

HET EUROPEES OPENBAAR MINISTERIE

Opleiding IGO

9-10 december 2021

Pascale VANDEWEYER, Europees Gedelegeerd Procureur
Jennifer VANDERPUTTEN, Europees Gedelegeerd Procureur
Yves VAN DEN BERGE, Europees procureur

1. Inleiding en ontstaansgeschiedenis

De Europese Unie associëren met strafrecht en strafprocesrecht was gedurende lange tijd een vreemd gegeven. Dat er nu ook een Europees onafhankelijk supranationaal vervolgingsorgaan is gecreëerd met de bevoegdheid om onderzoeken en vervolgingsprocedures in verband met strafbare feiten uit te voeren en te leiden, toont alleen maar het groeiende belang voor justitie en veiligheid aan. Anno 2021 is de Europese Unie inderdaad veel meer dan een puur economisch samenwerkingsverband met een gemeenschappelijke markt en het vrij verkeer van personen. Haar bevoegdheden strekken zich uit over vele domeinen. Op strafrechtelijk vlak zijn gelijklopende (minimum)normen ingesteld en zijn reeds overeenkomsten uitgewerkt voor de samenwerking tussen de EU-lidstaten bij de opsporing, de vervolging en de berechting van misdrijven en bij de strafuitvoering. Concrete voorbeelden daarvan zijn onder meer het Europees aanhoudingsbevel, het Europees onderzoeksbevel, het gemeenschappelijk onderzoeksteam en de wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen.

De strafrechtelijke bevoegdheden mogen evenwel niet volledig worden losgezien van de oorspronkelijke economische pijler.¹ In 2014 nog stelde de Europese Raad uitdrukkelijk: *“Een deugdelijk Europees justitieel beleid zal bijdragen tot economische groei doordat het bedrijven en consumenten helpt profijt te trekken van een betrouwbaar ondernemingsklimaat binnen de interne markt.”*² Later in de tekst zal dit ook blijken uit de doelstellingen en de bevoegdheden van het Europees Openbaar Ministerie.

Het Europees Openbaar Ministerie (afgekort als EOM)³ vindt zijn ontstaan in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU). Dit verdrag is een gewijzigde versie van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.⁴

In het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie staan de bevoegdheden van de Europese Unie en de wijze waarop de Europese Unie die bevoegdheden kan uitoefenen. Het regelt o.a. de afbakening van de bevoegdheden van de Europese Unie, de beginselen van de interne markt en de daaraan verbonden rechten voor de burgers, de beleidsterreinen waarop de Europese Unie samenwerkt, de bevoegdheden en de structuur van de Europese instellingen en de besluitvormingsprocedures.

Het verdrag vormt samen met het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) de basis van de Europese Unie.⁵

¹ J. OUWERKERK, *Herijking van Uniestrafrecht. Over grondslagen voor strafrechtelijke regelgeving in de Europese Unie*, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag, 2017, 50 blz.

² Conclusies van de Europese Raad van 26/27 juni 2014, document EUCO 79/14, par. 11, p. 5.

³ In het Engels, dat de standaardtaal is van het EOM, “European Public Prosecutor’s Office”, afgekort als EPPO.

⁴ De geconsolideerde versie is te vinden in het Publicatieblad van de EU: PbEU 2016, C 202/47.

⁵ Het Verdrag betreffende de Europese Unie bevat de beginselen en de waarden van de Europese Unie, haar belangrijkste doelen, de rol van de belangrijkste instellingen en de regels voor het gemeenschappelijk buitenlands beleid en veiligheidsbeleid. De geconsolideerde versie is te vinden in het Publicatieblad van de EU: PbEU 2016, C 202/13.

Titel V van het Derde Deel van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie gaat over “De ruimte van vrijheid, veiligheid en recht”. Overeenkomstig artikel 67 VwEU liggen deze bevoegdheden op de domeinen van asiel, immigratie, strafrecht en civielrechtelijke samenwerking. Het derde lid van dit artikel stelt dat de Unie ernaar streeft om een hoog niveau van veiligheid te waarborgen door middel van maatregelen ter voorkoming en bestrijding van criminaliteit, racisme en vreemdelingenhaat, van maatregelen inzake de coördinatie en samenwerking tussen de politionele en justitiële autoriteiten in strafzaken en andere bevoegde overheden, alsmede door de wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen in strafzaken. Zo nodig kan dit ook door middel van de onderlinge aanpassing van de strafwetgevingen.

