 10.1. Verord. Raad nr. (EU) 2017/1939, 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie (“EOM”), *Pb.L.* 31 oktober 2017, afl. 283/1.

⁵⁴ Art. 10.2. Verord. Raad nr. (EU) 2017/1939, 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie (“EOM”), *Pb.L.* 31 oktober 2017, afl. 283/1.

⁵⁵ Art. 13.1. Verord. Raad nr. (EU) 2017/1939, 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie (“EOM”), *Pb.L.* 31 oktober 2017, afl. 283/1.

Op basis van deze verordening wordt aan deze gedelegeerde Europese aanklagers dus dezelfde bevoegdheden toegekend die hun nationale equivalenten hebben bij het uitvoeren van hun eigen bevoegdheden. Op deze manier kunnen de gedelegeerde Europese aanklagers ook rechtsgeldige onderzoeken en strafvervolgingen uitvoeren. Een nog opvallender aspect van hun functie is dat dit hen niet belet om nog steeds als nationaal aanklager te functioneren, maar slechts indien dit niet in strijd is met hun verplichtingen als gedelegeerd Europees aanklager.⁵⁶ Op deze manier vervullen ze dragen ze dus een "double hat"⁵⁷ bij het uitvoeren van hun werkzaamheden. Ze zijn dus Europese aanklagers, die deel uitmaken van het EOM, als nationale aanklagers die deel uitmaken van het nationale Openbaar Ministerie. Hierdoor zullen ze dus indien ze optreden in zaken die onder de bevoegdheden van het Europees Openbaar Ministerie vallen, ook volgens de instructies moeten handelen van het centrale niveau van het EOM. Deze term "double hat" werd ook reeds gebruikt in de het Groenboek van de Commissie.⁵⁸ Het doel van deze gedelegeerde openbare aanklagers is dan ook om een integrerend deel van het Europees Openbaar Ministerie te vormen, maar in een operationeel opzicht toch geïntegreerd te blijven in de eigen nationale rechtsstelsels en de gerechtelijke en strafvervolgingsinstanties.

Deze gedelegeerde Europese aanklagers dragen dus de verantwoordelijkheid om conform het nationale recht bewijs te vergaren, het toepassen van rechtsmiddelen, de tenlastelegging te formuleren en het uiteindelijk voor de rechter brengen van de zaken die ze hebben samengesteld. Hoewel deze gedelegeerde Europese aanklagers de rechtsmacht hebben om onderzoeksdaden te verrichten en zo dus strafvervolgingszaken op te starten, is er echter nog een andere mogelijkheid om zaken voor zicht te krijgen.

De gedelegeerde Europese aanklagers kunnen namelijk zaken die reeds gestart zijn door de nationale openbare ministeries in de lidstaten waarin ze actief zijn naar zich toetrekken of kortweg zelfs opeisen.⁵⁹ De autoriteiten van de lidstaten moeten namelijk het Europees Openbaar Ministerie op de hoogte brengen van de zaken die onder de bevoegdheid van de supranationale autoriteit vallen die bij hen aanhangig worden gemaakt.⁶⁰ Hierna heeft het EOM een termijn van 5 dagen, waarin de nationale autoriteiten geen handelingen mogen stellen die ervoor kunnen zorgen dat het EOM haar rechten kan laten gelden⁶¹, om haar de zaak op te eisen na het verkrijgen van de nodige informatie. Indien het Europees Openbaar Ministerie dit recht uitoefent moeten de nationale autoriteiten van de lidstaten hier gehoor aan geven en de zaken afstaan aan het supranationale orgaan.⁶² Hierdoor hebben ze dan ook een evocatierecht voor alle zaken die ze achten beter behandeld te kunnen worden op het supranationale door het EOM, dan door de nationale autoriteiten. Maar dit

⁵⁶ Art. 13.3. Verord. Raad nr. (EU) 2017/1939, 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de

⁵⁷ Groenboek (Comm.) inzake de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap en de instelling van een Europese officier van justitie, Brussel, 11 december 2001, COM(2001) 715 def.

⁵⁸ Zie hoofdstuk 2.3.1.

⁵⁹ Art. 27.1. Verord. Raad nr. (EU) 2017/1939, 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie ("EOM"), *Pb.L.* 31 oktober 2017, afl. 283/1.

⁶⁰ Art. 24.2 en 27 Verord. Raad nr. (EU) 2017/1939, 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie ("EOM"), *Pb.L.* 31 oktober 2017, afl. 283/1.

⁶¹ Art. 27.2 Verord. Raad nr. (EU) 2017/1939, 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie ("EOM"), *Pb.L.* 31 oktober 2017, afl. 283/1.

⁶² Hier staat echter nog een rechtsmiddel tegen open om mogelijks een evocatie toch tegen te houden. Hierover verder meer.

evocatierecht kan enkel uitgeoefend worden indien het nationale onderzoek nog niet is afgesloten en er nog geen tenlastelegging is voorgelegd bij een bevoegde rechtbank in de lidstaat in kwestie.⁶³ Een mogelijk ongewenst gevolg hiervan, voor de lidstaat die een zaak niet zomaar wil afstaan, kan zijn dat een zaak wordt geëvoceerd in de ene lidstaat en uiteindelijk voor de rechter zal gebracht worden in een andere lidstaat indien er een grensoverschrijdend aspect is. Dit behoort namelijk volledig tot de bevoegdheid en het takenpakket van het Europees Openbaar Ministerie en is daarom dan ook geen ondenkbaar scenario.

Een probleem dat hier echter kan optreden is indien er sprake is van een grensoverschrijdend delict. Wat indien er dwangmaatregelen dienen opgelegd te worden in meerdere lidstaten van de Europese Unie? Er is namelijk geen systeem voorzien omtrent grensoverschrijdende erkenning van rechterlijke toestemmingen in dit geval. In dit geval is het dan ook mogelijk dat er in de ene lidstaat een weigering optreedt, terwijl er net in een andere lidstaat een goedkeuring zal gegeven worden. Het is namelijk aan de nationale rechters om de bescherming van grondrechten te garanderen die door dwangmaatregelen geschonden of ingeperkt kunnen worden. Dit zorgt voor fragmentatie en belemmering van een goede werking van het Europees Openbaar Ministerie. Hier zal nog een oplossing voor gevonden moeten worden.⁶⁴

Zelfs indien de gedelegeerde Europese aanklager het niet nodig acht om de zaak te evoceren, moet hij deze beslissing meedelen aan de toezichthoudende permanente kamer van het EOM. Indien deze permanente kamer het nodig acht kan het de gedelegeerde Europese aanklager alsnog instructies geven om het evocatierecht toch uit te oefenen.⁶⁵

3.3. Werking van het EOM: Conclusie

Wat betreft de werking is er dus een duidelijk doel gegeven aan dit nieuwe onafhankelijke orgaan van de Europese Unie. Het Europees Openbaar Ministerie heeft als taak het opsporen van strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden en vervolgens de daders en hun medeplichtigen voor de rechter te brengen. Hiertoe kunnen ze de nodige onderzoeksmaatregelen instellen om hun taak uit te kunnen voeren. Deze taak wordt uitgevoerd door het EOM door middel van een zeer specifieke indeling wat betreft haar structuur. Deze structuur, die opgedeeld is in niveaus, bestaat namelijk uit het centrale en het gedecentraliseerde niveau.

Het centrale niveau staat voornamelijk in voor het uitstippelen van het beleid en het aansturen van het gedecentraliseerde niveau, met als voornaamste sturingsonderdeel het college dat onder leiding staat van de Europese hoofdaanklager. Deze Europese hoofdaanklager is ook de persoon die het EOM vertegenwoordigt bij de andere organen van de EU, alsook verantwoording aflegt voor het handelen van het EOM bij de Commissie en het Parlement.

Het gedecentraliseerde niveau, met de gedelegeerde Europese aanklagers, is echter het uitvoerende onderdeel van het Europees Openbaar Ministerie. Deze gedelegeerde Europese aanklagers dragen

⁶³ Art. 27.7. Verord. Raad nr. (EU) 2017/1939, 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de

⁶⁴ M. LUCHTMAN, "Het Europees Openbaar Ministerie in Nederland: Over zijn ondeelbaarheid en verhouding tot de Nederlandse strafrechter" *Delikt en Delinkwent*, 2028, Afl. 9, 809.

⁶⁵ Art. 27.6. Verord. Raad nr. (EU) 2017/1939, 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de

de verantwoordelijkheid voor de opsporingen omtrent de strafbare handelingen die de financiële belangen van de Unie schaden en vervolgingshandelingen om de criminelen die deze begaan voor de rechter te brengen. Dit doen ze in de hoedanigheid van de "double hat", waarbij ze nog steeds een integraal onderdeel uitmaken van de nationale autoriteiten in combinatie met hun takenpakket als lid van het Europees Openbaar Ministerie. Hierdoor stellen ze hun handelingen dus volgens het nationale recht van de lidstaat waarin ze actief zijn, maar krijgen ze hun instructies toch nog vanop het centrale niveau. Aangezien het EOM een onafhankelijk orgaan van de EU is, kunnen ook enkel de instructies van het centrale niveau de gedelegeerde Europese aanklagers binden bij het uitoefenen van hun onderzoeken en vervolgingen. Ze combineren hun functie als gedelegeerd Europees aanklager met onderdeel van de nationale autoriteiten voor zover deze harmoniëren.

Toch dreigen er nog problemen op te treden indien er grensoverschrijdende dimensies aan een delict aanwezig zullen zijn. Hiervoor zullen de nodige oplossingen gecreëerd moeten worden op supranationaal niveau om de uniforme werking te kunnen garanderen.

Nu de werking van het Europees Openbaar Ministerie overzichtelijk is weergegeven, kan er overgegaan worden naar het voornaamste onderdeel van dit onderzoek, namelijk wat de exacte bevoegdheid die aan het EOM is gegeven ter uitvoering van haar takenpakket inhoudt.

4. De materiële bevoegdheid van het EOM

De bevoegdheid van het Europees Openbaar Ministerie is het centraal discussiepunt geweest in vele stugge gesprekken in de aanloop naar de oprichting van het orgaan. Maar ook vele academici blijven sceptisch over de potentieel verregaande rechtsmacht van het Europees Openbaar Ministerie. De bevoegdheid was zelfs zo controversieel dat bepaalde lidstaten van de Europese Unie weigerden om hieraan deel te nemen of zonder meer hun kritiek uitten op de voorstellen van de Commissie.⁶⁶ Om nu de exacte omvang van de materiële bevoegdheid van het Europees Openbaar Ministerie te kunnen beschrijven, moeten we kijken naar de Europese regelgeving die dit heeft vastgelegd. Hier is er binnen de Europese Unie natuurlijk meer dan één enkel instrument voor toegepast, waardoor deze instrumenten dan ook achtereenvolgens bekeken moeten worden om een exact zicht te krijgen op de omvang die er is gegeven aan dit jonge orgaan van de Europese Unie. Deze bevoegdheid is voornamelijk terug te vinden in 3 verschillende vormen van Europese regelgeving.

4.1. Een duidelijk kader wat betreft de materiële bevoegdheid

4.1.1. Artikel 86 VWEU

Een eerste rechtsbron waarop de bevoegdheid van het Europees Openbaar Ministerie is gebaseerd, kunnen we terugvinden in het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie.⁶⁷ Hoewel deze norm niet zelf zorgt voor de instelling van het orgaan, is het daarentegen wel de rechtsbron waarop latere instrumenten zijn gebaseerd die de oprichting van het Europees Openbaar Ministerie hebben geïnstitutionaliseerd. Artikel 86(1) bepaalt de mogelijkheid en de modaliteiten van deze oprichting van het Europees Openbaar Ministerie. Maar voor de exacte bevoegdheid moet er gekeken worden naar het artikel 86(2). Dit artikel luidt als volgt:

Het Europees Openbaar Ministerie is, in voorkomend geval in samenwerking met Europol, bevoegd voor het opsporen, vervolgen en voor het gerecht brengen van daders van en medeplichtigen aan strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie, zoals omschreven in de in lid 1 bedoelde verordening, schaden. Het Europees Openbaar Ministerie is belast met de rechtsvordering voor de bevoegde rechtbanken van de lidstaten in verband met deze strafbare feiten.

Het doel van het Europees Openbaar Ministerie is het ervoor zorgen dat activiteiten die de financiële belangen van de Unie schaden uiteindelijk bestraft kunnen worden. Reeds eerder werd gesteld dat het OLAF, het orgaan tegen fraude van de Europese Unie, ook actief is op dit domein maar onvoldoende handelingen kon stellen om deze delicten nauwgezet te onderzoeken en te vervolgen. De 3 voornaamste activiteiten zijn dus het opsporen, vervolgen en voor het gerecht brengen van daders en medeplichtigen die delicten plegen die de financiële belangen van de Europese Unie, vastgesteld bij verordening gebaseerd op artikel 86(1), schaden.

Op basis van artikel 86(4) was er de mogelijkheid om deze bevoegdheid nog uit te breiden naar

⁶⁶ D. Flore, *le parquet européen a la croisee des chemins* cit. 232-233.

⁶⁷ Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap van 13 december 2007, 2007/C 306/01. ⁷³ Art. 86(4) VWEU.

“zware misdrijven die verscheidene lidstaten schaden”⁷³. Doch, deze bevoegdheidsuitbreiding zou door de Europese Raad via besluit, en pas na goedkeuring van het Europees Parlement en een raadpleging van de Commissie kunnen doorgevoerd worden.

Hoewel dus in het verdrag van Lissabon was opgenomen dat het Europees Openbaar Ministerie bevoegd is voor de strafbare feiten die financiële belangen van de Europese Unie schenden, moet er nog gekeken worden naar wat die strafbare feiten en deze financiële belangen exact inhouden.

4.1.2. Hoofdstuk IV van Verordening 2017/1939 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie⁶⁸

Zoals elke verordening van de Europese Unie, is er geen vereiste om deze om te zetten in nationaal recht. Deze zijn namelijk bindend in al hun onderdelen en hebben directe werking binnen de nationale rechtstelsels van de lidstaten van de EU.⁶⁹ Hieruit volgt dat deze verordeningen zullen moeten worden toegepast bij een conflict met nationale rechtsregels in plaats van de nationale rechtsregels die over dezelfde aangelegenheden handelen.⁷⁰ Maar zoals reeds eerder aangehaald, verwijst ook deze verordening nog vaak naar nationale rechtsregels waardoor er in elke zaak gemanoeuvreed zal moeten worden tussen het EU-recht en de nationale normen. Het voorziet ook in een systeem van gedeelde bevoegdheid voor de lidstaten van de EU die deelnemen aan de nauwere samenwerking en het EOM, maar met voorrang voor de uitoefening van de bevoegdheid van de supranationale autoriteit met mogelijkheid tot uitoefening van een evocatierecht dat aan het Europees Openbaar Ministerie is toegewezen.

