



Cellule d'analyse européenne

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

**Mieux protéger les intérêts financiers de l'Union: instituer le Parquet européen et réformer
Eurojust**

COM(2013)0532

adoptée par la Commission européenne le 17 juillet 2013

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

**Améliorer la gouvernance de l'OLAF et renforcer les garanties procédurales dans le cadre
des enquêtes: une approche graduelle destinée à accompagner la création du Parquet
européen**

COM(2013)0533

adoptée par la Commission européenne le 17 juillet 2013

Proposition de RÈGLEMENT DU CONSEIL portant création du Parquet européen

COM(2013)0534

adoptée par la Commission européenne le 17 juillet 2013

**Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relatif à
l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale
(Eurojust)**

COM(2013)0535

adoptée par la Commission européenne le 17 juillet 2013

Résumé exécutif: *ce paquet propose d'instaurer un Parquet européen et d'optimiser la réglementation relative à Eurojust. Il annonce également de nouvelles mesures relatives à l'Office européen de lutte antifraude (OLAF).*

Contexte

La poursuite des infractions affectant le budget de l'Union européenne relève de la compétence exclusive des États membres.

La Commission européenne considère toutefois que les autorités des États membres chargées des enquêtes et des poursuites pénales ne sont pas en mesure d'assurer un niveau équivalent de protection pour les intérêts de l'Union et pour leurs propres intérêts¹.

¹ voir COM(2013)0534 – p. 2

Par ailleurs, Eurojust et Europol² ne sont pas habilités à procéder eux-mêmes à des enquêtes ou poursuites et les pouvoirs de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) sont limités aux enquêtes administratives.

C'est la raison pour laquelle la formule d'un "Parquet européen", évoquée depuis plus de dix ans déjà, est (à nouveau) proposée³.

La proposition visant à instaurer un Parquet européen complète d'ailleurs la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal⁴, qui vise à harmoniser les dispositions pénales relatives à la protection des intérêts financiers de l'Union européenne.

Étant donné que l'article 86.1, § 1^{er}, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoit que le Parquet européen est institué à partir d'Eurojust, on a profité de la proposition visant à instituer ce Parquet pour réformer également Eurojust.

Contenu des propositions

Communication COM(2013)0532: Mieux protéger les intérêts financiers de l'Union: instituer le Parquet européen et réformer Eurojust

Ce document constitue l'introduction aux mesures législatives visant à protéger les intérêts financiers de l'Union.

Dans ce contexte, la Commission européenne déclare avoir établi la valeur moyenne annuelle des fraudes présumées ces trois dernières années à quelque 500 millions d'euros⁵. Elle ajoute dans ses documents préparatoires que la fraude totale peut cependant être estimée à 3 milliards d'euros⁶.

Proposition de règlement COM(2013)0534: Création du Parquet européen

La proposition en tant que telle contient 75 articles, répartis en dix chapitres, et une annexe. Son fondement juridique est l'article 86 du TFUE.

Il s'agit en l'occurrence d'une législation organique. La proposition ne peut donc être comparée avec un texte existant.

Les objectifs de la proposition sont les suivants:

² En application de l'article 4.1.c) de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération et la formation des services répressifs (Europol) et abrogeant les décisions 2009/371/JAI et 2005/681/JAI, Europol sera toutefois habilité, à l'avenir, à coordonner, organiser et réaliser des enquêtes et des actions opérationnelles - COM(2013)0173 – p. 25

³ voir COM(2001)0715 et COM(2003)0128

⁴ COM(2012)0363 – voir aussi la fiche d'information du 8 octobre 2012

⁵ COM(2013)0532 – p. 3

⁶ SWD(2013)0273 – p. 55

Contribuer au renforcement de la protection des intérêts financiers de l'Union et à la poursuite du développement de l'espace de justice, et renforcer la confiance des entreprises et des citoyens européens dans les institutions de l'Union, tout en respectant l'ensemble des droits fondamentaux consacrés dans la Charte.

Mettre en place un système européen cohérent pour l'instruction et la poursuite des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE.

Assurer une plus grande efficacité et une plus grande efficience de l'instruction et de la poursuite des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE.

Augmenter le nombre de poursuites pour parvenir à davantage de condamnations et à un recouvrement plus important des fonds de l'Union obtenus frauduleusement.

Assurer une coopération étroite et un échange d'informations efficace entre les autorités compétentes au niveau national et européen.

Dissuader plus fermement de commettre des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE.

Les principaux points de cette proposition sont les suivants :

Le Parquet européen constituera un nouvel organisme de l'Union européenne, doté de la personnalité juridique et d'une structure décentralisée (art. 3). Il sera composé d'un procureur européen, de quatre procureurs adjoints au siège central et d'un procureur européen délégué au moins, éventuellement à temps partiel – dans chaque État membre (art. 6).