Onder Hoofdstuk IV “Justitiële samenwerking in strafzaken” voorziet artikel 86 VwEU in de mogelijkheid tot de instelling van een Europees Openbaar Ministerie. De eerste alinea van lid 1 bepaalt: *“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”*. Het tweede lid van dit artikel bepaalt de bevoegdheid: *“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 rechterlijke instanties van de lidstaten in verband met deze strafbare feiten.”*

De in artikel 86 vereiste vordering is er gekomen op 12 oktober 2017, met name de Verordening (EU) 2017/1939 van de Raad van 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie (“EOM”).⁶ De belangrijkste onderdelen van de verordening zijn de taken van het EOM, de basisbeginselen van het optreden, de structuur en de organisatie, de bevoegdheid en de uitvoering van de bevoegdheid, de procedureregels inzake onderzoeken, onderzoeksmaatregelen, strafvervolgning en alternatieven voor strafvervolgning, de informatieverwerking, de gegevensbescherming en de betrekkingen van het EOM met externe partners. De verordening vormt samen met de zogenaamde PIF-Richtlijn (EU) 2017/1371 de belangrijkste wettelijke basis voor de werking en de bevoegdheid van het EOM.⁷

België heeft op 3 april 2017 het Europees Parlement, de Raad en de Commissie laten weten deel te nemen aan het EOM. Ook 21 andere (van de 27) lidstaten schaarden zich achter de noodzaak tot nauwere samenwerking via de instelling van het EOM.⁸

⁶ PbEU 2017, L 283/1-71, hierna afgekort als EOM-Verordening.

⁷ 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 198/29-41.

⁸ Naast België maken ook de volgende landen deel uit van het EOM: Bulgarije, Cyprus, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Kroatië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Malta, Portugal, Roemenië, Slowakije, Slovenië, Spanje en de Tsjechische Republiek.

2. Redenen voor de oprichting van het Europees Openbaar Ministerie

Hierboven werd reeds aangetoond dat de Europese Unie meer en meer strafrechtelijke bevoegdheden naar zich toetrekt. De Unie geeft eveneens blijk van een groeiende ambitie tot rechtstreekse strafrechtelijke handhaving. Daarvoor bestaan al enkele strafrechtelijke agentschappen zoals Eurojust, Europol en OLAF. Met de oprichting van het EOM is nu zelfs een eigen onafhankelijk vervolgingsorgaan bevoegd om, los van de nationale parketten, strafbare feiten te onderzoeken, verdachten te vervolgen en voor de nationale strafrechtbanken te brengen.

De materiële bevoegdheid strekt zich uit tot strafbare feiten die de financiële belangen van de EU schaden. In de aanhef van de EOM-Verordening wordt gewag gemaakt van het feit dat de EU jaarlijks aanzienlijke schade lijdt door deze feiten en dat deze op dit moment niet altijd voldoende worden onderzocht en vervolgd door de nationale strafrechtelijke autoriteiten.⁹ Die schade wordt volgens een rapport van de Europese Commissie geraamd op jaarlijks ongeveer 500 miljoen EUR aan frauduleuze onregelmatigheden. Daarbovenop komt een verlies van ongeveer 50 miljard EUR voor de lidstaten en de Unie door grensoverschrijdende btw-fraude.¹⁰ De actieve strijd die de Commissie al jaren voerde tegen deze fraude en het optreden van onder meer het Europees Bureau voor Fraudebestrijding (OLAF) ten spijt, resulteerden nog niet tot de door de Commissie gewenste resultaten. Volgens de Commissie is het knelpunt daarbij het gebrek aan medewerking van en aan samenwerking tussen de lidstaten. Er wordt bovendien te traag gereageerd, het vervolgingspercentage is te laag en de grensoverschrijdende coördinatie en informatie-uitwisseling lopen niet vlot. De oprichting van het EOM moet die afhankelijkheid van de medewerking door de lidstaten doorbreken en zorgen voor een betere grensoverschrijdende samenwerking.