Hoofdstuk 4 van de vermelde verordening regelt de materiële, territoriale en personele bevoegdheid van het EOM en op welke wijze deze bevoegdheid uitgeoefend zal moeten worden. De materiële bevoegdheid van het EOM zit vervat in artikel 22 van de verordening. Hierin wordt gesteld dat het EOM de bevoegdheid heeft voor strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden, zoals eerder vermeld in artikel 86 VWEU. Wat exact onder deze ‘strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden’, verwijst de verordening naar de Richtlijn (EU) 2017/1371, oftewel de PIF-richtlijn. Deze richtlijn dient echter, in tegenstelling tot de verordening, wel omgezet te worden naar nationaal recht, waardoor men wat betreft de strafbare feiten ook naar de nationale rechtsregels zal moeten kijken. Maar hiervoor maakt de verordening ook de nuance dat het EOM nog steeds bevoegd zal zijn indien dezelfde strafbare gedraging door nationale normen als een ander strafbaar feit kan worden gekwalificeerd.⁷¹

Ook voor de deelneming aan criminele organisaties die als activiteit het plegen van strafbare gedragingen die schade berokkenen aan de financiële belangen van de Unie is het EOM materieel bevoegd.⁷² Wat deze criminele organisaties exact inhouden wordt omschreven in het Kaderbesluit

⁶⁸ Verord. Raad nr. (EU) 2017/1939, 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie (“EOM”), *Pb.L.* 31 oktober 2017, afl. 283/1.

⁶⁹ Art. 288 VWEU.

⁷⁰ HvJ (2^{de} k.) 5 maart 1980, nr. C-243/78, ECLI:EU:C:1980:65, *Simmenthal II*.

⁷¹ Art. 22.1. Verord. Raad nr. (EU) 2017/1939, 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie (“EOM”), *Pb.L.* 31 oktober 2017, afl. 283/1.

⁷² Art. 22.3. Verord. Raad nr. (EU) 2017/1939, 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie (“EOM”), *Pb.L.* 31 oktober 2017, afl. 283/1.

2008/841/JBZ⁷³. Artikel 1.1. van dit besluit van de Raad definieert een "criminele organisatie" als een:

*"gestructureerde vereniging die gedurende een bepaalde periode bestaat en samengesteld is uit meer dan 2 personen die in onderling overleg optreden ten einde feiten te plegen welke strafbaar zijn gesteld met een vrijheidsstraf of met een maatregel welke vrijheidsbeneming meebrengt met een maximum van ten minste vier jaar of met een zwaardere straf, met als doel om rechtstreeks of onrechtstreeks financieel of ander vermogensvoordeel te verwerven"*⁷⁴

Het is hier dan ook duidelijk dat het Europees Openbaar Ministerie slechts bevoegd zal zijn voor deelneming aan criminele activiteiten die (i) voor een periode, en dus niet éénmalig, feiten plegen. Er moet een (ii) samenwerking zijn minstens 2 personen die gestructureerd te werk gaan. Er moet een duidelijk opzet zijn om (iii) rechtstreeks of onrechtstreeks een voordeel te verkrijgen uit het uitvoeren van de feiten en deze feiten moeten verbonden zijn aan (iv) een maximumstraf van vrijheidsberoving van minstens 4 jaar of meer.

Ook dient gelet te worden op het feit dat deze criminele organisatie geen sterke mate van structuur vereist, noch dat deze duidelijk ingedeeld moet zijn wat betreft de uitoefening van de functies binnen deze structuur. Het Kaderbesluit vereist enkel dat deze samenwerking duidelijk tot stand is gekomen met het plegen tot de strafbare feiten.

Op deze wijze zorgt men ervoor dat het Europees Openbaar Ministerie niet voor elk feit kan optreden, maar zich dient te richten op de ingrijpende en zware feiten die raken aan de financiële belangen van de Europese Unie. Zo wordt de reikwijdte van de bevoegdheid beperkt, maar garandeert men ook dat het Europees Openbaar Ministerie niet overladen wordt met zaken.

Wat echter niet tot de bevoegdheid van het Europees Openbaar Ministerie behoort zijn de nationale directe belastingen, met inbegrip van de strafbare feiten die hier onlosmakelijk mee zijn verbonden. Hierdoor spreekt Verordening 2017/1939 zich ook niet uit over werking en structuur van de nationale belastingadministraties van haar lidstaten.⁷⁵

Een abstracte maar toch verreikende uitbreiding van de bevoegdheid van het EOM kunnen we terugvinden in lid 3 van artikel 22 Verordening 2017/1939. Dit lid stelt namelijk dat het EOM ook de bevoegdheid heeft over strafbare feiten die 'onlosmakelijk verbonden' zijn met de strafbare gedragingen waar het EOM reeds bevoegd voor is op basis van artikel 22.1. Verordening 2017/1939. Dit lid geeft daarom het EOM een mogelijks verregaande impliciete bevoegdheid.

Deze verordening regelt de territoriale en personele bevoegdheid van het EOM in artikel 23 Verordening 2017/1939. Ten eerste heeft het Europees Openbaar Ministerie de bevoegdheid indien de strafbare feiten waarover het de materiële bevoegdheid heeft "geheel of gedeeltelijk op het

⁷³ Kaderbesluit 2008/841/JBZ van de Raad van 24 oktober 2008 ter bestrijding van georganiseerde criminaliteit OJ L 300, 11 november 2008, p. 42-45.

⁷⁴ Art. 1.1. Kaderbesluit 2008/841/JBZ van de Raad van 24 oktober 2008 ter bestrijding van georganiseerde criminaliteit OJ L 300, 11 november 2008, p. 42-45.

⁷⁵ Art. 22.4. Verord. Raad nr. (EU) 2017/1939, 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie ("EOM"), *Pb.L.* 31 oktober 2017, afl. 283/1. ⁸¹ Art. 325 VWEU.

grondgebied van één of meer lidstaten zijn gepleegd”, of deze zijn gepleegd door een onderdaan van één van de lidstaten van de nauwere samenwerking, maar slechts in het geval dat deze lidstaat de rechtsmacht heeft als de feiten buiten haar landsgrenzen zijn gepleegd, of indien deze zijn gepleegd door een persoon die ten tijde van de feiten onder het Statuut of Regeling van toepassing op de personeelsleden van de Europese Gemeenschappen viel, slechts indien de lidstaat rechtsmacht kan uitoefenen indien de feiten buiten haar landsgrenzen zijn gepleegd.

Preambule 11 van Verordening 2017/1939 stelt wel dat deze materiële bevoegdheid ook kan uitgebreid worden naar zware criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie, alsook terrorisme doch slechts na een unaniem besluit van de Europese Raad. Wat betreft de uitbreiding van de bevoegdheid naar terrorisme heeft de Commissie reeds een Aangezien deze verordening wat betreft de exacte inhoud van de strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schenden verwijst naar de PIF-richtlijn, is het dan ook vereist om deze te analyseren om de exacte materiële bevoegdheid duidelijk vorm te geven.

4.2. Bescherming van de “financiële belangen van de EU”

Het beschermen van de financiële belangen van de Europese Unie is op grond van zijn verdragen een gedeelde bevoegdheid tussen zowel de supranationale organisatie als de lidstaten van de EU.⁸¹ De lidstaten moeten deze belangen namelijk beschermen en de handelingen die deze schaden op dezelfde manier bestrijden als de schadelijke handelingen tegen de eigen financiële belangen. Naar deze financiële belangen wordt meermaals verwezen in artikel 86 VWEU en de verordening betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie. Deze instrumenten zorgden dan ook voor een duidelijk kader wat betreft de materiële bevoegdheid van het Europees Openbaar Ministerie. Door middel van de PIF-richtlijn wordt deze bevoegdheid verder uitgediept en geconcretiseerd. Maar hier moet echter een duidelijke nuance aangebracht worden.

Aangezien er hier sprake is van een richtlijn, dienen de lidstaten van de nauwere samenwerking deze eerst om te zetten in het eigen rechtsstelsel, waardoor er tussen de verschillende lidstaten zeker een mogelijkheid bestaat dat er kleine onderlinge verschillen kunnen optreden.

4.2.1. De PIF-Richtlijn⁷⁶

Deze richtlijn vervangt de reeds bestaande Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, met bijbehorende protocollen.⁷⁷ In artikel 1 heeft men het onderwerp en het doel van deze richtlijn vastgelegd. Deze zijn namelijk het opleggen van minimumregels voor de omschrijving van strafbare feiten, die fraude en andere illegale handelingen die de financiële belangen van de Unie kunnen schaden, en de sancties die hiervoor kunnen worden opgelegd. Hierdoor kan men samen met de reeds bestaande regels hieromtrent de bescherming tegen zulke schade verhogen. Men beoogt dus door middel van deze richtlijn het bekomen van een minimumharmonisatie omtrent deze regelgeving.

⁷⁶ Richtlijn, Parlement en Raad, Nr. (EU) 2017/1371, 5 juli 2017 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt, *Pb.L.* 28 juli 2017, afl. 198/29.

⁷⁷ Akte van de Raad van 26 juli 1995 tot vaststelling van de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, OJ C, C/316, 27 november 1995, 48.

Het meest essentiële element van deze richtlijn is echter het geven van een definitie voor wat exact onder de term "financiële belangen van de Unie" kan begrepen worden. Artikel 2.1.a) luidt daarom als volgt:

*"Alle ontvangsten, uitgaven en activa die worden gedekt door, zijn verworven in het kader van, of zijn verschuldigd aan: i) de begroting van de Unie; ii) de begrotingen van de instellingen, organen en instanties van de Unie die op grond van de Verdragen zijn opgericht, en de begrotingen die zij direct dan wel indirect beheren en controleren."*⁷⁸

Het is dan ook duidelijk dat door middel van het EOM op te richten, men de begroting van de Unie en haar organen wil beschermen. Maar om deze te kunnen beschermen moet men ook de ontvangsten, uitgaven en activa controleren en weerhouden dat hier onwettige handelingen omtrent kunnen optreden. Kortom, alle bewegingen van en naar deze begrotingen moeten op een correcte en legale manier plaatsvinden. Elke handeling of elk nalaten dat dus deze bewegingen of de activa in een negatieve manier kunnen beïnvloeden, zou dan ook tegen de financiële belangen van de Unie kunnen zijn.

Wat betreft btw-inkomsten zal het EOM slechts bevoegd zijn voor fraude of andere strafbare feiten hieromtrent indien er sprake is van een ernstige inbreuken. Er was namelijk reeds vastgesteld door het Hof van Justitie in het arrest *Taricco e.a.*⁷⁹ dat ook btw tot de financiële belangen van de Unie behoort. Dit werd dan ook gezien als een logische uitspraak door het Hof aangezien de inkomsten uit btw één van de voornaamste inkomsten van de Unie zijn.⁸⁰ Maar er is vastgelegd in deze richtlijn dat er pas sprake is van een ernstige inbreuk indien er 2 voorwaarden zijn voldaan.

Ten eerste indien er een aanwezigheid is van fraude omtrent eigen middelen uit de btw in het kader van grensoverschrijdende structuren. Er zal dus omtrent btw-inkomsten een element aanwezig moeten zijn waardoor er ten minste over de grens van 2 lidstaten heen een frauduleuze handeling plaatsvindt. Ten tweede moet de schade omtrent deze fraude op zijn minst 10.000.000 euro bedragen. Het bedrag van deze schade wordt berekend door de algehele schade in rekening te nemen die door de frauduleuze constructie wordt berokkend, zijnde zowel de schade aan de financiële belangen van de Unie als de financiële schade voor de lidstaten.⁸¹ Indien er niet is voldaan aan deze 2 voorwaarden zal er dus ook geen aanwezigheid zijn van een ernstige inbreuk onder deze richtlijn, maar slechts een gewone inbreuk, waardoor het EOM niet bevoegd zal zijn.

Het doel van deze richtlijn is dus het harmoniseren van de definities van de financiële belangen van de Unie, de strafbare feiten die deze kunnen schaden en het opleggen van een minimum aan sancties die kunnen opgelegd aan de personen, rechtspersonen of criminele organisaties die deze strafbare feiten tegen de financiële belangen van de Unie plegen. Maar het is natuurlijk aan de lidstaten om

⁷⁸ Art. 2.1.a) Richtlijn, Parlement en Raad, Nr. (EU) 2017/1371, 5 juli 2017 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt, *Pb.L.* 28 juli 2017, afl. 198/29.

⁷⁹ HvJ (Grote k.) 8 september 2015, C-105/14, ECLI:EU:C:2015:555, *Taricco e.a.*

⁸⁰ V. MITSILEGAS en F. GIUFFRIDA, "The European Public Prosecutor's Office and Human Rights" in W. GEELHOED, L. ERKELENS en A. MEIJ (eds.), *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, Springer, 2017, 65 en D. VILAS ÁLVAREZ, "The Material Competence of the European Public Prosecutor's Office"

⁸¹ Preambule 4 van de Richtlijn, Parlement en Raad, Nr. (EU) 2017/1371, 5 juli 2017 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt, *Pb.L.* 28 juli 2017, afl. 198/29.

deze richtlijn om te zetten naar nationale rechtsregels om aan deze minimumharmonisatie te voldoen. Het staat natuurlijk open aan de lidstaten om strengere bepalingen vast te leggen dan de minima die reeds werden vastgelegd door de richtlijn. Hierdoor kunnen er afwijkingen zijn in de lidstaten onderling waardoor men in bepaalde lidstaten strenger bestraft kan worden dan andere.

4.3. De impliciete bevoegdheid van het EOM

Op basis van artikel 86 VWEU kon de Raad volgens de bijzondere wetgevingsprocedure een verordening uitvaardigen om het Europees Openbaar Ministerie in te stellen. Dit gebeurde vervolgens via een nauwere samenwerking, doch op basis van dit artikel van het VWEU is het doel van het Europees Openbaar Ministerie om strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden te bestrijden.⁸⁷ Dit werd vervolgens in de verordening gespecificeerd naar strafbare feiten zoals gedefinieerd in de PIF-richtlijn alsook deelneming aan een criminele organisatie die deze strafbare feiten pleegde. Maar een derde categorie werd hieraan toegevoegd, namelijk de strafbare feiten die onlosmakelijk verbonden zijn met de reeds genoemde strafbare gedragingen.⁸² De inhoud die aan deze term wordt gegeven wordt ook uitgelegd in de preambule van de verordening. Hierin wordt namelijk gesteld dat deze term wordt ingevuld volgens de relevante rechtspraak waarin gesteld wordt dat er een vereiste is van gelijkheid van materiële feiten, en nog concreter een reeks specifieke omstandigheden die naar tijd en plaats onlosmakelijk verbonden zijn.⁸³ Dit geeft het EOM een "ancillary competence", dus een uitgebreide impliciete bevoegdheid boven op de toegewezen bevoegdheid. De vage en vrij open omschrijving van deze impliciete bevoegdheid kan echter vrij ver reiken en op deze manier is het mogelijks toegestaan dat het Europees Openbaar Ministerie zich zeer vlot een hele waaier aan zaken toe-eigent op basis van "ancillary offences". Maar is dit echter een beknotting voor de bevoegdheden van de nationale autoriteiten of gaat deze impliciete bevoegdheid noodzakelijk hand in hand met de bevoegdheid die initieel bedoeld is voor het EOM?