Le procureur européen et les quatre procureurs adjoints sont nommés par le Conseil - avec l'approbation du Parlement européen - pour un mandat de huit ans, non renouvelable, parmi les candidats figurant sur une liste restreinte présentée par la Commission européenne (art. 8 et 9). Les procureurs européens délégués sont nommés par le procureur européen pour un mandat de cinq ans, renouvelable, parmi les candidats figurant sur une liste restreinte présentée par l'État membre concerné (art. 10).

Le Parquet européen est exclusivement compétent (art. 11.4) pour combattre les infractions pénales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, en recherchant, poursuivant et renvoyant en jugement les auteurs et complices (art. 4). Il peut également être déclaré compétent pour les affaires dites mixtes, dans lesquelles d'autres infractions sont inextricablement liées avec le fait prépondérant (art. 13)

Toutes les autorités nationales et l'ensemble des institutions de l'Union européenne sont tenues de signaler une (présomption d') infraction au Parquet européen (art. 15) et de soutenir activement les enquêtes menées par le Parquet européen (art. 18).

Le cas échéant, le Parquet européen peut demander la levée des privilèges ou des immunités conférés par le droit national ou européen (art. 19).

L'article 26.1 contient la liste des mesures d'enquête que le Parquet européen peut demander ou ordonner.

Le procureur européen, en respectant un certain nombre de critères, peut choisir la compétence de jugement et déterminer la juridiction compétente (art. 27.4).

En payant une amende forfaitaire à l'UE, un suspect peut faire classer définitivement une affaire (art. 29.1.).

Les actes d'enquête et de poursuite du Parquet européen seront contrôlés par les juridictions nationales (et non par les cours de justice de l'UE)⁷ (art. 36).

⁷ Il n'empêche, bien entendu, que les juridictions nationales peuvent s'adresser à la Cour de justice de l'Union européenne avec une question préjudicielle

Dans le cadre de la protection des données, le Procureur européen nomme un délégué à la protection des données (art. 41). Le rôle du Contrôleur européen de la protection des données en tant qu'instance de contrôle est décrit aux articles 45 et 46. Le Parquet européen peut transférer des données à caractère personnel à des organes ou organismes de l'Union (art. 60) ou – de manière limitée – à une autorité d'un pays tiers ou à une organisation internationale ou Interpol (art. 61).

L'un des procureurs adjoints est chargé de l'exécution du budget du Parquet européen en tant qu'ordonnateur (art. 48.2.) et le comptable d'Eurojust fait fonction, à cet égard, de comptable du Parquet européen (art. 52.1.)⁸.

Dans l'art. 57, il est clair que la Commission européenne interprète les mots "à partir d'Eurojust" de l'article 86.1, § 1^{er}, en ce sens que le Parquet européen et Eurojust doivent coexister, coopérer et se compléter sous l'angle organisationnel, opérationnel et administratif⁹.

Le Parquet européen transmet un exemplaire du rapport annuel aux parlements nationaux (art. 70.1.) et les parlements nationaux peuvent inviter le procureur européen ou les procureurs européens délégués à participer à un échange de vues sur les activités générales du Parquet européen (art. 70.3.).

Proposition de règlement COM(2013)0535 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust)

Cette proposition vise à abroger et à remplacer la législation actuelle sur Eurojust¹⁰. L'article 85.1, paragraphe 2, du TFUE prévoit en effet que la structure, le fonctionnement, le domaine d'action et les tâches de cette agence sont déterminés par voie de règlements. En outre, compte tenu, notamment, de la proposition portant création du Parquet européen, le moment était venu de revoir les prestations actuelles¹¹.

L'article 85 du TFUE constitue la base juridique de la proposition. Celle-ci compte soixante-huit articles répartis dans neuf chapitres, ainsi que deux annexes.

Ses objectifs sont les suivants :

Accroître l'efficacité d'Eurojust en la dotant d'une nouvelle structure de gouvernance.

Améliorer l'efficacité opérationnelle d'Eurojust en définissant de façon homogène le statut et les compétences des membres nationaux.

Définir le rôle du Parlement européen et des parlements nationaux dans l'évaluation des activités d'Eurojust, dans le respect du traité de Lisbonne.

Mettre le cadre juridique d'Eurojust en conformité avec l'approche commune, tout en respectant pleinement son rôle spécifique en matière de coordination des enquêtes pénales en cours.