3. Instelling, taken en basisbeginselen van het EOM

Het Europees Openbaar Ministerie is een orgaan van de Europese Unie met rechtspersoonlijkheid en dus een supranationale autoriteit (art. 3 EOM-Verordening). Het is in zijn taken van strafonderzoek en strafvervolgning onafhankelijk van de instellingen, organen of instanties van de Unie en van de lidstaten (art. 6 EOM-Verordening). Het dient in het belang van de Unie als geheel te handelen en geen instructies te vragen of te aanvaarden van personen of overheden van buiten het EOM. Het is dus enerzijds autonoom en onafhankelijk, maar anderzijds hangt zijn functioneren af van een nauwe samenwerking met de lidstaten en van een maximale integratie in het nationale handhavingssysteem.

⁹ Nochtans is volgens artikel 4, lid 3, VEU een loyale samenwerking tussen de lidstaten en de instellingen van de EU een wederzijdse plicht.

¹⁰ Report from the Commission to the European Parliament and the Council: 29th Annual Report on the protection of the European Union's financial interests – Fight against fraud – 2017, COM(2018) 533 final, p. 15. Zie ook het laatste rapport: 31st Annual Report on the protection of the European Union's financial interests — Fight against fraud – 2019, COM(2020) 363 final, 31 p. en Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States, European Commission, 2020, Final Report, 100 p.

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 schaden (art. 4 EOM-Verordening). Met betrekking daartoe stelt het EOM onderzoeken in, verricht het strafvervolgingshandelingen en treedt het op als openbaar ministerie bij de bevoegde rechtbanken van de lidstaten, totdat de zaak definitief is afgedaan.

De EOM-Verordening gaat eerder uit van een verplichte vervolging dan van het *opportunitéitsbeginsel* dat in het Belgische strafrechtelijke (vervolgings)beleid wettelijk is verankerd door artikel 28^{quater}, lid 1, Sv.¹¹ Rechtsoverweging 81 bepaalt dat, uitgaande van het *legaliteitsbeginsel*, de onderzoeken van het EOM *in de regel* dienen te leiden tot strafvervolging wanneer er voldoende aanwijzingen zijn en er geen wettelijke gronden zijn die de strafvervolging in de weg staan, en er evenmin een vereenvoudigde strafvervolgingsprocedure is gevolgd. De redenen voor het seponeren van een zaak zijn exhaustief in de verordening opgesomd.¹²

Bij zijn optreden eerbiedigt het EOM de rechten die in het Handvest van de Unie zijn vastgelegd (art. 5 EOM-Verordening).¹³ Het waarborgt de beginselen van de rechtsstaat en van de proportionaliteit. Het dient zijn onderzoeken op onafhankelijke wijze te voeren zonder onnodige vertraging en bij de bewijsgaring zowel *à charge* als *à décharge* te handelen.¹⁴

Onderzoeken en strafvervolgingen namens het EOM vallen onder de EOM-verordening (art. 5, lid 3, EOM-Verordening). Tenzij in de verordening anders is bepaald, is bij de onderzoeken, de vervolging en de berechting het nationale recht van de lidstaat waar de zaak wordt behandeld, van toepassing. Ten aanzien van aangelegenheden die zowel in het nationale recht als in de EOM-Verordening zijn geregeld, heeft de verordening voorrang. Door de keuze van een verordening als wettelijk instrument is de rol van de Belgische wetgever dus beperkt. Overeenkomstig artikel 288, lid 2, VwEU heeft een verordening namelijk bindende kracht in al haar onderdelen, is zij rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat en stelt zij alle strijdige bepalingen van nationaal recht buiten werking. De onderzoekers van l'Université de Liège en van de Katholieke Universiteit van Leuven merken terecht op dat de EOM-Verordening bijzonder is.¹⁵ Voor bepaalde materies zoals de bevoegdheden van de gedelegeerd Europese procureur, de rechterlijke controle op onderzoekshandelingen en de bevoegdheden van de hoven en rechtbanken, verwijst de verordening namelijk uitdrukkelijk naar het bestaand