4.4. Gevaar voor de bevoegdheden van de nationale autoriteiten?

Op het eerste zicht lijkt dit inderdaad een te verregaande inperking van de nationale strafvervolgingsautoriteiten aangezien deze impliciete bevoegdheid eventueel in combinatie met het evocatierecht ervoor kan zorgen dat heel wat zaken makkelijk worden weggetrokken van de rechtsmacht van de nationale autoriteiten. Ook in de aanleiding naar de oprichting van het EOM waren er nationale parlementen die hier kritisch tegenover stonden, zoals de Duitse Bundestag.⁸⁴

4.4.1. Ancillary offences en de bescherming van het *Ne Bis in Idem*-beginsel

De Commissie gaf als respons een rechtvaardiging voor deze impliciete bevoegdheid. Namelijk dat de verwoording van artikel 86 VWEU zulke uitbreiding van bevoegdheid niet in de weg staat, maar ook dat een uitsluiting van deze impliciete bevoegdheid net het doel en de waarde, alsook de

⁸² Art. 22.3. Verord. Raad nr. (EU) 2017/1939, 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie ("EOM"), *Pb.L.* 31 oktober 2017, afl. 283/1. ⁸⁹ HvJ (Grote Kamer) 16 juni 2005, nr. C-105/03, ECLI:EU:C:2005:386, *Pupino*.

⁸³ Preambules 54 en 56 Verord. Raad nr. (EU) 2017/1939, 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie ("EOM"), *Pb.L.* 31 oktober 2017, afl. 283/1.

⁸⁴ Zie hoofdstuk 2.3.2

efficiëntie van het Europees Openbaar Ministerie drastisch zou verminderen.⁸⁵ Deze redenering kan ook teruggevonden worden in preambules 54 en 56 van Verordening 2017/1939 en is gebaseerd op de verwoording van artikel 86 VWEU en staft een bescherming van het *in idem*-beginsel dat gewaarborgd wordt door artikel 50 van het EU-Handvest van Grondrechten.⁸⁶

Wat exact verstaan wordt onder dit beginsel werd reeds in de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie vorm gegeven. Om te kunnen spreken van *bis in idem*, dient men te kijken naar de aanwezigheid van een strafrechtelijk karakter, éénzelfde persoon, dezelfde feiten en de aanwezigheid van een gerechtelijke uitspraak met bindend karakter.⁸⁷ In het licht van deze impliciete bevoegdheid zal het cruciaal zijn om te kijken of deze feiten *inherently linked* of onlosmakelijk verbonden zijn waardoor de noodzaak ontstaat om deze samen te berechten. In het arrest *Van Esbroeck* stelde het Hof van Justitie dat er sprake moet zijn van een geheel van concrete omstandigheden die onlosmakelijk verbonden zijn in de tijd en in de ruimte als ook door hun onderwerp met elkaar zijn verbonden.⁸⁸ Er moet bijgevolg dus verder gekeken worden dan enkel naar de kwalificatie van de feiten volgens het nationale recht, maar ook naar de verbondenheid van deze feiten in zowel de tijd als de ruimte.

Deze denkwijze wordt ook door Europese rechtspraak gevolgd in meerdere arresten. Het Europees Hof van Justitie is namelijk van oordeel dat het toegestaan is aan de Europese wetgever om door middel van “doeltreffende, evenredige en afschrikkende straffen” maatregelen te nemen die tot de bevoegdheden van de lidstaten behoren om een volledige efficiëntie te kunnen voorzien betreffende de Europese regelgeving.⁸⁹ Ook het Europees Hof erkent dus het bestaan van een impliciete bevoegdheid in de mate dat dit noodzakelijk is voor de Europese Unie om haar doelstellingen te bereiken.

Art. 86(4) staat echter een uitbreiding toe mits unanieme beslissing in de Raad na goedkeuring in het Europees Parlement. Dus een uitbreiding van deze bevoegdheid die is toegekend door artikel 86(2) door middel van het toevoegen van een impliciete bevoegdheid omtrent deze “ancillary offences” voor op strafbare gedragingen die identieke materiële feiten hebben als de strafbare gedragingen waarvoor het EOM initieel bevoegd voor zou zijn, zou een schending van deze vereiste procedure zijn indien deze vaag gemotiveerd zou zijn op basis van een efficiënte strafvervolgning van het EOM.⁹⁰

⁸⁵ D. FROMAGE, “The Second Yellow Card on the EPP Proposal: An Encouraging Development for Member State Parliaments?” *Yearbook of European Law* 2016, Vol. 35, Afl. 1, 18. ⁹² Art. 50 EU-Charter

⁸⁶ Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie nr. 2000/C 364/01, 18 december 2000, OJ C 326, 26 oktober 2012, 391–407.

⁸⁷ EUROJUST, Case-law by the Court of Justice of the European Union on the Principle of *ne bis in idem* in criminal matters, *European Union Agency for Criminal Justice Cooperation*, 2021, <https://www.eurojust.europa.eu/publication/case-law-court-justice-european-union-principle-ne-bis-idem-criminal-matters-december-2021>.

⁸⁸ HvJ (2^{de} k.) 9 maart 2006, nr. C-436/04, ECLI:EU:C:2006:165, *Van Esbroeck*

⁸⁹ Zie onder meer HvJ (Grote kamer) 13 september 2005, nr. C-176/03, ECLI:EU:C:2005:542, *Commissie/Raad van de Europese unie* en HvJ 31 maart 1971, nr. 22/70 *Commissie/Raad van de Europese Unie (ERTA)*, EU:C:1971:32.

⁹⁰ Zie ook E. SITBON, “Ancillary Crimes and *Ne Bis in Idem*” in W. GEELHOED, L. ERKELENS en A. MEIJ (eds.), *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor’s Office*, Springer, 2017, 134.

Echter, de onzekerheid omtrent deze “ancillary offences” zorgt echter voor vragen omtrent de bevoegde instantie indien er samenhang optreedt tussen verschillende strafbare gedragingen. De vraag rijst dan wie bevoegd zal zijn voor alle gedragingen samen, of dat de verschillende gedragingen apart vervolgd moeten worden. Dit brengt ons mogelijk bij een positief competitieconflict, maar ook bij een potentiële schending van het *ne bis in idem*-beginsel. Het probleem van deze “grijze zone” waarbij het EOM dan haar bevoegdheid moet bepalen kan mogelijk leiden tot een schending van het legaliteitsbeginsel in strafzaken dat gewaarborgd wordt door artikel 49 van het Handvest van de Grondrechten van de EU.⁹¹

Deze grijze zone is echter ingekleurd door 2 elementen om deze impliciete bevoegdheid te rechtvaardigen en enkele beperkingen hierop aan te voeren. Ten eerste kan er gesteld worden dat men uit de letterlijke interpretatie van artikel 86(2) VWEU niet kan afleiden dat deze “ancillary offences” niet onder de bevoegdheid van het EOM kunnen vallen, aangezien deze gedragingen de financiële belangen mij inziens kunnen schaden, doch indirect.⁹² Maar ten tweede, kan men op basis van rechtspraak ook zien dat het Hof van Justitie⁹³ een bepaalde vrijheid geeft aan de Europese wetgever om deze bevoegdheid uitgaande van de juiste rechtsgrondslag uit te breiden op basis van het doel van de wetgeving indien er rekening wordt gehouden met het Handvest van Grondrechten van de EU en het beginsel van subsidiariteit.⁹⁷ Het Hof ziet er op toe dat het “effet utile” dat wordt gegeven aan artikel 86 VWEU behouden. Dit kan volgens het Hof ook gedaan worden door middel van een functionele interpretatie te geven aan de rechtsgrondslag. De redenen die gegeven worden ter hantering van de functionele interpretatie door de Commissie zijn namelijk het garanderen van een efficiënte werking van het EOM en het beschermen van het *Ne Bis in Idem*-beginsel, waarbij zulke redenering ook door het Hof van Justitie gevolgd zou worden gebaseerd op eerdere rechtspraak.⁹⁴

Gebaseerd op het mijlpaalarrest *Gasparini* zou het namelijk in bepaalde mate onmogelijk worden voor het Europees Openbaar Ministerie om zijn bevoegdheid uit te oefenen indien het deze impliciete bevoegdheid omtrent “ancillary offences” niet zou kunnen uitoefenen. In dit arrest diende het Hof zich uit te spreken over een prejudiciële vraag, gesteld in het kader van een strafzaak tegen onder meer de heren Gasparini. Bijgevolg leidde dit tot een algemenere vraag of de vrijspraak door verjaring door rechterlijke instanties van één lidstaat tot voordeel strekt voor dezelfde ten laste gelegde feiten voor de vrijgesproken persoon voor een rechter in een andere lidstaat. Als antwoord hierop bevestigde het Hof van Justitie dat het *ne bis in idem*-beginsel diende toegepast te worden aangezien niemand in een lidstaat kan worden gevolgd voor dezelfde feiten als waarvoor deze persoon reeds bij conform art. 54 van de Schengenovereenkomst onherroepelijk vonnis in een andere

⁹¹ Art. 49 EU-Charter.

⁹² Zie ook E. SITBON, “Ancillary Crimes and *Ne Bis in Idem*” in W. GEELHOED, L. ERKELENS en A. MEIJ (eds.), *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor’s Office*, Springer, 2017, 135.

⁹³ HvJ 26 maart 1996, nr. C-271/94, ECLI:EU:C:1996:133, Europees Parlement/Raad van de Europese Unie en HvJ 10 januari 2006, nr C-178/03, ECLI:EU:C:2006:4, Europese Commissie/Europees Parlement en de Raad. ⁹⁷ H.G. NILSSON, “Article 86 [European Public Prosecutor’s Office] in HJ. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds.), *Treaty on the Functioning of the European Union – A Commentary*, 2021, (1624) 1633.

⁹⁴ HvJ (1^{ste} K.) 28 september 2006, nr. C-467/04, ECLI:EU:C:2006:610, *Gasparini*.

lidstaat werd vervolgd, doch slechts indien de sanctie reeds ten uitvoer wordt gelegd, niet meer ten uitvoer kan worden gelegd of dat de sanctie reeds werd ondergaan door de veroordeelde persoon.⁹⁵

Dus hoewel deze impliciete bevoegdheid op het eerste zicht zeer ver kan reiken, lijkt deze toch zeker nodig en zelfs cruciaal om een efficiënte werking en uitoefening van de voornaamste bevoegdheid van het Europees Openbaar Ministerie te kunnen garanderen.

4.4.2. Limieten aan deze impliciete bevoegdheid

Hoewel deze impliciete bevoegdheid noodzakelijk is, zijn hier dan toch limieten aan gesteld zodat men kan voorkomen dat deze noodzakelijk bijkomende bevoegdheid onnodig ver zou reiken. Artikel 22.3. van de verordening stelt namelijk dat deze impliciete bevoegdheid slechts uitgeoefend kan worden in conformiteit met artikel 25.3 van de verordening. Hierin zijn namelijk 2 situaties opgenomen waarbij dat de EOM haar impliciete bevoegdheid niet zal kunnen uitoefenen.

Deze impliciete bevoegdheid, niet uitgeoefend kunnen worden indien de maximumstraf die opgelegd kan worden aan de strafbare gedraging die onder de bevoegdheid van het EOM ressorteert volgens nationaal recht lager is of gelijk aan de maximumstraf die aan de strafbare gedraging kan opgelegd die onder de impliciete bevoegdheid van het EOM zou kunnen vallen. Hierdoor beoogt men dat de impliciete bevoegdheid enkel zou kunnen uitgeoefend worden indien de "ancillary offences" niet de mogelijk zwaarst strafbare gedragingen zouden zijn, maar net van ondergeschikte aard zouden zijn aan de strafbare gedraging waar het EOM bevoegd voor is.

4.5. De rechterlijke toetsing van art. 42 Verordening 2017/1939⁹⁶

Een waarborg die is ingevoegd in de EU-regelgeving om mogelijke bevoegheidsconflicten te beslechten of zelfs bevoegdheidsoverschrijdingen aan banden te leggen is de rechterlijke toetsing die vervat zit in artikel 42 van de verordening betreffende nauwere samenwerking. Deze rechterlijke toetsing bestaat uit 2 onderdelen waarbij voor 1 aspect de nationale rechters bevoegd zijn en de andere aangelegenheden voorbehouden zijn voor het Europees Hof van Justitie. In artikel 42.1. van de Verordening is vastgelegd in welke situatie de nationale rechtbanken bevoegd zijn om een toetsing door te voeren. Dit is namelijk enkel in het geval dat het EOM procedurele handelingen stelt, of nalaat te stellen bij een wettelijke verplichting daartoe, die rechtsgevolgen kan teweegbrengen voor derden. Deze rechtshandelingen zullen dan ook getoetst moeten worden door de nationale rechters volgens hun conformiteit met het nationale recht aangezien in deze gevallen het EOM dan ook optreedt volgens het nationale recht.

In de overige gevallen opgesomd in de overige leden van artikel 42 zal enkel het Europees Hof van Justitie de bevoegdheid hebben om zich te mogen uitspreken. De belangrijkste situatie is een mogelijks bevoegdheidsconflict tussen de nationale autoriteiten en het EOM omtrent de bevoegdheden die vervat zitten in artikel 22 en 25 van de Verordening. Het zal daarom ook aan het Hof van Justitie zijn om na te gaan of het EOM een bevoegdheidsoverschrijding is begaan of net zijn bevoegdheid zal moeten uitoefenen in de zaak voor handen. Hierdoor kan er via een prejudiciële

⁹⁵ Art. 54 Schengenakkoord.

⁹⁶ Art. 42 Verord. Raad nr. (EU) 2017/1939, 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie ("EOM"), *Pb.L.* 31 oktober 2017, afl. 283/1.

vraag duidelijkheid gecreëerd worden bij mogelijke grijze zones waarin de exacte bevoegde instantie niet duidelijk is.

4.6. Een uitbreiding van de materiële bevoegdheid naar grensoverschrijdend terrorisme

In september 2018 werd door de Europese Commissie de intentie om de bevoegdheid van het Europees Openbaar Ministerie uit te breiden tot grensoverschrijdende terroristische misdrijven.⁹⁷ Deze mededeling vond plaats op de bijeenkomst van leiders van de Europese Unie in Salzburg op 19 en 20 september 2018. Reeds op aanzet de speech van Jean-Claude Juncker op zijn Europese State of the Union van 13 september 2017 had de Europese Commissie een voorstel voorbereid om deze bevoegdheidsuitbreiding mogelijk te maken.⁹⁸ De mogelijkheid tot deze bevoegdheidsuitbreiding is voorzien in art. 86, 4^{de} lid VWEU in het geval van een intentie tot deze uitbreiding in het geval van zware misdrijven die verschillende lidstaten van de Unie schaden, docht slechts op éénparigheid van alle lidstaten van de EU en niet enkel de deelnemende landen van het EOM en dit na goedkeuring van het Europees Parlement en na raadpleging van de Commissie.