⁸ La Commission européenne prévoit que le Parquet européen atteindra sa vitesse de croisière en 2023 et que les frais de personnel s'élèveront alors à environ 35 millions d'euros [COM(2013)0534 – p. 10]

⁹ Cette interprétation semble être contraire à celle du procureur fédéral Johan Delmulle, qui a déclaré, le 20 septembre 2010, au cours du *Strategic Seminar "Eurojust and the Lisbon Treaty: Towards a more effective Action"*, qu'"Eurojust pourrait devenir un Parquet européen, tout comme, en Belgique, les magistrats nationaux sont devenus le Parquet fédéral" (traduction) – Voir document du Conseil 17625/10 du 9 décembre 2010 – p. 6

¹⁰ i.c. décision 2002/187/JAI modifiée par les décisions 2003/659/JAI et 2009/426/JAI

¹¹ Cf. COM(2013)0535 – p. 3

Veiller à ce qu'Eurojust puisse coopérer étroitement avec le Parquet européen, une fois celui-ci mis en place.

Plutôt que d'énumérer simplement les dispositions proposées, la présente analyse donne un aperçu des principales différences existant entre ces dernières et l'actuelle "décision Eurojust" 2002/187/JAI. Il est ressorti de cette comparaison qu'une grande partie du texte existant a été reproduite dans la proposition. Nous n'en mentionnerons dès lors que les différences et les innovations les plus frappantes.

Eurojust pourra désormais aussi exercer ses missions de sa propre initiative (art. 2.3).

Les compétences d'Eurojust sont énumérées dans une liste exhaustive (art. 3.1.) qui forme l'annexe 1 de la proposition¹².

Eurojust sera dirigé par un président et deux (et non plus maximum deux) vice-présidents (art. 11.1.). Leur mandat s'étendra sur quatre ans (au lieu de trois) (art. 10.3.).

La Commission européenne sera représentée au sein du collège lorsque celui-ci exercera ses fonctions de gestion (art. 10.1.). Le règlement de ses réunions, la procédure de vote, la liste des fonctions de gestion et la délégation d'office au directeur administratif des matières liées au personnel sont explicitement énumérées (respectivement aux articles 12, 13, 14.1 et 2). Le collège établira une programmation annuelle et pluriannuelle (art. 15).

Eurojust sera pourvu d'un conseil exécutif, qui préparera les réunions du collège (art. 16).

Le statut et les responsabilités du directeur administratif d'Eurojust sont définis avec précision (art. 17 et 18).

Les dispositions relatives à la protection des données sont renforcées. Concrètement, la proposition définit les compétences du Contrôleur européen de la protection des données¹³ en ce qui concerne le suivi du traitement de toutes les données à caractère personnel par Eurojust (art. 35 et 36).

Les dispositions relatives aux relations d'Eurojust avec Europol sont plus explicites (art. 40); celles concernant le Parquet européen (art. 41) sont bien entendu nouvelles.

Dorénavant, Eurojust fera parvenir aux parlements nationaux (1) son rapport annuel, (2) les résultats d'études et de projets stratégiques qu'il a élaborés ou commandés, (3) les arrangements pratiques conclus avec des tiers et (4) le rapport annuel du Contrôleur européen de la protection des données (art. 55.3 et 4).

Enfin, les dispositions en matière de publicité de l'administration (comprenant la possibilité d'adresser une plainte au Médiateur européen) (art. 60 et 63) et le rôle de la Cour de Justice de l'Union européenne (art. 64) constituent également des éléments neufs.

Communication COM(2013)0533 : Améliorer la gouvernance de l'OLAF et renforcer les garanties procédurales dans le cadre des enquêtes: une approche graduelle destinée à accompagner la création du Parquet européen

Dans le quatrième et dernier volet de ce paquet, il est souligné que l'approche judiciaire du Parquet européen limitera l'approche administrative mise en œuvre par le biais de l'OLAF.

¹² Ces compétences coïncident en grande partie avec celles d'Europol. Quelques différences sont toutefois à noter: ainsi, le "vol organisé" et les "délics d'initiés et manipulation des marchés financiers", par exemple, figurent bien sur cette liste, mais pas sur celle des compétences d'Europol. À l'inverse, le « vol qualifié » est repris sur la liste des compétences d'Europol, et non sur celle des compétences d'Eurojust.

¹³ Celui-ci reprendra les tâches de l'organe de contrôle commun, qui est supprimé.

Problèmes potentiels

Ils se situent principalement dans le cadre de la proposition portant création du Parquet européen [COM(2013)0534].

Tout d'abord, certains (en Grande-Bretagne et au Danemark) remettent en question l'utilité de créer encore une nouvelle agence de l'UE¹⁴, "*jugeant préférable que les mécanismes existants soient pleinement utilisés*"¹⁵.

D'autres¹⁶ déplorent que le champ d'application du Parquet européen soit limité à la lutte contre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, alors que l'article 86.4. du TFUE permet d'étendre ce champ d'application à "*la lutte contre la criminalité grave ayant une dimension transfrontière*".