¹¹ F. VERBRUGGEN, V. FRANSSEN, A.L. CLAES en A. WERDING, *Implementatie van het Europees Openbaar Ministerie in de Belgische Rechtsorde / Mise en oeuvre du Parquet européen en droit belge*, Brussel, FOD Justitie, 2019, 61-67; P. GEELHOED, "Beleidsvoering door het Europees openbaar ministerie, *Orde van de dag*, 2017, nr. 5, 91-92.

¹² Zie verder onder punt 8.2. i.v.m. de beslissingen tot seponering. De artikelen 27, lid 8, en 34, lid 3, EOM-Verordening bevatten trouwens wel een opportunitéitsoordeel voor schade aan de Unie die niet meer bedraagt dan 100.000 EUR, en waarvoor het EOM kan beslissen om respectievelijk de strafzaak niet te evoceren of te verwijzen naar de bevoegde nationale autoriteit, zie infra punt 5.1.5.

¹³ Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, *PbEU* 2016, C 202/389 (geconsolideerde versie). Zie daarin onder meer Hoofdstuk VI over de rechtspleging.

¹⁴ Zoals ook artikel 28^{bis}, § 3, Sv. voorschrijft: "*De procureur des Konings waakt voor de wettigheid van de bewijsmiddelen en de loyaliteit waarmee ze worden verzameld.*"

¹⁵ F. VERBRUGGEN, V. FRANSSEN, A.L. CLAES en A. WERDING, *o.c.*, Brussel, FOD Justitie, 2019, 12.

nationaal recht en hanteert ze een eigen EU-rechtelijk begrippenkader dat niet altijd overeenkomt met de begrippen van het Belgisch strafprocesrecht.¹⁶

4. Structuur en beslissingsniveaus van het EOM

4.1. Algemeen

Het EOM is een ondeelbaar orgaan van de Unie dat bestaat uit een centraal en een decentraal niveau (artikel 8 EOM-Verordening). De Europese hoofdprocureur, de Europese procureurs, het college bestaande uit de Europese hoofdprocureur en de Europese procureurs, de permanente kamers en de administratief directeur en zijn staf bevinden zich op het centrale niveau in de vestigingszetel te Luxemburg. Het decentrale niveau wordt gevormd door de gedelegeerd Europese procureurs die namens het EOM optreden als nationale procureurs in hun respectieve lidstaten.

De Europese hoofdprocureur wordt bijgestaan door twee plaatsvervangers gekozen uit de Europese procureurs. Iedere deelnemende lidstaat heeft één Europese procureur. De hoofdprocureur en de procureurs vormen samen het college dat algemene en strategische beslissingen neemt. Het centrale niveau heeft ook een aantal permanente kamers bestaande uit een aantal Europese (hoofd)procureurs. De permanente kamers monitoren de onderzoeken en strafvervolgingen en nemen daarover de belangrijkste beslissingen.

Het aantal gedelegeerd procureurs hangt af van de beslissing van de lidstaten, de EOM-verordening vereist er wel minstens twee.

4.2. Entiteiten op centraal niveau

4.2.1. De Europese hoofdprocureur (art. 11 EOM-Verordening)

De Europese hoofdprocureur geeft leiding aan het EOM, zit het college en een of meerdere permanente kamers voor, organiseert het werk en vertegenwoordigt het EOM tegenover de instellingen van de Unie en van de lidstaten en tegenover derden. Hij of zij neemt enkele specifieke operationele beslissingen zoals het toewijzen of hertoewijzen van zaken aan een (andere) permanente kamer of een Europees procureur, het beslechten van meningsverschillen tussen permanente kamers, het indienen van verzoekschriften tot opheffing van voorrechten of immuniteiten e.d.

De Europese hoofdprocureur wordt bijgestaan door twee adjuncten die bijstand verlenen en hem of haar vervangen in geval van afwezigheid.