Dit zou de versnippering inzake de behandeling van terroristische misdrijven die momenteel op nationaal niveau aanwezig is volgens de Europese Commissie moeten tegengaan.⁹⁹ Andere problemen die vermeden kunnen worden door deze bevoegdheidsuitbreiding zijn de moeizame uitwisseling van informatie omtrent deze misdrijven over de lidstaten heen, het verkleinen van de kloof tussen de onderzoeks- en vervolgingsfase, als ook de inefficiënte parallelle onderzoeken en vervolgingen.¹⁰⁰ Het Europees Openbaar Ministerie zou dan de geschikte coördinator zijn om deze problemen van de baan te helpen. Hiervoor zullen echter aanpassingen nodig zijn aan de EOM-verordening op het gebied van de territoriale en personele bevoegdheid van het EOM, een mogelijke aanpassing van de wijze van handelen van het EOM, de onderzoeksbevoegdheden en de principes waarop ze deze uitvoert.

Het is echter nog afwachten op mogelijke nieuwe impulsen om dit voorstel van de Commissie gerealiseerd te zien worden en de effectieve bevoegdheidsuitbreiding voor het EOM door te voeren.

4.7. De materiële bevoegdheid van het EOM: Conclusie

Een korte blik op het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie kan reeds een eerste zicht geven op de functie en de materiële bevoegdheid van het Europees Openbaar Ministerie. Het supranationale orgaan is op basis van artikel 86 VWEU namelijk bevoegd voor het opsporen, vervolgen en voor het gerecht brengen van daders die strafbare feiten plegen die de financiële belangen van de Unie schaden, maar ook de medeplichtigen hieraan. In de verordening en de PIF-richtlijn wordt inhoudt gegeven aan de term "financiële belangen van de Unie" en de misdrijven die

⁹⁷ Mededeling (Comm.) aan het Europees Parlement, en de Europese Raad over een Europa dat bescherming biedt: een initiatief om de bevoegdheden van het Europees Openbaar Ministerie uit te breiden tot grensoverschrijdende terroristische misdrijven, Brussel, 12 september 2018, COM(2018) 641 final.

⁹⁸ PG1

⁹⁹ PG 4

¹⁰⁰ Pg 6-8.

deze belangen schaden. Ook kan deze bevoegdheid van het EOM nog uitgebreid worden naar zware misdrijven die verscheidene lidstaten schaden mits unanieme beslissing in de Raad.

Maar een zeer opmerkelijk gegeven is het feit dat aan het Europees Openbaar Ministerie een impliciete bevoegdheid wordt gegeven tot het vervolgen van "ancillary offences" die onlosmakelijk verbonden zijn met strafbare gedragingen die reeds onder de normale bevoegdheid van het EOM vallen. Hierdoor wordt de bevoegdheid van de supranationale autoriteit zeer sterk uitgebreid. Op het eerste zicht lijkt dit zelfs mogelijk tot een beknotting van de nationale openbare ministeries te kunnen leiden en zelfs een ongeoorloofde bevoegdheidsuitbreiding die in strijd is met de vereiste procedure uit artikel 86(4) VWEU. Maar gebaseerd op rechtspraak van het Hof van Justitie, dat een functionele interpretatie toelaat van artikel 86 VWEU, en de bescherming van het *Ne Bis in Idem*-beginsel is het dan toch een wettelijke bevoegdheidsuitbreiding die inherent is aan de materiële expliciete bevoegdheid van het EOM om ook een efficiënte werking en een goede rechtsbedeling van dit EU-orgaan te kunnen garanderen.

Hoewel deze bevoegdheid dan ook zeer verregaand lijkt te gaan, wordt dit toch ingeperkt door enkele beperkingen die ingevoegd zijn in de Verordening. Ten eerste vinden we de beperkingen terug uit artikel 24.3 van de Verordening in welke gevallen het EOM niet bevoegd zal zijn. Ten 2^{de} is er de rechterlijke toetsing door de nationale rechters en het Hof van Justitie die zich mogen buigen over potentieel bevoegdheidsoverschrijdende proceshandelingen en bevoegdheidsconflicten. In deze waarborgen zijn dan toch de wil van de lidstaten die sceptisch tegenover de verregaande bevoegdheid van het EOM stonden terug te vinden aangezien in deze beperking het subsidiariteitsbeginsel en een duidelijke afbakening van de bevoegdheid van het EOM is ingevoegd. Het is het doel van deze waarborgen om het EOM enkel zijn bevoegdheid te laten uitoefenen als dit supranationaal orgaan het best geschikt is om de strafbare gedragingen *in casu* te vervolgen.

5. De omzetting van de richtlijn in de Belgische rechtsorde

Om de exacte bevoegdheidsverdeling tussen het Europees Openbaar Ministerie en het Belgische nationale Openbaar Ministerie te kunnen weergeven, moet er natuurlijk ook gekeken worden naar de vereiste omzetting van de EU-regelgeving in de Belgische nationale rechtsorde. Hoewel artikel 86 VWEU en de Verordening rechtstreekse werking hebben in de Belgische rechtsorde, was er toch een omzetting van de PIF-Richtlijn noodzakelijk. Er zal dan ook een analyse gemaakt moeten worden van de aanpassingen van het Belgische recht omtrent de werking van het Europees Openbaar Ministerie om te zien of er een adequate samenwerking kan plaatsvinden of dat er indien toch nog enkele problemen schuilgaan in de toekomstige behandeling van strafzaken binnen de bevoegdheid van de supranationale autoriteit in België.

Als startpunt wordt hier eerst het systeem besproken dat in België wordt gehanteerd om onderzoeken en vervolgingshandelingen te stellen. Wie initieert het onderzoek? Wie kan daden van onderzoek stellen en zijn hiervoor bijzondere toestemmingen nodig? Want hoewel dit voor het EOM allemaal tot de bevoegdheid van de gedelegeerde Europese aanklagers hoort, is dit in de Belgische rechtsorde niet eenduidig toegewezen aan 1 enkele persoon. Het is dan ook noodzakelijk om dit systeem als startpunt te nemen, om vervolgens over te gaan naar de wijzigingen die hierop zijn aangebracht, om zo een beeld te krijgen in hoeverre de Belgische wetgever aanpassingen heeft doorgevoerd om tot een efficiënte samenwerking te komen met het Europees Openbaar Ministerie.

5.1. De Belgische wetwijzigingen voor het EOM

Zo komt men bij de vraag hoe de Belgische wetgever het Europees Openbaar Ministerie wilde integreren in dit Belgische systeem van strafvervolgning. Om de Europese regelgeving omtrent het EOM in de Belgische rechtsorde om te zetten heeft de Belgische wetgever een nieuwe wet ingevoerd, namelijk de Wet houdende diverse bepalingen inzake justitie¹⁰¹. Hier zal dan ook specifiek worden ingegaan op de wijzigingen die zijn doorgevoerd omtrent het invoeren van de gedelegeerde Europese aanklager en de bevoegdheden die deze in haar werkzaamheden zijn kunnen uitvoeren.

5.1.1. Procedurele wijzigingen

In deze nieuwe wet koos de wetgever om een nieuw, onafhankelijk Openbaar Ministerie op te richten voor zowel de Belgische Europese aanklager als de gedelegeerde Europese aanklagers, hoewel de Belgische Europese aanklager in principe onderdeel is van het centrale niveau van het Europees Openbaar Ministerie. De Belgische wetgever koos er dus niet voor om deze te integreren in de reeds bestaande openbare ministeries, maar net om deze een apart statuut te verlenen ter uitoefening van hun bevoegdheden. Artikel 3 van deze wet zorgde namelijk voor de introductie van een nieuw artikel 156/1 in het Gerechtelijk Wetboek.¹⁰² Dit nieuwe artikel geeft de Europese aanklager en gedelegeerde Europese aanklagers de rechtsmacht om hun bevoegdheid over het volledige grondgebied van het Belgische Rijk uit te oefenen. Ook geeft men deze Europese aanklager en de

¹⁰¹ Wet 17 februari 2021 houdende diverse bepalingen inzake justitie, *BS* 24 februari 2021.

¹⁰² Art. 156/1 Ger. W. ingevoerd door art. 3 wet 17 februari 2021 houdende diverse bepalingen inzake justitie, *BS* 24 februari 2021.

gedelegeerde Europese aanklagers de macht om deze bevoegdheid uit te oefenen zoals de andere leden van het Openbaar Ministerie. Deze krijgen dus dezelfde bevoegdheid om opsporingshandelingen in te stellen als de procureurs des Konings tijdens het opsporingsonderzoek waardoor deze ook de goedkeuring van een onderzoeksrechter zullen moeten verzoeken bij het stellen van bepaalde dwangmaatregelen, alsook handelingen van gerechtelijk onderzoek in te stellen die tot hun bevoegdheden horen.¹⁰³ Maar ook voor de rechter kunnen deze Europese aanklager en gedelegeerde aanklagers de opdrachten uitvoeren die normaliter zijn voorbehouden voor het Openbaar Ministerie in de uitoefening van hun bevoegdheden in strafzaken voor de hoven van beroep, de hoven van assisen en de rechtbanken van eerste aanleg.

Paragraaf 2 van dit nieuwe artikel 156/1 van het Gerechtelijk Wetboek voorziet ook in een plicht tot kennisgeving uitgaande van de leden van het Openbaar Ministerie aan de gedelegeerde Europese aanklagers indien een misdrijf dat tot de bevoegdheid van het Europees Openbaar Ministerie behoort voor hen aanhangig wordt gemaakt. Dit met een extra verplichting om geen onnodige vertraging te hanteren. Van zodra zulke zaak bij de gedelegeerde Europese aanklagers wordt kennisgegeven, hebben zij de keuze om hun bevoegdheid al dan niet uit te oefenen.¹⁰⁴ De Belgische wetgever heeft verder ook voorzien om bevoegdheidsgeschillen te beslechten tussen de gedelegeerde Europese aanklagers en het Openbaar Ministerie indien deze de bevoegdheid van de gedelegeerde Europese aanklagers betwist. Hier zal het College van procureurs-generaal bevoegd voor zijn en uitspraak over kunnen doen na overleg met de gedelegeerde Europese aanklagers en de betrokken leden van het Openbaar Ministerie. Tegen deze beslissing staat geen rechtsmiddel open en kunnen geen nietigheden opgeworpen worden, maar een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie uitgaande van het College van procureurs-generaal is wel mogelijk.¹⁰⁵

Een echter opvallend gegeven is de keuze van de Belgische wetgever om ook nieuwe onderzoeksrechters aan te stellen samen met de integratie van de gedelegeerde Europese aanklagers in het Belgische systeem van strafvervolgning. Zo liet de wetgever de tweedeling tussen de procureurs des Konings en onderzoeksrechters ook onverlet inzake de bevoegdheden van het Europees Openbaar Ministerie. Maar deze nieuwe onderzoeksrechters moeten echter over de nodige ervaring en kennis beschikken die nodig is voor het uitvoeren van onderzoeken die onder de bevoegdheid van het Europees Openbaar Ministerie vallen.¹⁰⁶ Daarom wordt in België door de eerste voorzitter op advies van de procureur-generaal in het rechtsgebied van het hof van Beroep te Antwerpen, Bergen en Gent één onderzoeksrechter aangeduid, alsook in het rechtsgebied van het hof van beroep te Brussel, zowel één Nederlandstalige, als één Franstalige onderzoeksrechter en in het rechtsgebied van het hof van beroep te Luik, één onderzoeksrechter en één onderzoeksrechter die de Duitse taal beheerst.¹⁰⁷ Een belangrijke nuance aan deze nieuwe onderzoeksrechters is dat zij zowel

¹⁰³ Art. 47quaterdecies Sv. ingevoerd door art. 7 wet 17 februari 2021 houdende diverse bepalingen inzake justitie, *BS* 24 februari 2021.

¹⁰⁴ Art. 156/1, §4, 1^{ste} lid Ger. W.

¹⁰⁵ Art. 156/1, §4 2^{de}, 3^{de} en laatste lid Ger. W.

¹⁰⁶ Art. 79, lid 1 Ger. W. ingevoerd door art. 2 wet 17 februari 2021 houdende diverse bepalingen inzake justitie, *BS* 24 februari 2021.

¹⁰⁷ Art. 79, lid 1 Ger. W. ingevoerd door art. 2 wet 17 februari 2021 houdende diverse bepalingen inzake justitie, *BS* 24 februari 2021.

strafdossiers behandelen die onder de bevoegdheid van het EOM vallen, als strafdossiers die daarbuiten vallen, doch met voorrang voor deze die wel onder de bevoegdheid van het Europees Openbaar Ministerie vallen.¹⁰⁸ Indien deze gespecialiseerde rechters wettelijk verhinderd zijn, kunnen ze vervangen worden door onderzoeksrechters van de rechtbank van eerste aanleg waartoe deze verhinderde onderzoeksrechters behoren.¹⁰⁹ Hierdoor zullen dan de onderzoeksrechters met minder of geen ervaring moeten optreden in het kader van de bevoegdheden van het Europees Openbaar Ministerie.

De Belgische wetgever diende ook wijzigingen door te voeren aan de Algemene Wet Douane en Accijnzen.¹¹⁰ Specifiek met betrekking tot de samenwerking met het Europees Openbaar Ministerie werd er een nieuw hoofdstuk *XXVbis. Europees Openbaar Ministerie* ingevoerd. Hierdoor dient België minstens één ambtenaar de opdracht te geven om de samenwerking met de gedelegeerde Europese aanklagers te voorzien wat betreft overtredingen, fraudes en misdrijven zoals strafbaar gesteld door de wetten inzake douane en accijnzen, alsook diezelfde delicten die strafbaar worden gesteld door het algemene Strafwetboek. Dit hoofdstuk stelt dat deze ambtenaar ondergeschikt en bijgevolg op aanwijzingen van het Europees Openbaar Ministerie zal handelen. Ook wordt deze ambtenaar de rechtsmacht toegewezen om de vorderingen in rechte in te stellen met betrekking tot voornoemde delicten. Om deze vorderingen in te kunnen stellen verkrijgt deze ambtenaar de mogelijkheid om onderzoeksmaatregelen en andere maatregelen zoals toegekend door de EOM-verordening uit te voeren. Doch, wordt de uitvoering van deze maatregelen onderworpen aan de goedkeuring van de gedelegeerde Europese aanklager bevoegd voor de zaak in kwestie, die deze overigens ook kan bevelen om andere onderzoeksmaatregelen te treffen. Het is dan ook duidelijk dat de uitvoering betreffende de behandelingen van de delicten die onder de bevoegdheid van het EOM ressorteren, volledig zullen uitgevoerd worden onder het toezicht en de instructies van organen van het Europees Openbaar Ministerie.

5.1.2. Materiële wetswijzigingen

Om de samenwerking met het Europees Openbaar Ministerie mogelijk te maken zijn er dus heel wat wijzigingen aangebracht in de werking van het Belgische strafrechtstelsel. Maar ook inhoudelijke wijzigingen van het strafrecht waren noodzakelijk om deze samenwerking mogelijk te maken. Specifiek diende de Belgische wetgever te verduidelijken wat de delicten inhouden waarvoor het Europees Openbaar Ministerie binnen België zijn bevoegdheid kan uitoefenen.

Ten eerste diende België aanpassingen te maken wat betreft de sancties die kleven aan de delicten waarvoor het Europees Openbaar Ministerie bevoegd is.¹¹¹ Hierop werden de sancties omtrent de omkoping van een persoon die een openbaar ambt uitoefent vervat in art. 247 Sw. als ook de omkoping vervat in art. 249 Sw. duidelijk verhoogd.