Les objections suivantes sont de nature plus concrète :

- les frictions éventuelles qui pourraient apparaître en raison de la « double casquette » que porteraient les procureurs européens délégués travaillant partiellement pour le Parquet européen et partiellement pour les autorités nationales;
- le risque de contradiction entre la compétence exclusive du Parquet européen d'engager des poursuites relatives à des infractions pénales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union (article 11.4. proposé), d'une part, et les articles 103, alinéa 4¹⁷, et 125, alinéa 4¹⁸, de la Constitution belge, d'autre part;
- le plus ou moins libre choix de la juridiction laissé au procureur européen (article 27.4. proposé) semble aller à l'encontre de nos traditions judiciaires;
- le rôle très limité attribué aux parlements nationaux (articles 70.1. et 70.3. proposés) eu égard aux efforts malgré tout importants qui sont réclamés.

En ce qui concerne la proposition visant la réforme d'Eurojust, on peut renvoyer aux dispositions particulièrement restreintes relatives à la participation des parlements nationaux à l'évaluation de cette agence (article 55 proposé).

Pour en savoir plus :

Le texte des documents sont à consulter sur:

¹⁴ Voir *Bulletin quotidien Europe* n° 10890 du 18 juillet 2013 – p. 3

¹⁵ Voir *House of Commons, European Scrutiny Committee, 15th Report of session 2013-14*, p. 20 (traduction)

¹⁶ Comme Mme Marietta Karamanli de l'Assemblée nationale française, au cours de la réunion de la Commission interparlementaire organisée le 20 juin 2013 au Parlement européen sur "*Le programme de Stockholm: état des lieux sur la coopération policière et judiciaire en matière civile et pénale*"

¹⁷ L'art. 103, alinéa 4, de la Constitution dispose : "*Seul le ministère public près la cour d'appel compétente peut intenter et diriger les poursuites en matière répressive à l'encontre d'un ministre.*".

¹⁸ L'art. 125, alinéa 4, de la Constitution dispose : "*Seul le ministère public près la cour d'appel compétente peut intenter et diriger les poursuites en matière répressive à l'encontre d'un membre d'un Gouvernement de communauté ou de région.*".

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0532:FIN:FR:PDF>
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0533:FIN:FR:PDF>
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0534:FIN:FR:PDF>
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0535:FIN:FR:PDF>

Descripteurs Eurovoc

COM(2013)0532	<i>Office européen de lutte antifraude - ministère public - fraude - fraude contre l'UE - Eurojust - contrôle financier - délit économique - compétence institutionnelle</i>
COM(2013)0533	<i>fraude – procédure administrative – fonctionnement institutionnel - Office européen de lutte antifraude - fraude contre l'UE</i>
COM(2013)0534	<i>Office européen de lutte antifraude - fonctionnement institutionnel - fraude contre l'UE - procédure administrative - Eurojust - fraude</i>
COM(2013)0535	<i>coopération policière (UE) – procédure judiciaire – criminalité organisée – lutte contre le crime - Eurojust – fonctionnement institutionnel - fraude contre l'UE</i>

Tout avis motivé selon lequel un ou les deux textes législatifs ne seraient pas conformes au principe de subsidiarité doit être transmis à la Commission européenne pour le 28 octobre 2013 au plus tard. Par la suite, d'éventuelles décisions peuvent encore être transmises dans le cadre du “dialogue politique”.

Rédaction : Carlos Demeyere – 1^{er} octobre 2013 - tél. 02/549.81.33 - carlos.demeyere@dekamer.be



Europese Analysecel

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

**De financiële belangen van de Unie beter beschermen: instelling van een Europees
Openbaar Ministerie en hervorming van Eurojust
COM(2013)0532**

aangenomen door de Europese Commissie op 17 juli 2013

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

**De governance van OLAF en de procedurele waarborgen bij onderzoeken versterken:
stapsgewijze benadering ter flankering van de instelling van een Europees Openbaar
Ministerie**

COM(2013)0533

aangenomen door de Europese Commissie op 17 juli 2013

**Voorstel voor een VERORDENING VAN DE RAAD tot instelling van het Europees
Openbaar Ministerie
COM(2013)0534**

aangenomen door de Europese Commissie op 17 juli 2013

**Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD
betreffende het EU-Agentschap voor justitiële samenwerking in strafzaken (Eurojust)
COM(2013)0535**

aangenomen door de Europese Commissie op 17 juli 2013

***Executive Summary:* met dit pakket wordt voorgesteld een Europees Openbaar Ministerie in te stellen en de wetgeving inzake Eurojust te optimaliseren. Tevens worden nieuwe maatregelen betreffende het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) aangekondigd.**

Achtergrond

De vervolging van strafbare feiten ten koste van de EU-begroting is de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten.