4.2.2. De Europese procureurs (art. 12 EOM-Verordening)

¹⁶ Voor een impact daarvan op de werking en implementatie van het EOM in de Belgische rechtsorde en de keuze voor een zo min mogelijke aanpassing van de Belgische wetgeving wordt verwezen naar punt 11 infra.

De Europese procureurs vormen samen met de hoofdprocureur het college van het EOM.

Zij fungeren als contactpersoon en informatiekanaal tussen de permanente kamers en de gedelegeerd Europese procureurs in hun respectieve lidstaten van herkomst. Zij monitoren de uitvoering van de taken van het EOM in hun lidstaat. Zij zorgen er tevens voor dat alle relevante informatie van het centrale niveau wordt verstrekt aan de gedelegeerd procureurs en omgekeerd.

De Europese procureurs houden namens de permanente kamer(s) toezicht op de onderzoeken en vervolgingen waarvoor de gedelegeerd Europese procureurs in hun lidstaat van herkomst verantwoordelijk zijn.¹⁷ Ze gaan daarbij na of de instructies uitgaande van de permanente kamers stroken met het nationale recht. Zij dienen bij de permanente kamer samenvattingen in van de zaken onder hun toezicht en doen desgevallend voorstellen tot beslissingen op basis van ontwerpbesluiten opgesteld door de gedelegeerd Europese procureurs.

Uitzonderlijk kan de Europese procureur met instemming van de permanente kamer de taken van een gedelegeerd Europese procureur overnemen, zelf onderzoeksdaden stellen of vragen en optreden voor de nationale rechtsinstanties (art. 28, lid 4, EOM-Verordening).

4.2.3. Het college (art. 9 EOM-Verordening)

Het college van de Europese hoofdprocureur en de Europese procureurs is verantwoordelijk voor de algemene supervisie over het optreden van het EOM.¹⁸ Het college neemt besluiten (in principe bij gewone meerderheid) over strategische aangelegenheden zoals het bepalen van het onderzoeks- en vervolgingsbeleid, evenals over principiële aangelegenheden en rechtsvragen die voortvloeien uit individuele (straf)zaken. Het is daarbij de bedoeling om de coherentie, de efficiëntie en de samenhang van het beleid inzake strafvervolging in alle lidstaten te verzekeren. Het college neemt geen operationele beslissingen in individuele zaken, daarvoor zijn de permanente kamers bevoegd.

4.2.4. De permanente kamers (art. 10 EOM-Verordening)

De permanente kamers worden voorgezeten door de hoofdprocureur, een van zijn of haar adjuncten of een procureur. Naast de voorzitter zetelen nog twee vaste leden-procureurs. Ook de toezichthoudende procureur van de lidstaat waar de zaak wordt behandeld, neemt deel aan de debatten. Ook andere Europese procureurs of gedelegeerd Europese procureurs kunnen worden uitgenodigd op de vergaderingen.

In het belang van een efficiënte aanpak en het coherent functioneren van het EOM, spelen de permanente kamers een cruciale rol in het nemen van beslissingen in de concrete

¹⁷ Onder “toezicht” dient volgens rechtsoverweging 23 bij de EOM-Verordening te worden verstaan: een grondiger en continue supervisie over de onderzoeken en strafvervolgingen, daaronder begrepen, wanneer dat noodzakelijk is, het optreden en het geven van instructies met betrekking tot aangelegenheden in verband met onderzoeken en strafvervolgingen.

¹⁸ Volgens over overweging 23 van de EOM-verordening dient onder “algemene supervisie” te worden verstaan: het algemeen beheer van het optreden van het EOM, in het kader waarvan alleen instructies worden gegeven over aangelegenheden die een horizontaal belang hebben voor het EOM.

strafzaken.¹⁹ Zij monitoren en hebben leiding over de onderzoeken en strafvervolgingen die door de gedelegeerd Europese procureurs worden gevoerd.²⁰ Zij zorgen tevens voor de coördinatie van de onderzoeken en vervolgingen in grensoverschrijdende zaken en voor de uitvoering van besluiten van het college over een aangelegenheid die was gerezen uit deze of een gelijkaardige strafzaak. Het zal meestal na tussenkomst en advies van de toezichthoudende Europese procureur zijn dat de kamers hun beslissingen, die natuurlijk in overeenstemming moeten zijn met het toepasselijke nationale recht, nemen.²¹ Het is aan de gedelegeerd Europese procureurs om gevolg te geven aan deze beslissingen.