¹⁰⁸ Art. 79, lid 2 Ger. W. ingevoerd door art. 2 wet 17 februari 2021 houdende diverse bepalingen inzake justitie, *BS* 24 februari 2021.

¹⁰⁹ Art. 62bis, laatste lid Ger. W. ingevoerd door art. 9 wet 17 februari 2021 houdende diverse bepalingen inzake justitie, *BS* 24 februari 2021.

¹¹⁰ Algemene wet inzake douane en accijnzen, *BS* 21 september 1977, 11.476.

¹¹¹ Omz.COL van het College van Procureurs-Generaal bij de hoven van beroep betreffende het Europees Openbaar Ministerie, <https://www.om-mp.be/nl/meer-weten/omzendbrieven>.

Ook diende de Belgische wetgever te verduidelijken wat exact begrepen kon worden onder het begrip “ernstige fiscale fraude”. In het wetboek van de belasting op de toegevoegde waarde¹¹² kreeg dit begrip de invulling wanneer er inbreuken worden gepleegd met bedrieglijk opzet of het oogmerk om te schaden en deze *verbonden zijn met het grondgebied van ten minste twee lidstaten en een schade veroorzaken van ten minste 10.000.000 euro*.¹¹³ Deze delicten werden in het Belgische recht reeds strafbaar gesteld met een gevangenisstraf van acht dagen tot twee jaar en geldboete van 250 euro tot 500.000 euro of één van deze straffen, maar in het geval van ernstige fiscale fraude kan een hogere gevangenisstraf tot vijf jaar. Bijkomend werd de sanctie voor de poging tot deze delicten vastgelegd op een gevangenisstraf van acht dagen tot drie jaar en geldboete van 26 euro tot 500.000 euro.¹¹⁴ Wanneer deze delicten echter worden gepleegd door een criminele organisatie zal een sanctie van één jaar tot vijf jaar en een boete van 5.000 euro tot 500.000 euro of één van deze straffen opgelegd worden.¹¹⁵ De definitie van een criminele organisatie zoals opgenomen in kaderbesluit 2008/841/JBZ¹¹⁶ diende niet meer omgezet te worden naar aanleiding van dit besluit aangezien deze definitie reeds was opgenomen onder art. 342bis Sw.

5.2. Mate van toereikendheid van de omzetting naar het Belgische recht en mogelijke knelpunten

Zo komen we tot de vraag of deze omzetting naar het Belgische recht van de Europese regelgeving omtrent het Europees Openbaar Ministerie wat betreft de materiële bevoegdheid wel toereikend is en voor een efficiënte samenwerking kan zorgen voor de strafdossiers die ongetwijfeld zullen volgen. Heeft de Belgische wetgever wel degelijk voor een goede optie gekozen wat betreft de integratie van de gedelegeerde Europese aanklager en deze vlot kunnen werken in het Belgische strafvervolgingssysteem? Of zal deze keuze leiden tot stramme of inefficiënte strafvervolgingsprocedures? Het is al snel duidelijk dat er wat België betreft moeilijkheden kunnen optreden wat betreft de uitvoering van de bevoegdheid en niet zozeer problemen kunnen optreden omtrent het materiële strafrecht.

5.2.1. Het behoud van de onderzoeksrechters

Ten eerste moet er zeker gekeken worden naar de tweedeling tussen het Openbaar Ministerie en de onderzoeksrechter die is blijven voortbestaan in de huidige rechtsorde. Enkel heeft hier de Europese gedelegeerde aanklager de plaats in het Openbaar Ministerie ingenomen. Deze integratie lijkt wel zeer soepel verlopen te zijn. Het nieuwe artikel 156/1 Ger. W. zorgt er namelijk voor dat de gedelegeerde Europese aanklagers naast de bestaande openbare ministeries hun materiële

¹¹² W.BTW.

¹¹³ Art. 11 Wet van 9 december 2019 tot wijziging van de algemene wet inzake douane en accijnzen van 18 juli 1977 en het wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde ter omzetting van richtlijn (EU) 2017/1371, BS 18 december 2019

¹¹⁴ Art. 12 Wet van 9 december 2019 tot wijziging van de algemene wet inzake douane en accijnzen van 18 juli 1977 en het wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde ter omzetting van richtlijn (EU) 2017/1371, BS 18 december 2019

¹¹⁵ Art. 13 Wet van 9 december 2019 tot wijziging van de algemene wet inzake douane en accijnzen van 18 juli 1977 en het wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde ter omzetting van richtlijn (EU) 2017/1371, BS 18 december 2019.

¹¹⁶ Kaderbesluit 2008/841/JBZ van de Raad van 24 oktober 2008 ter bestrijding van georganiseerde criminaliteit OJ L 300, 11 november 2008, p. 42–45.

bevoegdheden kunnen uitoefenen, zelfs over het gehele grondgebied van het Belgische Rijk. Het nieuwe artikel 47quaterdecies Sv. geeft op zijn beurt aan de gedelegeerde Europese aanklagers de bevoegdheid om dezelfde onderzoekshandelingen te kunnen stellen als de procureur des Konings kan gebruiken gedurende het strafrechtelijk onderzoek, zowel tijdens het opsporingsonderzoek als tijdens het gerechtelijk onderzoek. Maar hiervoor zullen ze dan wel aangewezen zijn om deels afhankelijk te zijn van speciaal aangewezen onderzoeksrechters. Hoewel de Verordening betreffende nauwere samenwerking het gebruik van een onderzoeksrechter niet in de weg lijkt te staan,¹¹⁷ lijkt echter wel de beoogde efficiëntie van het Europees Openbaar Ministerie wat in te perken. Het is namelijk zo dat de gedelegeerde Europese aanklagers heel afhankelijk zal zijn van de medewerking van de gespecialiseerde onderzoeksrechters wat betreft het toestaan van dwangmaatregelen die niet tot hun bevoegdheid behoren tijdens het opsporingsonderzoek. Ook tijdens het gerechtelijk onderzoek zullen de gedelegeerde Europese aanklagers slechts verzoeken tot de onderzoeksrechters kunnen richten ter uitvoering van bepaalde onderzoekshandelingen wat ertoe kan leiden dat ze de beslissingen van deze onderzoeksrechters moeten eerbiedigen en deze niet kunnen verwerpen.¹¹⁸ Wel staat hier een mogelijkheid open om een verzoek te richten tot de kamer van inbeschuldigingstelling om deze onderzoekshandelingen op te leggen aan de onderzoeksrechters bij weigering.¹¹⁹

Deze gespecialiseerde onderzoeksrechters zullen in elk geval zeker de loyaliteit van de lidstaten ten aanzien van het Europees Openbaar Ministerie moeten respecteren bij het uitvoeren van zijn bevoegdheden, waardoor men wel verwacht dat deze onderzoeksrechters niet wantrouwend zullen zijn ten aanzien van de gedelegeerde Europese aanklagers.¹²⁰ Maar dit beginsel geldt uiteraard langs beide kanten. Het is dan ook duidelijk dat de Belgische wetgever hier het vertrouwen heeft behouden in de reeds bestaande tweedeling en ook de rechtsleer lijkt hier mee in te stemmen.¹²¹ Hier moet echter duidelijk de nuance gelegd worden dat niet elke lidstaat van de Europese Unie deze denkwijze volgt bij het omzetten van de regelgeving omtrent het Europees Openbaar Ministerie.¹²²

5.2.2. Een gecompliceerd recht op evocatie?

Eén van de manieren waarop het EOM straf dossiers kan starten is het recht op evocatie. Dit staat de supranationale organisatie toe om zaken die aanhangig zijn bij de nationale autoriteiten naar zich toe te trekken en haar bevoegdheid uit te oefenen. In het Belgische rechtssysteem treden de gedelegeerde Europese aanklagers op in de bevoegdheden van de procureurs des Konings. Op het eerste zicht lijkt ook hier de Belgische wetgever op een efficiënte manier tewerk te zijn gegaan. Maar

¹¹⁷ A. L. CLAES, A. WERDING en V. FRANSSEN, "The Belgian Juge D'instruction and the EPPO Regulation: (Ir)Reconcilable?" In A. TURMO (ed), *European Papers*, Vol. 6, 2021, No 1, 357-389

<https://www.europeanpapers.eu/en/e-journal/belgian-juge-dinstruction-and-epo-regulation> en J. PRADEL, "Le parquet européen est-il compatible avec les juges nationaux de la mise en état des affaires pénales?", *Recueil Dalloz*, 2019, afl. 12, 650.

¹¹⁸ Omz.COL van het College van Procureurs-Generaal bij de hoven van beroep betreffende het Europees Openbaar Ministerie, <https://www.om-mp.be/nl/meer-weten/omzendbrieven>.

¹¹⁹ Zie hoofdstuk 5.1.2.

¹²⁰ Art. 325 VWEU en HvJ 13 juli 1990, nr. C-2/88, ECLI:EU:C:1990:315, *J.J. Zwartveld e.a.*

¹²¹ A. L. CLAES, A. WERDING en V. FRANSSEN, "The Belgian *Juge D'instruction* and the EPPO Regulation: (Ir)Reconcilable?" In A. TURMO (ed), *European Papers*, Vol. 6, 2021, No 1, 357-389

<https://www.europeanpapers.eu/en/e-journal/belgian-juge-dinstruction-and-epo-regulation>.

¹²² Zie hoofdstuk 6.1.

hier treedt echter een moeilijke situatie op de voorgrond indien bij een strafdossier in een gerechtelijk onderzoek na bijkomende onderzoekshandelingen blijkt dat er ook strafbare gedragingen zijn voltrokken die de financiële belangen van de Unie schaden. In dit geval zal de procureur des Konings in het strafdossier de bevoegde gedelegeerde Europese aanklagers op de hoogte moeten brengen, waarna het evocatierecht kan uitgevoerd worden. Dit brengt echter problemen teweeg aangezien een procureur des Konings slechts verzoeken kan richten aan de onderzoeksrechter tijdens het gerechtelijk onderzoek. Hier botst het Belgisch rechtssysteem met het doel van het Europees Openbaar Ministerie, namelijk een uitoefening van haar bevoegdheden die voorgaat op de nationale autoriteiten.¹²³ Op deze manier lijkt het evocatierecht van het Europees Openbaar Ministerie in zeker mate toch ingeperkt te zijn ten behoeve van de bevoegdheden van de onderzoeksrechter in het gerechtelijk onderzoek.

5.2.3. Bevoegdheidsconflicten

Het doel van deze scriptie is het analyseren van de bevoegdheidsverdeling tussen het Europees Openbaar Ministerie en het Belgische nationale Openbaar Ministerie. Het is dan ook essentieel om na te gaan hoe omzetting in het Belgische recht omtrent bevoegdheidsconflicten is uitgevoerd. Wat betreft een bevoegdheidsconflict tussen het EOM en het Belgische nationale Openbaar Ministerie is er een duidelijke procedure die gevolgd zal worden. Artikel 156/1, §4 Ger. W. bepaalt namelijk dat er bij zulke bevoegdheidsconflicten een rechtsmiddel openstaat voor de procureur des Konings, de procureur-generaal of de federale procureur om de beslissing tot uitvoering van het evocatierecht aan te vechten voor het College van procureurs-generaal. Na grondig overleg zal er vervolgens in dit College beslist worden wie wel degelijk de bevoegdheid in het strafdossier voor handen heeft. Hiervoor kan duidelijkheid verkregen worden bij het Hof van Justitie door middel van het stellen van een prejudiciële vraag.¹²⁴

Een probleem duikt echter op wanneer een permanente kamer beslist dat een zaak naar een andere lidstaat verplaatst moet worden. De permanente kamers van het Europees Openbaar Ministerie hebben namelijk de bevoegdheid om in het licht van het algemeen belang van de rechtsbedeling een zaak opnieuw toe te wijzen aan een gedelegeerde Europese aanklager in een andere lidstaat.¹²⁵ De Verordening maakt echter geen onderscheid tussen een opsporingsonderzoek en een gerechtelijk onderzoek, waardoor bij zo'n toewijzing mogelijk een overschrijding van de bevoegdheden van de gedelegeerde Europese aanklager zal optreden volgens het Belgische nationale recht. Indien deze onderzoeksrechters of de kamer van inbeschuldigingstelling weigert hieraan gehoor te geven, heeft deze gedelegeerde Europese aanklager in principe niet de bevoegdheid om de zaak alsnog weg te nemen en naar de gedelegeerde Europese aanklager in een andere lidstaat over te dragen. Deze onmogelijkheid volgt uit het beginsel van onafhankelijkheid van rechters.¹²⁶

¹²³ Art. 25.2. Verord. Raad nr. (EU) 2017/1939, 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie ("EOM"), Pb.L. 31 oktober 2017, afl. 283/1.

¹²⁴ Art. 156/1, §1, laatste lid Ger. W.

¹²⁵ Art. 26.4.a) Verord. Raad nr. (EU) 2017/1939, 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie ("EOM"), Pb.L. 31 oktober 2017, afl. 283/1.

¹²⁶ Art. 151 GW.

Indien enkel de onderzoeksrechter zou weigeren om in te gaan op het verzoek tot overdraging van het strafdossier naar een andere lidstaat, zou dit wel nog kunnen doorgevoerd worden door middel van de rechter van de zaak te laten verwijderen door de kamer van inbeschuldigingstelling. Maar indien ook deze weigert aan het verzoek te voldoen, zal er echter een groot probleem optreden. Tot op heden heeft een procureur des Konings niet de bevoegdheid om een beslissing van zowel de onderzoeksrechter als een beslissing van de kamer van inbeschuldigingstelling opzij te zetten. Hier dreigt dus een contradictie op te treden tussen het Belgische nationale strafprocesrecht en EU-regelgeving. Maar op basis van de *Simmenthal*-doctrine¹²⁷ geldt het principe van primauteit van het EU-recht op nationale regelgeving. Hier zal dus nog een oplossing voor gecreëerd moeten worden.¹²⁸

5.3. Nuance: Nieuw wetboek in de maak

Een nuance die hier zeker aan de orde is, is dat er mogelijks nieuwe wetgeving omtrent het strafprocesrecht in aankomst is, ondanks dat men verwacht dat deze pas ten vroegste in 2025 zouden doorgevoerd worden.¹²⁹ Om dit doel te bereiken is er een team van experts samengesteld dat een hervorming van het strafrecht en strafprocesrecht moet gaan opstellen.¹⁵² De wetgever heeft namelijk enkele redenen voor het doorvoeren van deze hervormingen. Het Strafwetboek en het Wetboek van Strafvordering zijn beiden reeds sterk gedateerd, waardoor het niet meer mee is met de hedendaagse evoluties van het recht en door veelvuldige hervormingen een onsamenhangende brei is geworden die moeilijk doorleest.¹³⁰ Eén van de krachtlijnen van deze nieuwe hervorming zou net een afschaffing van de tweedeling uitmaken tussen het opsporingsonderzoek en het gerechtelijk onderzoek. Hierdoor zou er een enkelvoudig onderzoek voorafgaand aan de gerechtelijke vervolging plaatsvinden, waarbij het Openbaar Ministerie aan het hoofd zou staan van het onderzoek, met een rechter die na verzoek van het Openbaar Ministerie toestemming moet geven over dwangmaatregelen of andere onderzoekshandelingen die een inbreuk kunnen vormen op individuele rechten of vrijheden van personen die getroffen kunnen worden door deze onderzoekshandelingen.