De Europese Commissie is echter van oordeel dat de strafrechtelijke opsporings- en vervolgingsautoriteiten van de lidstaten niet in staat zijn de belangen van de Unie en hun eigen belangen in gelijke mate te beschermen¹.

¹ zie COM(2013)0534 – blz. 2

Anderzijds zijn Eurojust en Europol² niet bevoegd zelf opsporings- of vervolgingshandelingen te verrichten en kan het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) uitsluitend administratieve onderzoeken instellen.

Daarom wordt (opnieuw) de formule van een “Europees Openbaar Ministerie” voorgesteld, waarover reeds ruim tien jaar gesproken wordt³.

Het voorstel tot instelling van een Europees Openbaar Ministerie vormt tevens een aanvulling op het voorstel van richtlijn betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt⁴ dat de strafrechtelijke voorzieningen inzake de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie beoogt te harmoniseren.

Aangezien artikel 86.1, eerste lid, van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) bepaalt dat het Europees Openbaar Ministerie wordt ingesteld op de grondslag van Eurojust, werd het voorstel ter instelling van dit ministerie aangegrepen om ook Eurojust op een nieuwe leest te schoeien.

Inhoud van de voorstellen

Mededeling COM(2013)0532: De financiële belangen van de Unie beter beschermen: instelling van een Europees Openbaar Ministerie en hervorming van Eurojust

Dit document vormt de inleiding op de wetgevende maatregelen die de financiële belangen van de Unie beogen te beschermen.

In deze context stelt de Europese Commissie de afgelopen drie jaar telkens voor gemiddeld € 500 miljoen aan vermoedelijke fraude geconstateerd te hebben⁵. Zij voegt daar in haar voorbereidende documenten aan toe dat de totale fraude echter op € 3 miljard geschat kan worden⁶.

Voorstel van verordening COM(2013)0534: Instelling van het Europees Openbaar Ministerie

Het voorstel als dusdanig bevat 75 artikelen die in tien hoofdstukken zijn onderverdeeld, en één bijlage. De rechtsgrondslag ervan is artikel 86 van het VWEU.

Het gaat hier om organieke wetgeving. Het ontwerp kan dus niet met een bestaande tekst vergeleken worden.

De doelstellingen van het voorstel zijn:

² met toepassing van artikel 4.1.c) van het voorstel van verordening betreffende het Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking en opleiding op het gebied van rechtshandhaving (Europol) en tot intrekking van Besluiten 2009/371/JBZ en 2005/681/JBZ zal Europol in de toekomst echter wél bevoegd zijn om onderzoeks- en operationele activiteiten te organiseren en uit te voeren - COM(2013)0173 – blz. 25

³ zie COM(2001)0715 en COM(2003)0128

⁴ COM(2012)0363 – zie ook de informatiefiche van 8 oktober 2012

⁵ COM(2013)0532 – blz. 3

⁶ SWD(2013)0273 – blz. 55

Bijdragen tot een betere bescherming van de financiële belangen van de Unie en tot de verdere ontwikkeling van een rechtsruimte, het vertrouwen van de EU-burgers en -ondernemingen in de instellingen van de Unie vergroten en hierbij alle in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie verankerde grondrechten eerbiedigen.

Een coherent Europees systeem in het leven roepen voor het opsporen en vervolgen van strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden.

De opsporing en vervolging van strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden, efficiënter en effectiever doen verlopen.

Vaker vervolging instellen, zodat het vaker tot een veroordeling komt en tot de terugvordering van frauduleus verkregen Unie-geld.

Zorgen voor nauwe samenwerking en effectieve informatie-uitwisseling tussen de Europese en de nationale bevoegde autoriteiten.

Een sterkere afschrikking oproepen met betrekking tot het plegen van strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden.

De belangrijkste aandachtspunten uit dit voorstel zijn de volgende:

Het Europees Openbaar Ministerie zal een nieuw EU-agentschap zijn met rechtspersoonlijkheid en met een gedecentraliseerde structuur (art. 3). Het zal bestaan uit één Europese openbare aanklager, vier plaatsvervangers in de centrale zetel en – in elke lidstaat – minstens één gedelegeerd, eventueel deeltijds, Europees aanklager (art. 6).

De Europese openbare aanklager en de vier plaatsvervangers worden – met goedkeuring van het Europees Parlement - voor een niet-hernieuwbare periode van acht jaar benoemd door de Raad uit een door de Europese Commissie voorgestelde shortlist (artt. 8 en 9). De gedelegeerde Europese aanklagers worden voor een hernieuwbare periode van vijf jaar benoemd door de Europese openbare aanklager uit een door de betrokken lidstaat voorgestelde shortlist (art. 10).

Het Europees Openbaar Ministerie is exclusief bevoegd (art. 11.4.) om strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden, te bestrijden door daders en medeplichtigen op te sporen, te vervolgen en voor het gerecht te brengen (art. 4). Het kan eveneens bevoegdheid verleend worden voor de zgn. “gemengde gevallen” waarbij andere strafbare feiten onlosmakelijk met het dominant feit verbonden zijn (art. 13).

Alle nationale overheden en EU-instellingen zijn verplicht een (vermoeden van) strafbaar feit te melden aan het Europees Openbaar Ministerie (art. 15) en het actief te ondersteunen bij de opsporingen (art. 18).

Desnoods kan de Europese openbare aanklager verzoeken nationale of EU-voorrechten of -immuniteiten op te heffen (art. 19).

Art. 26.1. bevat de lijst met de opsporingsmaatregelen die het Europees Openbaar Ministerie kan verzoeken of gelasten.

De Europese openbare aanklager kan – met inachtnaam van een aantal criteria - zelf het forum kiezen en de bevoegde rechter bepalen (art. 27.4.) .

Door het betalen van een forfaitaire geldboete ten voordele van de EU kan een verdachte een zaak definitief afkopen (art. 29.1.).

De opsporings- en vervolgingshandelingen van het Europees Openbaar Ministerie zullen door de nationale rechter (en niet door de gerechtshoven van de EU) getoetst worden⁷. (art. 36).

In het kader van de gegevensbescherming stelt de Europese openbare aanklager een functionaris voor gegevensbescherming aan (art. 41). De rol van de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming als toezichthoudende instantie wordt omschreven in de artt. 45 en 46. Het Europees Openbaar Ministerie kan persoonsgegevens aan de organen of agentschappen van de Unie (art. 60) of – zij het in beperkte mate – aan een autoriteit van een derde land, een internationale organisatie of Interpol (art. 61) doorgeven.

Eén van de plaatsvervangers wordt als ordonnateur aangesteld voor de uitvoering van de begroting van het Europees Openbaar Ministerie (art. 48.2.) en de rekenplichtige van Eurojust treedt hierbij op als rekenplichtige van het Europees Openbaar Ministerie (art. 52.1.)⁸.

In art. 57 wordt duidelijk dat de Europese Commissie de woorden “*op de grondslag van Eurojust*” uit art. 86.1, eerste lid, interpreteert als dat het Europees Openbaar Ministerie en Eurojust organiek, operationeel en administratief naast elkaar dienen te bestaan, samen te werken en aan te vullen⁹.

De nationale parlementen ontvangen een exemplaar van het jaarverslag van het Europees Openbaar Ministerie (art. 70.1.) en kunnen de Europese openbare aanklager of gedelegeerde Europese aanklagers uitnodigen om deel te nemen aan een gedachtewisseling over de algemene activiteiten van het Europees Openbaar Ministerie (art. 70.3.).

Voorstel van verordening COM(2013)0535: het EU-Agentschap voor justitiële samenwerking in strafzaken (Eurojust).

Dit voorstel beoogt de huidige wetgeving betreffende Eurojust¹⁰ in te trekken en te vervangen. Artikel 85.1, tweede lid, van het VWEU stipuleert immers dat de structuur, de werking, het werkterrein en de taken van dit agentschap bij verordeningen wordt bepaald. Daarenboven waren – mede ingevolge het voorstel ter instelling van een Europees Openbaar Ministerie – de huidige voorzieningen aan vernieuwing toe¹¹.

Het voorstel heeft artikel 85 van het VWEU als rechtsgrondslag en telt 68 in negen hoofdstukken ondergebrachte artikelen en twee bijlagen.

De doelstellingen ervan zijn:

Eurojust doeltreffender maken door het een nieuwe beheersstructuur te geven.

De operationele doeltreffendheid van Eurojust vergroten door de status en de bevoegdheden van de nationale leden homogeen vast te stellen.

⁷ dit neemt vanzelfsprekend niet weg dat de nationale rechter zich met een prejudiciële vraag tot het Hof van Justitie van de Europese Unie kan wenden

⁸ de Europese Commissie voorziet dat het Europees Openbaar Ministerie in 2023 op kruissnelheid zal zijn en dat de personeelskosten dan circa € 35 miljoen zullen bedragen [COM(2013)0534 – blz. 10]

⁹ deze interpretatie lijkt haaks te staan op deze van federaal procureur Johan Delmulle die op 20 september 2010 tijdens het *Strategic Seminar “Eurojust and the Lisbon Treaty: Towards a more effective Action”* stelde dat “Eurojust zou kunnen uitgroeien tot een Europees Openbaar Ministerie net zoals in België de nationale magistraten tot het Federaal Parket zijn uitgroeid” (eigen vertaling) – zie Raadsdocument 17625/10 van 9 december 2010 – blz. 6

¹⁰ i.c. het Besluit 2002/187/JBZ gewijzigd bij de Besluiten 2003/659/JBZ en 2009/426/JBZ

¹¹ zie COM(2013)0535 – blz. 3

Voorzien in een rol voor het Europees Parlement en de nationale parlementen bij de evaluatie van de activiteiten van Eurojust overeenkomstig het Verdrag van Lissabon.