Gebaseerd op de voorgaande analyse is het dan ook duidelijk dat een samenwerking met het Europees Openbaar Ministerie veel efficiënter zal kunnen verlopen en dat enkele problemen die zich momenteel kunnen voordoen van de baan gewerkt worden. Maar voorlopig stuit dit voorstel toch nog op voldoende kritiek, gebaseerd op het feit dat de onderzoeksrechter een fundamenteel onderdeel uitmaakt van het Belgische nationale strafprocesrecht.¹³¹ Hoewel dit in het licht van een efficiënte samenwerking met het Europees Openbaar Ministerie een zeer goed voorstel is, besliste de wetgever dat er toch nog verdere onderhandelingen omtrent deze hervormingen zullen moeten komen en een nieuwe commissie zal aangeduid worden om hieromtrent voorstellen te

¹²⁷ HvJ (2^{de} k.) 5 maart 1980, nr. C-243/78, ECLI:EU:C:1980:65, *Simmenthal II*.

¹²⁸ A. L. CLAES, A. WERDING en V. FRANSEN, "The Belgian Juge D'instruction and the EPPO Regulation: (Ir)Reconcilable?" In A. TURMO (ed), *European Papers*, Vol. 6, 2021, No 1, 378-380, <https://www.europeanpapers.eu/en/e-journal/belgian-juge-dinstruction-and-epo-regulation>.

¹²⁹ M.A. BEERNAERT, "Le nouveau Code de procédure pénale en projet: quelques lignes de force" in V. FRANSEN en A. MASSET (eds) *Actualités de Droit Pénal et de Procédure Pénale*, Luik, Anthemis, 2019, 133-162. ¹⁵² MB 30 oktober 2015 houdende oprichting van de Commissies tot hervorming van het strafrecht en van het strafprocesrecht, BS 29 december 2015.

¹³⁰ A. L. CLAES, A. WERDING en V. FRANSEN, "The Belgian Juge D'instruction and the EPPO Regulation: (Ir)Reconcilable?" In A. TURMO (ed), *European Papers*, Vol. 6, 2021, No 1, 357-389 <https://www.europeanpapers.eu/en/e-journal/belgian-juge-dinstruction-and-epo-regulation>.

¹³¹ M. CLAISE, "Ne tirez pas sur le juge financier" in M. CADELLI (ed), *La figure du juge d'instruction: réformer ou supprimer?*, Luik, Anthemis, 2017, 57-65.

introduceren.¹³² Het is dan ook afwachten of deze geplande hervormingen ook zijn weerslag zullen vinden in de tweedeling tussen de fases van het gerechtelijk en het opsporingsonderzoek.

Hoewel op dit voorgestelde model veel kritiek is geuit, zijn er echter meerdere nationale rechtsordes die dit reeds hadden of hebben geïntroduceerd voor een efficiëntere samenwerking met het Europees Openbaar Ministerie. De Franse wetgever heeft namelijk beslist om de uitoefeningen van de bevoegdheden van het Europees Openbaar Ministerie enkel en alleen onder de leiding van de Franse gedelegeerde aanklager uit te voeren.¹³³ Ook de Spaanse wetgever opteert sinds de omzetting in de nationale wetgeving voor een onderzoeksmethode waarbij de gedelegeerde Europese aanklager de leiding zal nemen en waarbij een rechter de goedkeuring zal moeten geven, zoals het voorstel van de hervormingscommissie.¹³⁴ Spanje wil ook een hervorming van het strafprocesrecht doorvoeren waarbij mogelijks voor een enkelvoudig strafvervolgingssysteem wordt gekozen.¹³⁵

5.5. De omzetting van de richtlijn in de Belgische rechtsorde: Conclusie

De Belgische wetgever heeft dus duidelijk opgetreden om het bestaande model van een opsporingsonderzoek en het gerechtelijk onderzoek te behouden. Er is geopteerd om de gedelegeerde Europese aanklager de bevoegdheden van het Openbaar Ministerie te geven, doch om deze de bevoegdheid over het hele grondgebied van het Rijk te geven. Een interessante toevoeging is het instellen van gespecialiseerde onderzoeksrechters die zaken die onder de bevoegdheid van het EOM vallen met voorrang zullen behandelen.

Hoewel de samenwerking initieel wel goed zal verlopen, dreigen er wel problemen op te duiken indien het Europees Openbaar Ministerie zijn evocatierecht zal uitoefenen, of indien een permanente kamer beslist om een strafdossier dat aanhangig is voor de onderzoeksrechter of bij een rechtbank te verwijzen naar een andere lidstaat. Hiervoor zal de wetgever echter nog moeten optreden om mogelijke problemen te voorkomen aangezien rechters momenteel deze verwijzing kunnen weigeren zonder dat het centrale niveau van het Europees Openbaar Ministerie hier iets aan kan doen. Een andere oplossing kan natuurlijk de verwachte hervorming van het straf- en strafprocesrecht zijn die er zit aan te komen.

¹³² P. MAGNETTE en A. DE CROO, "Rapport des formateurs/Verslag van de formateurs", Brussel, 30 september 2020, https://www.enab.be/wpcontent/uploads/2020/09/B9724766495Z.1_20200930151302_000G6BGPAO9H.1-0.pdf.

¹³³ Loi n. 2020-1672 du 24 décembre 200 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée, *Journal officiel de la République française* 26 december 2020.

¹³⁴ A. L. CLAES, A. WERDING en V. FRANSSSEN, "The Belgian *Juge D'instruction* and the EPPO Regulation: (Ir)Reconcilable?" In A. TURMO (ed), *European Papers*, Vol. 6, 2021, No 1, 386.

¹³⁵ *Ibid*, en Lustel, *El Consejo de Ministros aprueba el Aneproyecto de Ley de la Fiscalia Europea*, 28 april 2021. Iustel.com.

6. De omzetting van de richtlijn in de Nederlandse rechtsorde

Ook Nederland was één van de tweeëntwintig deelnemende staten aan de nauwere samenwerking met het oog op de instelling van een EOM. Initieel stond het land nochtans zeer argwanend ten opzichte van dit nieuwe EU-orgaan. Zo stemde de Tweede Kamer een eerste akkoord van de regering Rutte weg. Achterliggende bekommernis was een mogelijke schending van het subsidiariteitsbeginsel door oprichting van een EOM. Pas na de verkiezingen kon de nieuwe regering Rutte alsnog een verzoek tot deelname overmaken. De Commissie keurde dit verzoek vervolgens goed waarna Nederland op 1 augustus toetrad tot de nauwere samenwerking.¹³⁶

Uiteraard diende de Nederlandse wetgever de nodige wetsaanpassingen door te voeren om de samenwerking met het nieuwe supranationale orgaan mogelijk te maken. Dat gebeurde met de Invoeringswet EOM, dat het Nederlandse Wetboek van Strafvordering, waar nodig, wijzigde.¹³⁷

6.1. Nederlandse wetswijzigingen

6.1.1. Omzetting van de PIF-richtlijn

De Nederlandse wetgever heeft een vereiste omzetting doorgevoerd in de nationale rechtsorde naar aanleiding van de PIF-richtlijn door middel van de wet van 3 juli 2019, houdende implementatie van de richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees parlement en de Raad van 5 juli 2017 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt.¹³⁸ Deze wetswijziging voert slechts een zeer beperkt aantal wijzigingen door. De memorie van toelichting bij deze wet geeft een overzichtelijke weergave van het standpunt van Nederland over hetgeen nodig werd geacht om de Nederlandse rechtsorde aan te passen aan de samenwerking met het EOM.¹³⁹

Ten eerste voert de Nederlandse wetgever een wijziging door in art. 323a van het Nederlandse Wetboek van Strafrecht waarmee het de strafmaat van drie naar vier jaar verhoogt wat betreft het misbruik van nationale en internationale subsidies.¹⁴⁰ Ten tweede wordt er een wijziging doorgevoerd door middel van een aanpassing aan een algemene maatregel van bestuur, waarbij de mogelijkheid tot de uitoefening van rechtsmacht op basis van het actief personaliteitsbeginsel wordt mogelijk gemaakt zonder een vereiste van dubbele strafbaarheid.¹⁴¹

¹³⁶ https://www.europa-nu.nl/id/vkqlawdryuw0/europees_openbaar_ministerie_eom.

¹³⁷ Wet van 17 maart 2021 tot aanpassing van enkele wetten ter uitvoering van de Verordening (EU) 2017/1939 van de Raad van 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie "EOM", (PbEU 2017, L 283) (Invoeringswet EOM), *Stb.* 2021, 155.

¹³⁸ Wet van 3 juli 2019, houdende implementatie van de richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees parlement en de Raad van 5 juli 2017 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt (PbEU 2017, L 198), <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2019-257.html>.

¹³⁹ Memorie van toelichting bij de Wet van 3 juli 2019, houdende implementatie van de richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees parlement en de Raad van 5 juli 2017 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt (PbEU 2017, L 198), <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2019-257.html>.

¹⁴⁰ Punt 2, Memorie van toelichting bij de Wet van 3 juli 2019, houdende implementatie van de richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees parlement en de Raad van 5 juli 2017 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt (PbEU 2017, L 198), <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2019-257.html>.

¹⁴¹ Punt 2, Memorie van toelichting bij de Wet van 3 juli 2019, houdende implementatie van de richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees parlement en de Raad van 5 juli 2017 betreffende de strafrechtelijke bestrijding

De vereiste van een beperkte wijziging van het Nederlandse strafrecht valt te verklaren door het eenvoudige feit dat de Nederlandse wetgever reeds achtte dat het bestaande strafrecht in zeer grote mate voldeed aan de minimumvereisten gestipuleerd in de PIF-richtlijn, mede doordat het Nederlandse strafrecht reeds aangepast werd aan het Fraudeverdrag¹⁴².

Bij de omzetting van richtlijnen dient men vaak een omzetting door te voeren in het nationale recht om de gewenste uniformiteit doorheen de Europese Unie te bekomen. De Nederlandse wetgever acht het invoeren van een definitie van "Financiële belangen van de Europese Unie" niet nodig aangezien dit niet relevant zou zijn betreffende de wijze van strafbaarstelling in de Nederlandse strafwetgeving, gebaseerd op het feit dat er geen vereiste is dat deze belangen geschaad zouden zijn. Hetzelfde standpunt wordt ook ingenomen wat betreft de beperking van de reikwijdte van de richtlijn inzake inbreuken op het gemeenschappelijk btw-stelsel. Overigens is de definitie voor het begrip "rechtspersoon" reeds duidelijk aanwezig in de Nederlandse rechtsorde waardoor een invoering van de definitie uit de PIF-richtlijn niet nodig is.¹⁴³

Wat betreft de frauduleuze handelingen die de financiële belangen van de Unie schaden, zoals vervat in de artikelen 3 t.e.m. 5 van de PIF-richtlijn, stelde de Nederlandse wetgever dat deze handelingen reeds strafbaar worden gesteld onder de bestaande Nederlandse strafbepalingen, alsook dat de Nederlandse strafwet geen onderscheid maakt tussen uitgaven en ontvangsten van de Unie. Er was dan ook geen noodzaak om bijkomende wijzigingen door te voeren in het Nederlandse strafrecht betreffende gedragingen die strafbaar gesteld dienen te worden, noch omtrent het onderscheid dat gemaakt dient te worden omtrent gedragingen die inkomsten of uitgaven van de Unie schaden.

De aansprakelijkheid wat betreft rechtspersonen bestond ook reeds in de Nederlandse rechtsorde, namelijk onder art. 51 van het Nederlandse Wetboek van Strafrecht. Hierdoor werd ook aan deze bepaling van de PIF-richtlijn voldaan.

Zoals eerder vernoemd diende het Nederlandse strafrecht wel aangepast te worden inzake de sancties vervat in art. 7 van de PIF-richtlijn. Hierin werden minimumsancties opgenomen die opgelegd dienen te worden aan natuurlijke personen die bepaalde strafbare feiten vervat in de PIF-richtlijn hebben gepleegd. De Nederlandse wetgever heeft hier dan ook een wijziging doorgevoerd door de maximale gevangenisstraf van drie jaar op te trekken naar vier jaar voor de strafbare gedragingen zoals vernoemd in de artikelen 4 en 5 van de strafrichtlijn.

Aangezien in Nederland de deelname aan een criminele organisatie reeds een strafbaar feit *in se* uitmaakte, diende er op dit gebied, en dan specifiek voor art. 8 van de PIF-richtlijn, niet

van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt (PbEU 2017, L 198), <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2019-257.html>.

¹⁴² Akte van de Raad van 26 juli 1995 tot vaststelling van de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, *OJ C*, 316, 27 november 1995, p. 48-57.

¹⁴³ Punt 2, Memorie van toelichting bij de Wet van 3 juli 2019, houdende implementatie van de richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees parlement en de Raad van 5 juli 2017 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt (PbEU 2017, L 198), <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2019-257.html>.

opgetreden te worden. De PIF-richtlijn verwijst hiervoor naar de invulling van een criminele organisatie zoals opgenomen in het Kaderbesluit 2008/841/JBZ^{144, 145}

De confiscatie en bevrozing van hulpmiddelen en opbrengsten bij de strafbare feiten konden reeds onder het Nederlandse recht toegepast worden, waardoor een omzetting of aanpassing onder begeleiding van art. 10 van de PIF-richtlijn niet nodig werd geacht.

Betreffende het vestigen van de rechtsmacht inzake de strafbare feiten vervat onder de artikelen 3 t.e.m. 5 van de PIF-richtlijn inzake het territorialiteitsbeginsel diende de Nederlandse wetgever niet op te treden aangezien dit reeds vervat zit in art. 2 van het Nederlandse Wetboek van Strafrecht. Maar betreffende het actief personaliteitsbeginsel diende de Nederlandse wetgever wel op te treden. Dit heeft zijn uitvoering gevonden in het toevoegen van de strafbaarstellingen van de gedragingen opgenomen onder de artikelen 3 t.e.m. 5 van de PIF-richtlijn aan het Besluit internationale verplichtingen extraterritoriale rechtsmacht¹⁴⁶. Hiervoor diende het ook een kennisgeving over te maken aan de Commissie naar aanleiding van deze wijziging.¹⁴⁷

Betreffende de verjaringstermijnen voor de strafbare feiten uit de PIF-richtlijn binnen de Nederlandse rechtsorde diende men niet tussen te komen aangezien deze verder gaan dan de minimumvereisten opgelegd door de PIF-richtlijn.

De overige artikelen van de PIF-richtlijn vereisten geen omzetting binnen de Nederlandse rechtsorde op basis van de aard van deze bepalingen en werden door de Nederlandse wetgever niet verder behandeld.

Er kan dus duidelijk opgemerkt worden dat Nederland wat betreft het omzetten van de PIF-richtlijn nagenoeg niets diende te wijzigen aan haar eigen rechtsorde om op dit gebied een samenwerking met het Europees Openbaar Ministerie mogelijk te maken.