Het rechtskader van Eurojust in overeenstemming brengen met de Gemeenschappelijke Aanpak, met volledige inachtneming van zijn bijzondere rol op het gebied van de coördinatie van lopende strafrechtelijke onderzoeken.

Ervoor zorgen dat Eurojust nauw kan samenwerken met het Europees Openbaar Ministerie, zodra dat is opgericht.

Bij de analyse werd geopteerd voor een overzicht van de voornaamste verschillen tussen wat voorgesteld wordt en het huidige Eurojust-Besluit 2002/187/JBZ eerder dan voor een loutere opsomming van de ontworpen bepalingen. Uit deze vergelijking is gebleken dat een groot deel van de bestaande tekst in het voorstel werd overgenomen. Daarom worden slechts de meest frappante verschillen en nieuwigheden vermeld.

Eurojust kan voortaan ook op eigen initiatief zijn taken uitoefenen (art. 2.3.).

De bevoegdheden van Eurojust worden opgesomd in een exhaustieve lijst (art. 3.1.). Deze vormt bijlage 1 van het voorstel¹².

Eurojust krijgt één voorzitter en twee (niet langer maximaal twee) ondervoorzitters (art. 11.1.). Hun ambtstermijn bedraagt vier (in plaats van drie) jaar (art. 10.3.).

De Europese Commissie zal in het college zetelen wanneer dit beheerstaken verricht (art. 10.1.). De regeling van zijn vergaderingen, de stemprocedure, de lijst met beheerstaken en de ambtshalve delegatie van personeelsaangelegenheden aan de administratief directeur worden expliciet opgesomd (resp. artt. 12, 13, 14.1. en 2.). Het zal een jaarlijkse en meerjarenprogrammering opstellen (art. 15).

Eurojust krijgt een Raad van Bestuur die de collegevergaderingen zal voorbereiden (art. 16).

Het statuut en de verantwoordelijkheden van de administratief directeur van Eurojust worden nauwkeurig omschreven (artt. 17 en 18).

De bepalingen inzake gegevensbescherming worden strenger. Het voorstel legt *in concreto* de bevoegdheden van en de klachtenprocedure bij de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming¹³ vast wat het toezicht op alle bij Eurojust verwerkte persoonsgegevens betreft (artt. 35 en 36).

De bepalingen inzake de betrekkingen van Eurojust met Europol zijn explicieter (art. 40); deze betreffende het Europees Openbaar Ministerie (art. 41) zijn vanzelfsprekend nieuw.

Eurojust zal voortaan (1) zijn jaarverslag, (2) de resultaten van studies en strategische projecten die het heeft uitgewerkt of opgedragen, (3) de werkafspraken met derden en (4) het jaarverslag van de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming aan de nationale parlementen laten toekomen (art. 55.3. en 4.).

Nieuw zijn ten slotte de bepalingen inzake openbaarheid van bestuur (met mogelijkheid tot klacht bij de Europese Ombudsman) (artt. 60 en 63) en de rol van het Hof van Justitie van de Europese Unie (art. 64).

¹² deze bevoegdheden komen grotendeels overeen met deze van Europol. Toch zijn er enkele verschillen: zo komen – bijvoorbeeld – “georganiseerde diefstal” en “handel met voorkennis en manipulatie van de financiële markten” wel op deze lijst voor maar niet op deze met de Europol-bevoegdheden en geldt het tegenovergestelde voor “roof”

¹³ deze zal de taken van het gemeenschappelijk controleorgaan, dat wordt opgedoekt, overnemen

Mededeling COM(2013)0533: De governance van OLAF en de procedurele waarborgen bij onderzoeken versterken: stapsgewijze benadering ter flankering van de instelling van een Europees Openbaar Ministerie

In het vierde en laatste luik van dit pakket wordt aangestipt dat de gerechtelijke benadering door het Europees Openbaar Ministerie de administratieve approach via OLAF zal inperken.

De Commissie kondigt dan ook aan “te zijner tijd” voorstellen ter aanpassing van de zgn. “OLAF-verordening”¹⁴ aan.

Mogelijke knelpunten

Deze situeren zich hoofdzakelijk in het kader van het voorstel tot instelling van een Europees Openbaar Ministerie [COM(2013)0534]:

Vooreerst wordt door sommigen (m.n. in Groot-Brittannië en Denemarken) het nut van weer een nieuw EU-agentschap in twijfel getrokken¹⁵ waarbij het “*verkieslijker geacht wordt dat de bestaande mechanismen voluit zouden worden aangewend*”¹⁶.

Anderen¹⁷ betreuren dan weer dat het toepassingsveld van het Europees Openbaar Ministerie beperkt wordt tot het bestrijden van strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden, terwijl artikel 86.4. van het VWEU toelaat dit toepassingsveld uit te breiden tot “*de bestrijding van ernstige criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie*”.

Van meer concrete aard zijn de volgende bedenkingen:

- de mogelijke wrijvingen die kunnen ontstaan ingevolge het “dubbele petje” van gedelegeerde Europese aanklagers wanneer deze deeltijds voor het Europees Openbaar Ministerie en deeltijds voor de nationale overheden zullen werken;
- de mogelijke tegenspraak tussen de exclusieve bevoegdheid van het Europees Openbaar Ministerie om op te treden bij strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden (ontworpen artikel 11.4.), enerzijds, en de artikelen 103, vierde lid¹⁸, en 125, vierde lid¹⁹, van de Belgische Grondwet, anderzijds;

¹⁴ Verordening Nr. 883/2013 van 11 september 2013 betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1073/1999 van het Europees Parlement en de Raad en Verordening (Euratom) nr. 1074/1999 van de Raad (Publicatieblad van 18 september 2013)

¹⁵ zie *Bulletin quotidien Europe* nr 10890 van 18 juli 2013 – blz. 3

¹⁶ zie *House of Commons, European Scrutiny Committee, 15th Report of session 2013-14*, blz. 20 (eigen vertaling)

¹⁷ zoals mevr. Marietta Karamanli van de Franse *Assemblée nationale* tijdens de Interparlementaire Commissievergadering die op 20 juni 2013 in het Europees Parlement georganiseerd werd over “*Het Stockholm-programma: huidige toestand inzake politieke en rechtelijke samenwerking inzake burgerlijke en criminele aangelegenheden*”

¹⁸ art. 103, vierde lid, van de Grondwet luidt: “*De vervolging in strafzaken van een minister kan enkel worden ingesteld en geleid door het openbaar ministerie bij het bevoegde hof van beroep.*”

¹⁹ art. 125, vierde lid, van de Grondwet luidt: “*De vervolging in strafzaken van een lid van een Gemeenschaps- of Gewestregering kan enkel worden ingesteld en geleid door het openbaar ministerie bij het bevoegde hof van beroep.*”

- de min of meer vrije forumkeuze van de Europese openbare aanklager (ontworpen artikel 27.4.) lijkt in te druisen tegen onze judiciële tradities;
- de slechts uiterst beperkte rol die de nationale parlementen toebedeeld krijgen (ontworpen artikel 70.1. en 70.3.) ten opzichte van de toch niet onaanzienlijke inspanningen die gevraagd worden.

Wat het voorstel ter hervorming van Eurojust betreft, kan gewezen worden op de bijzonder magere voorzieningen in verband met de deelname van de nationale parlementen aan de evaluatie van dit agentschap (ontworpen artikel 55).

Voor meer informatie

De tekst van de documenten kan u raadplegen op:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0532:FIN:NL:PDF>

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0533:FIN:NL:PDF>

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0534:FIN:NL:PDF>

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0535:FIN:NL:PDF>

Eurovoc-descriptoren

COM(2013)0532	<i>Europees Bureau voor fraudebestrijding - openbaar ministerie - fraude - fraude ten nadele van de EU - Eurojust - financiële controle - economisch delict - institutionele bevoegdheid</i>
COM(2013)0533	<i>fraude - administratieve procedure - werking van de instelling - Europees Bureau voor fraudebestrijding - fraude ten nadele van de EU</i>
COM(2013)0534	<i>Europees Bureau voor fraudebestrijding - werking van de instelling - fraude ten nadele van de EU - administratieve procedure - Eurojust - fraude</i>
COM(2013)0535	<i>politiële samenwerking (EU) - rechtsvordering - georganiseerde misdaad - misdaadbestrijding - Eurojust - werking van de instelling - fraude ten nadele van de EU</i>

Een eventueel gemotiveerd advies waarin wordt vastgesteld dat een of de beide wetgevende teksten niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel, dient uiterlijk 28 oktober 2013 aan de Europese Commissie te worden overgezonden. Daarna kunnen eventuele beslissingen nog in het raam van de “politieke dialoog” worden doorgestuurd.

Redactie: Carlos Demeyere – 1 oktober 2013 - tel. 02/549.81.33 - carlos.demeyere@dekamer.be