6.1.2. Kaderrichtlijn 2008/841/JBZ¹⁴⁸

Het Kaderbesluit ter bestrijding van georganiseerde misdaad dat de definities omtrent "criminele organisatie" en "gestructureerde vereniging" omvatte en beoogde te uniformeren doorheen de Europese Unie diende door de lidstaten van de Europese Unie ten laatste op 11 mei 2010 te zijn geïmplementeerd in de nationale rechtsordes. Om een optimale samenwerking met het Europees Openbaar Ministerie te garanderen diende deze Kaderrichtlijn effectief omgezet te zijn in de Nederlandse nationale rechtsorde aangezien het EOM de materiele bevoegdheid heeft wat betreft de deelneming aan criminele organisaties die als activiteit het plegen van strafbare gedragingen die schade berokkenen aan de financiële belangen van de Europese Unie

¹⁴⁴ Kaderbesluit 2008/841/JBZ van de Raad van 24 oktober 2008 ter bestrijding van georganiseerde criminaliteit OJ L 300, 11 november 2008, p. 42-45.

¹⁴⁵ Zie 6.1.2.

¹⁴⁶ Besluit van 28 januari 2014 tot aanwijzing van de gevallen waarin verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties tot het vestigen van rechtsmacht verplichten (Besluit internationale verplichtingen extraterritoriale rechtsmacht), <https://wetten.overheid.nl/BWBR0034775/2021-07-01>.

¹⁴⁷ Art. 25.2. Verord. Raad nr. (EU) 2017/1939, 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie ("EOM"), Pb.L. 31 oktober 2017, afl. 283/1.

¹⁴⁸ Kaderbesluit 2008/841/JBZ van de Raad van 24 oktober 2008 ter bestrijding van georganiseerde criminaliteit OJ L 300, 11 november 2008, p. 42-45.

Nederland oordeelde dat er geen aparte wetswijziging nodig was om het Nederlands strafrecht aan te passen aan dit Kaderbesluit. Dit oordeelde ook de Nederlandse Minister van Justitie daar deze definitie vervat zat in het reeds bestaande art. 140 van het Nederlandse Wetboek van Strafrecht.¹⁴⁹

6.1.1. Aanpassingen naar aanleiding van de Verordening 2017/1939 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie

De omzetting van de PIF-richtlijn en het analyseren van een mogelijke noodzaak tot aanpassing van de Nederlandse strafwetgeving zou niet voldoende zijn om een samenwerking met het Europees Openbaar Ministerie mogelijk te maken. De Nederlandse wetgever diende namelijk ook enkele aanpassingen door te voeren aan het Nederlandse strafrechtstelsel. Deze wijzigingen werden doorgevoerd door middel van de wet van 17 maart 2021 (Invoeringswet EOM).¹⁵⁰ Het is dan ook noodzakelijk om deze wet te analyseren om een overzicht te bekomen van hoe het Nederlands openbaar ministerie zal samenwerken met het Europees Openbaar Ministerie.

Ten eerste voegt de Nederlandse wetgever naast de bestaande bepalingen een bepaling toe die de mogelijkheid geeft aan inspecteurs om processen-verbaal op te maken betreffende feiten die strafbaar worden gesteld door de EOM-verordening.¹⁵¹

Enkele belangrijke wijzigingen werden doorgevoerd aan de Nederlandse Overleveringswet¹⁵², waarbij nu de mogelijkheid wordt toegestaan om op basis van een Europees aanhoudingsbevel uitgevaardigd door een justitiële autoriteit van een lidstaat van de EU of het EOM personen over te leveren aan de autoriteiten van andere lidstaten betreffende strafbare feiten tot de bevoegdheid van het EOM behoren.¹⁵³ Het staat buiten kijf dat zonder de mogelijkheid tot overlevering, de werking van het EOM in zeer grote mate beperkt wordt waardoor deze wijziging van cruciaal belang is om de efficiënte uitvoering van de bevoegdheid van het supranationale orgaan te garanderen. Ook wordt een cruciale bepaling aan artikel 2 van het Nederlandse Wetboek van Strafvordering toegevoegd dat rechtbanken kennisname kunnen nemen van strafbare feiten die onder de bevoegdheid van het EOM ressorteren.

Aan de Wet op de rechterlijke organisatie¹⁵⁴ werden een nieuw hoofdstuk ingevoerd omtrent de samenwerking met het EOM.¹⁵⁵ Ten eerste zal zoals vereist de gedelegeerde Europese aanklager dezelfde bevoegdheden hebben als de Nederlandse Officier van Justitie, de advocaat-generaal en het openbaar ministerie, waarbij diezelfde bevoegdheden ook worden toegewezen aan de Europese aanklager. Een zeer handige toevoeging in het Nederlandse strafrecht is de ondersteuning die het

¹⁴⁹ Antwoorden op vragen betreffende JBZ-Raad 1-2 december 2005,

https://www.eerstekamer.nl/eu/behandeling/20060130/brief_minister_met_toelichting/info.

¹⁵⁰ Wet van 17 maart 2021. tot aanpassing van enkele wetten ter uitvoering van de Verordening (EU) 2017/1939 van de Raad van 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie, https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/35429_invoeringswet_europees.

¹⁵¹ Artikelen 2 en 3 wet van 17 maart 2021 tot aanpassing van enkele wetten ter uitvoering van de Verordening (EU) 2017/1939 van de Raad van 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie, https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/35429_invoeringswet_europees.

¹⁵² Overleveringswet 7 juni 2021, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0016664/2021-05-07>.

¹⁵³ Art. 3 Overleveringswet 7 juni 2021, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0016664/2021-05-07>.

¹⁵⁴ Wet op de rechterlijke organisatie, 27 juli 1827, Stb. 1827, 20, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0001830/2022-05-01>.

¹⁵⁵ Hoofdstuk 4A. Wet op de rechterlijke organisatie, 27 juli 1827, Stb. 1827, 20, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0001830/2022-05-01>.

functioneel parket dient te geven aan de gedelegeerd Europese aanklager bij het uitvoeren van de taken. Tot deze ondersteuning behoren onder meer de ambtelijke ondersteuning, huisvesting en een matiging qua werklast.¹⁵⁶ Het is dan ook duidelijk dat Nederland een optimale werking van de gedelegeerde Europese aanklager en Europese aanklager wil voorzien bij het uitvoeren van hun werkzaamheden voor het EOM binnen Nederland. De Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren werd gewijzigd met de bepalingen die ervoor zorgen dat de gedelegeerde Europese aanklagers slechts extra werkzaamheden toegewezen krijgen indien hen dit niet belet om hun werkzaamheden in functie van het EOM uit te voeren. Toch moet er hier ook opgemerkt worden dat deze omzettingen geen aandacht schenken aan de functies van de rechter in de samenwerking met het Europees Openbaar Ministerie, maar dat men zal moeten steunen op reeds bestaande Europese en nationale regelgeving om deze verhoudingen tot een goed einde te brengen.¹⁵⁷

6.2. Mate van toereikendheid

Het is al snel duidelijk dat de Nederlandse wetgever slechts in beperkte mate moest optreden om de wetgeving inzake de samenwerking met het Europees Openbaar Ministerie mogelijk te maken.¹⁵⁸ Wat betreft de omzetting van de sancties waarvoor het EOM bevoegd is, dient men niet tot in detail te treden aangezien deze eenduidig kunnen worden aangepast aan de minimumvereisten gesteld door de toepasselijke regelgeving. De Nederlandse rechtsleer stelt zich echter vragen met de tot nog toe afwachtende houding van de Nederlandse wetgever omtrent het optreden van het EOM binnen haar strafrechtstelsel.¹⁵⁹ De effectieve samenwerking tussen het Europees Openbaar Ministerie, en zijn gedelegeerde Europese aanklagers, met het Nederlandse rechtstelsel staat nog voor onduidelijkheden waardoor het momenteel nog moeilijk is om de effectieve pijnpunten bloot te leggen. Er wordt bijgevolg dan ook met argusogen gekeken naar de effectieve vervolging van delicten waarvoor het EOM bevoegd is binnen de Nederlandse rechtsorde.

6.3. Conclusie: wie is de beste leerling van de klas?

Wat betreft de aanpassing van het materieel strafrecht, kan gesteld worden dat beide landen hun opdracht hebben volbracht om een nagenoeg uniforme sanctionering te bekomen wat betreft de sancties voor de delicten die tot de bevoegdheid van het Europees Openbaar Ministerie behoren. Er is namelijk beoogt om een minimumharmonisering te bekomen omtrent de sancties door middel van de PIF-richtlijn.

Net zoals in het Belgische strafrechtstelsel kunnen echter vragen opgeworpen omtrent het formele recht dat de samenwerking met het supranationale orgaan beheerst. Zo kunnen er zich namelijk problemen voordoen toestemmingen vereist voor de onderzoekshandelingen en dwangmaatregelen

¹⁵⁶ Art. 144d Wet op de rechterlijke organisatie, 27 juli 1827, Stb. 1827, 20, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0001830/2022-05-01>.

¹⁵⁷ M. LUCHTMAN, "Het Europees Openbaar Ministerie in Nederland: Over zijn ondeelbaarheid en verhouding tot de Nederlandse strafrechter" *Delikt en Delinkwent*, 2028, Afl. 9, 807.

¹⁵⁸ M. LUCHTMAN, "Het Europees Openbaar Ministerie in Nederland: Over zijn ondeelbaarheid en verhouding tot de Nederlandse strafrechter" *Delikt en Delinkwent*, 2028, Afl. 9, 806.

¹⁵⁹ M. LUCHTMAN, "Het Europees Openbaar Ministerie in Nederland: Over zijn ondeelbaarheid en verhouding tot de Nederlandse strafrechter" *Delikt en Delinkwent*, 2028, Afl. 9, 825 en M.J. BORGERS, "Het Europees Openbaar Ministerie in de Nederlandse Rechtsorde" *Nederlands Tijdschrift voor Strafrecht* 2021, Afl. 5, 263-273.

die de gedelegeerde Europese aanklager wilt stellen omtrent de delicten die de financiële belangen van de Europese Unie schaden.

Maar het grootste probleem waar beide wetgevers voor stonden is de effectieve vormgeving van hoe het Europees Openbaar Ministerie exact zal optreden, aangezien een specifieke implementatie onvermijdbaar zorgt voor fragmentatie doorheen de lidstaten van de Europese Unie die zijn toegetreden tot de nauwere samenwerking. Er zullen hoogst waarschijnlijk voor beide lidstaten nog verdere aanpassingen nodig zijn aan hun rechtssystemen van zodra het Europees Openbaar Ministerie volledig ten gronde dossiers zal behandelen binnen hun rechtssystemen. Een exact rapport om de beste leerling aan te duiden zal dan ook voorlopig niet opgesteld kunnen worden.

7. Conclusie

Het idee voor een supranationale autoriteit die de financiële belangen van de Europese Unie zou moeten beschermen ontstond in het Corpus Juris, dat onder leiding van Delmas-Marty werd opgesteld bij een bijeenkomst van de European Law Associations. Volgens het beginsel van subsidiariteit zou het Europees Openbaar Ministerie strafbare gedragingen tegen deze financiële belangen bestrijden indien deze beter geschikt is dan de nationale openbare ministeries. Na een lange periode van moeilijke onderhandelingen en een alarmbelprocedure werd dankzij het model van 'nauwere samenwerking' een akkoord gevonden tussen 22 lidstaten van de EU om het idee van het Europees Openbaar Ministerie in het leven te roepen met als rechtsbasis artikel 86 VWEU. In het Groenboek van de Europese Commissie werd voordien nog benadrukt dat in 1999 reeds 1.235 gevallen van fraude werden aangegeven door de lidstaten, waardoor er 190 miljoen euro verloren was gegaan. Zo'n supranationale vervolgingsautoriteit was dus zeker nodig.

Om de samenstelling en de bevoegdheid van het nieuwe Europees Openbaar Ministerie te kunnen weergeven, moest er gekeken worden naar Verordening 2017/1939, dat de nauwere samenwerking in het leven riep. Hierin werd duidelijk dat de Europese Commissie had gekozen voor een samenstelling met een centraal niveau, met onder meer het college en de permanente kamers onder leiding van de Europese hoofdaanklager en een gedecentraliseerd niveau waarbij de gedelegeerde Europese aanklagers opereren op het nationale niveau van de lidstaten. Het centrale niveau bepaald het algemene beleid van het EOM en geeft instructies aan het gedecentraliseerde niveau. Dit gedecentraliseerde niveau voert de materiële bevoegdheid van het Europees Openbaar Ministerie uit, maar doet dit met een "double hat". De gedelegeerde Europese aanklagers hebben dezelfde bevoegdheden als nationale aanklagers met betrekking tot onderzoeken, strafvervolgingen en het voor de rechter brengen van zaken, in aanvulling op en met in achtneming van de bijzondere bevoegdheden en status die zij hebben, maar kunnen ook taken uitvoeren van de nationale openbare ministeries zolang dit niet strijdig is met hun werkzaamheden voor het EOM. Op het gebied van grensoverschrijdende delicten zal er echter nog met de nodige voorzichtigheid, doch met duidelijke coördinatie opgetreden moeten worden om een efficiënte werking doorheen elke deelnemende lidstaat te kunnen garanderen.

Wat betreft de materiële bevoegdheid is het Europees Openbaar Ministerie op basis van artikel 86 VWEU bevoegd voor het opsporen, vervolgen en voor het gerecht brengen van daders van en medeplichtigen aan strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden. Deze bevoegdheid wordt verder uitgebreid in Verordening 2017/1939 door middel van een impliciete bevoegdheid voor strafbare gedragingen die onlosmakelijk verbonden zijn met de strafbare feiten tegen de belangen van de Unie. In de PIF-richtlijn, die overigens omgezet moet worden naar nationaal recht, geeft de Unie een definitie voor wat deze financiële belangen exact inhouden. Dit zijn namelijk alle ontvangsten, uitgaven en activa die worden gedekt door, zijn verworven in het kader van, of zijn verschuldigd aan de begroting van de Unie, de begrotingen van de instellingen, organen en instanties van de Unie die op grond van de Verdragen zijn opgericht, en de begrotingen die zij direct dan wel indirect beheren en controleren. Elke strafbare gedraging hiertegen en de hiermee onlosmakelijk verbonden strafbare gedragingen behoren dus tot de materiële bevoegdheid van

het Europees Openbaar Ministerie. Deze bevoegdheid lijkt dan ook verregaand, maar hiertegen zijn onder impuls van de lidstaten voldoende waarborgen tegen ingesteld dat deze bevoegdheid niet onnodig ver reikt.

De Belgische wetgever heeft in haar omzetting van de Europese regelgeving omtrent het Europees Openbaar Ministerie gekozen om haar bestaande systeem van een opsporingsonderzoek, onder leiding van een procureur des Konings en een gerechtelijk onderzoek, onder leiding van een onderzoeksrechter te behouden. De invulling die hieraan werd gegeven is dat de gedelegeerde Europese aanklagers de bevoegdheden van de procureurs des Konings hebben in de uitoefening van hun werkzaamheden en dat er gespecialiseerde onderzoeksrechters worden aangesteld met de nodige ervaring.

Hoewel dit een samenwerking zeker mogelijk maakt, zorgt dit mijns inziens zeker voor enkele problemen. Ten eerste zijn de Europese gedelegeerde aanklagers te afhankelijk van onderzoeksrechters en het gerechtelijk onderzoek terwijl het net het doel van het EOM is dat deze de leiding moet kunnen nemen in het opsporen en vervolgen van de strafbare gedragingen tegen de financiële belangen van de Unie. Ten tweede kan er een beperking op het evocatierecht aanwezig zijn aangezien de gedelegeerde Europese aanklagers de zaak niet volledig kunnen evoceren indien het strafdossier reeds in een fase van gerechtelijk onderzoek is of reeds voor de rechter gebracht is en deze rechters niet meewerken met de doelen van het EOM. Ten derde duikt ditzelfde probleem op indien het centrale niveau van het Europees Openbaar Ministerie een zaak wil verwijzen naar een andere lidstaat. Ook hier is het EOM te afhankelijk van de agenda van de rechters en kunnen ze deze beslissingen niet naast zich neerleggen. Dit is echter een probleem aangezien het EU-recht nochtans primeert op het nationale recht.

Een mogelijke oplossing hiervoor is echter het voorstel van de hervorming omtrent het straf- en strafprocesrecht dat enkel een onderzoek onder leiding van een procureur des Konings voorstelt, waarbij er een goedkeuring vereist is van een rechter bij bepaalde dwangmaatregelen of onderzoekshandelingen die een inmenging op individuele rechten of vrijheden kunnen uitmaken. Voorlopig zal het Europees Openbaar Ministerie dus zeker niet heel efficiënt met het nationaal Openbaar Ministerie kunnen samenwerken. Maar de hervormingen die op komst zijn kunnen hiervoor zeker soelaas bieden.

Ook onze noorderburen in Nederland hebben een voorlopig beperkte aanpassing doorgevoerd aan hun rechtssysteem om de samenwerking met het Europees Openbaar Ministerie mogelijk te maken. De rechtsleer in Nederland werpt hier dan ook duidelijk vragen op omtrent de exacte invulling van deze samenwerking. Voor beide landen zullen de toekomstige vervolgingen door het Europees Openbaar Ministerie de echte pijnpunten en lacunes in de regelgevingen blootleggen. Het is dan ook duidelijk dat de regelgevingen zijn aangepast, doch dat deze nog in hun kinderschoenen staan.

Bibliografie

Wetgeving:

- Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap van 13 december 2007, 2007/C 306/01, <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/NL/ALL/?uri=OJ%3AC%3A2007%3A306%3ATOC>.
- VWEU.
- Prot. (nr. 2) bij het Verdrag van Lissabon betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A12008M%2FPRO%2F02>.
- Handv. van de Grondrechten van de Europese Unie.
- Schengenakkoord.
- Verord.Raad nr. 2017/1939, 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie ("EOM"), *Pb.L.* 31 oktober 2017, afl. 283, 1.
- Richtl.Parlement en Raad nr. 2017/1371, 5 juli 2017 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt, *Pb.L.* 28 juli 2017, afl. 198, 29.
- Kaderbesluit 2008/841/JBZ van de Raad van 24 oktober 2008 ter bestrijding van georganiseerde criminaliteit, *OJ L* 300, 11 november 2008, p. 42–45.
- Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/856 van de Commissie van 25 mei 2021 tot vaststelling van de datum waarop het Europees Openbaar Ministerie zijn taken op het gebied van onderzoek en strafvervolgning opneemt, *OJ L* 188, 28 mei 2021, 100–102.
- Akte van de Raad van 26 juli 1995 tot vaststelling van de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, *OJ C* ,316, 27 november 1995, p. 48–57.
- Groenboek (Comm.) inzake de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap en de instelling van een Europese officier van justitie, Brussel, 11 december 2001, COM(2001) 715 def.
- Voorstel (Comm.) voor een Verordening van de Raad tot instelling van een Europees openbaar ministerie, Brussel, 17 juli 2013, COM(2013) 534 final.
- Voorstel (Comm.) voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt, Brussel, 11 juli 2012, COM(2012) 363 final.
- Mededeling (Comm.) aan het Europees Parlement, de Raad en de Nationale Parlementen over de heroverweging van het voorstel voor een Verordening van de Raad tot instelling van een Europees Openbaar Ministerie wat betreft het subsidiariteitsbeginsel, overeenkomstig protocol nr.2, Brussel, 27 oktober 2013, COM(2013) 851 final.
- Mededeling (Comm.) aan het Europees Parlement, en de Europese Raad over een Europa dat bescherming biedt: een initiatief om de bevoegdheden van het Europees Openbaar Ministerie

uit te breiden tot grensoverschrijdende terroristische misdrijven, Brussel, 12 september 2018, COM(2018) 641 final.

- Art. 151 GW.
- Wetboek van Strafvordering.
- W.BTW.
- Algemene wet inzake douane en accijnzen, BS 21 september 1977, 11.476.
- Wet van 9 december 2019 tot wijziging van de algemene wet inzake douane en accijnzen van 18 juli 1977 en het wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde ter omzetting van richtlijn (EU) 2017/1371, BS 18 december 2019.
- Art. 16 van de wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis.
- Wet 17 februari 2021 houdende diverse bepalingen inzake justitie, BS 24 februari 2021.
- MB 30 oktober 2015 houdende oprichting van de Commissies tot hervorming van het strafrecht en van het strafprocesrecht, BS 29 december 2015.
- Omz.COL van het College van Procureurs-Generaal bij de hoven van beroep betreffende het Europees Openbaar Ministerie, <https://www.om-mp.be/nl/meer-weten/omzendbrieven>.
- P. MAGNETTE en A. DE CROO, "Rapport des formateurs/Verslag van de formateurs", Brussel, 30 september 2020, https://www.enab.be/wpcontent/uploads/2020/09/B9724766495Z.1_20200930151302_000G6BGPAO9H.1-0.pdf.

Rechtspraak

- HvJ 31 maart 1971, nr. 22/70, EU:C:1971:32, *Commissie/Raad van de Europese Unie (ERTA)*.
- HvJ 5 maart 1980, nr. C-243/78, ECLI:EU:C:1980:65, *Simmenthal II*.
- HvJ 12 september 1989, nr. C-68/88, ECLI:EU:C:1989:339, *Griekse mais*.
- HvJ 13 juli 1990, nr. C-2/88, ECLI:EU:C:1990:315, *J.J. Zwartveld e.a.*
- HvJ 26 maart 1996, nr. C-271/94, ECLI:EU:C:1996:133, *Europees Parlement/Raad van de Europese Unie*.
- HvJ 16 juni 2005, nr. C-105/03, ECLI:EU:C:2005:386, *Pupino*.
- HvJ (Grote kamer) 13 september 2005, nr. C-176/03, ECLI:EU:C:2005:542, *Commissie/Raad van de Europese unie*.
- HvJ 10 januari 2006, nr. C-178/03, ECLI:EU:C:2006:4, *Europese Commissie/Europees Parlement en de Raad*.
- HvJ (2^{de} k.) 9 maart 2006, nr. C-436/04, ECLI:EU:C:2006:165, *Van Esbroeck*.
- HvJ (1^{ste} K.) 28 september 2006, nr. C-467/04, ECLI:EU:C:2006:610, *Gasparini*.
- HvJ 8 september 2015, nr. C-105/14, ECLI:EU:C:2015:555, *Taricco e.a.*

Rechtsleer:

- BONNEURE, M. en FERNANDEZ-BERTIER, M., "Habemus exsecutorem! : La création du Parquet européen" *Journal de droit européen* 2018, afl. 2, 42-46.

- BORGERS, M.J., "Het Europees Openbaar Ministerie in de Nederlandse Rechtsorde" *Nederlands Tijdschrift voor Strafrecht* 2021, Afl. 5, 263-273.
- BRAULT, P., RENAUDINEAU, G., SICARD, F., *Le principe de subsidiarité*, Parijs, La Documentation Française, 2005, 112.
- CLAES, A. L., WERDING, A. en FRANSSEN, V. "The Belgian *Juge d'Instruction* and the EPPO Regulation; (Ir)reconcilable?" *European Papers*, 2021, Vol. 6, afl. 1, 357-389.
<https://www.europeanpapers.eu/en/e-journal/belgian-juge-dinstruction-and-epporegulation>.
- CLAISE, M., "Ne tirez pas sur le juge financier" in CADELLI, M. (ed), *La figure du juge d'instruction: réformer ou supprimer?*, Luik, Anthemis, 2017, 57-65.
- DELMAS-MARTY, M. en VERVAELE, J.A.E. (ed.), *La mise en œuvre du Corpus Juris dans les États Membres. Dispositions pénales pour la protection des Finances de l'Europe*, Groningen, Intersentia 2000-2001 (vier delen).
- DE ANGELIS, F., "The European Public Prosecutor's Office (EPPO): Past, Present, and Future", *EUCRIM*, 2019, 272-276, <https://eucrim.eu/articles/the-eppo-past-present-and-future/>.
- DECLERQ, R., *Beginnelsen van Strafrechtspleging*, Antwerpen, Kluwer, 2014, 1936.
- FRANSSEN, V. en VANDEBROEK, E., "Europees openbaar ministerie", *NJW* 2014, 530-535.
- FRANSSEN, V., WERDING, A., CLAES A. L. en VERBRUGGEN, F., "La mise en oeuvre du parquet européen en Belgique: quelques enjeux et propositions de solution" in CHEVALLIER-GOVERS, C. en WEYEMBERGH, A. (eds), *La création du Parquet européen. Simple évolution ou révolution au sein de l'espace judiciaire européen*, Brussel, Bruylant, , 2021, 442.
- FRANSSEN, V., "National Parliaments Issue Yellow Card against the European Public Prosecutor's Office", *European Law Blog*, 4 november 2013, <http://europeanlawblog.eu/?p=2025>.
- FROMAGE, D., "The Second Yellow Card on the EPPO Proposal: An Encouraging Development for Member State Parliaments?" *Yearbook of European Law* 2016, Vol. 35, Afl. 1, 5-27.
- GEELHOED, W., "Eurojust en het Europees Openbaar Ministerie", *Strafblad* 2008, afl.6, vol. 6, 598-606.
- GEELHOED, W., ERKELENS, L., en MEIJ, A. (eds.), *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, Springer, 2017, 197.
- HERRNFELD, H.H., "The EPPO's Hybrid Structure and Legal Framework", *EUCRIM* 2018, Vol. 2, 117-121.
- JOERGES, C. en NEYER, J., "From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Processes: The Constitutionalisation of Comitology", *3 European Law Journal*, 1997, 273.
- KESTEMONT, L., *Naar een rechtswetenschappelijke methodeleer: een expliciet methodologisch kader voor rechtswetenschappelijk onderzoek in het socialezekerheidsrecht*, Leuven, Die Keure, 2016, 342.
- KUMM, M., "Constitutionalizing Subsidiarity in Integrated Markets: The Case of Tobacco Regulation in the European Union", *12 European Law Journal*, 2006, 503. 7
- LUCHTMAN, M., "Het Europees Openbaar Ministerie in Nederland: Over zijn ondeelbaarheid en verhouding tot de Nederlandse strafrechter" *Delikt en Delinkwent*, 202&, Afl. 9, 806-825.

- NILSSON, H.G., "Article 86 [European Public Prosecutor's Office] in BLANKE, HJ. en MANGIAMELI, S., (eds.), *Treaty on the Functioning of the European Union – A Commentary*, 2021, 1624-1642.
- ÖBERG, J., "The European Public Prosecutor: Quintessential supranational criminal law?" *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2021, Vol. 28(2), 164-181.
- PRADEL, J., "Le parquet européen est-il compatible avec les juges nationaux de la mise en état des affaires pénales?", *Recueil Dalloz*, 2019, afl. 12, 650.
- SITBON, E., "Ancillary Crimes and *Ne Bis in Idem*" in W. GEELHOED, L. ERKELENS en A. MEIJ (eds.), *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, Springer, 2017, 129140.
- SOMEK, A., "The Argument From Transnational Effects I: Representing Outsiders Through Freedom of Movement", *16 European Law Journal*, 2010, 315.
- VILAS ÁLVAREZ, D., "The Material Competence of the European Public Prosecutor's Office" in BACHMAIER WINTER, L. (ed.), *The European Public Prosecutor's Office, Legal Studies in International, European and Comparative Criminal Law* 2018, Vol. 1, 25-41.
- ZWIERS, M., *The European Public Prosecutor's Office: Analysis of a Multilevel Criminal Justice System*. Cambridge, Intersentia, 2011. 504.
- VERSTRAETEN, R. en VERBRUGGEN, F., *Strafrecht en strafprocesrecht voor bachelors*, Brussel, Intersentia, 2020, 578.
- VERVAELE, J.A.E., "The material scope of competence of the European Public Prosecutor's Office: Lex incerta and unpraevia?" in Brière, C. en Weyembergh, A. (eds) "The needed balances in EU criminal law", Oxford, Hart Publishing 2017, 413-429.

Overige bronnen:

- EUROJUST, Case-law by the Court of Justice of the European union on the Principle of *ne bis in idem* in criminal matters, *European Union Agency for Criminal Justice Cooperation*, 2021, <https://www.eurojust.europa.eu/publication/case-law-court-justice-european-union-principle-ne-bis-idem-criminal-matters-december-2021>.
- https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-nationalparliaments/subsidiarity-control-mechanism_en.
- <https://www.eppo.europa.eu/en/members>.
- Lustel, *El Consejo de Ministros aprueba el Aneproyecto de Ley de la Fiscalía Europea*, 28 april 2021. Iustel.com.
- https://www.europa-nu.nl/id/vkqlawdryuw0/europees_openbaar_ministerie_eom.

Wetgeving Nederland:

- Wet op de rechterlijke organisatie, 27 juli 1827, Stb. 1827, 20, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0001830/2022-05-01>.
- Wet van 3 juli 2019, houdende implementatie van de richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees parlement en de Raad van 5 juli 2017 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt (PbEU 2017, L 198), <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2019-257.html>.
- Overleveringswet 7 juni 2021, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0016664/2021-05-07>.
- Wet van 17 maart 2021, tot aanpassing van enkele wetten ter uitvoering van de Verordening (EU) 2017/1939 van de Raad van 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie, https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/35429_invoeringswet_europees.
- Punt 2, Memorie van toelichting bij de Wet van 3 juli 2019, houdende implementatie van de richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees parlement en de Raad van 5 juli 2017 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt (PbEU 2017, L 198), <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2019-257.html>.
- Besluit van 28 januari 2014 tot aanwijzing van de gevallen waarin verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties tot het vestigen van rechtsmacht verplichten (Besluit internationale verplichtingen extraterritoriale rechtsmacht), <https://wetten.overheid.nl/BWBR0034775/2021-07-01>.
- Antwoorden op vragen betreffende JBZ-Raad 1-2 december 2005, https://www.eerstekamer.nl/eu/behandeling/20060130/brief_minister_met_toelichting/info