De permanente kamers nemen in concreto besluiten over de volgende aspecten:

- Het voor de rechter brengen van een zaak;
- Het seponeren van een zaak;
- De toepassing van een vereenvoudigde strafvervolgingsprocedure;
- De verwijzing van de zaak naar de nationale autoriteiten;
- De heropening van een onderzoek.

Indien nodig, beslissen zij tevens over:

- Het geven van een opdracht aan de gedelegeerd procureur om een onderzoek in te stellen wanneer er geen onderzoek is ingesteld;
- Het geven van een opdracht aan de gedelegeerd procureur om het evocatierecht uit te oefenen;
- De verwijzing naar het college van strategische of algemene aangelegenheden voortkomend uit individuele zaken;
- Het toewijzen of het opnieuw toewijzen van een zaak;
- De goedkeuring van een besluit van een Europese procureur om zelf een onderzoek in te stellen.

4.3. Gedelegeerd Europese procureurs (artt. 13 en 17 EOM-Verordening)

Op het decentrale niveau, dus in de lidstaten, doen de gedelegeerd Europese procureurs het effectieve vervolgingswerk en treden daarbij op namens en onder het gezag²² van het EOM waarvan ze een integrerend deel uitmaken. Ze volgen daarbij de instructies op van de permanente kamers en van de toezichthoudende Europese procureur. Zij dienen bij het onderzoeken en vervolgen van strafbare feiten waarvoor het EOM bevoegd is, uitsluitend te handelen namens het EOM op het grondgebied van hun lidstaat. Ze hebben daartoe een functionele en juridisch onafhankelijke status t.a.v. het nationale openbaar ministerie

¹⁹ De kamers nemen hun beslissingen bij gewone meerderheid (art. 10, lid 6, EOM-Verordening). Bij staking van stemmen heeft de voorzitter de beslissende stem. Voor bepaalde beslissingen zoals bijvoorbeeld voor een delegatie (aan hem), heeft de toezichthoudende procureur geen stemrecht (art. 10, lid 9, EOM-Verordening). Andere uitgenodigde procureurs hebben geen stemrecht.

²⁰ Volgens overweging 23 van de EOM-verordening dient onder “algemene supervisie” te worden verstaan: de bevoegdheden om individuele onderzoeken en strafvervolgingen te monitoren en te leiden.

²¹ Voor minder ernstige of weinig complexe zaken kunnen de kamers hun bevoegdheden delegeren aan de toezichthoudende Europese procureur van de betrokken lidstaat (art. 10, lid 7, EOM-Verordening).

²² Het adagium « la plume est servie, mais la parole est libre » geldt hier niet, F. VERBRUGGEN, V. FRANSSEN, A.L. CLAES en A. WERDING, o.c., Brussel, FOD Justitie, 2019, 75.

waarvan ze nochtans volwaardig lid blijven in het kader van de uitoefening van hun EPPO-bevoegdheden. T.a.v. hun nationale rechtsmachten hebben zij ten minste dezelfde bevoegdheden als de nationale procureurs.

Voor België wordt ten minste één gedelegeerd procureur van de Nederlandstalige taalrol en één van de Franstalige taalrol aangeduid (art. 309/2 van het Gerechtelijk Wetboek). Zij dienen op het ogenblik van de aanwijzing het ambt van magistraat uit te oefenen waarvan in de laatste tien jaar ten minste vijf jaar het ambt van magistraat van het openbaar ministerie.

5. Bevoegdheid van het EOM

5.1. Materiële bevoegdheid

5.1.1. Algemeen

Het EOM is bevoegd voor de opsporing, de vervolging en het voor de rechter brengen van daders van strafbare feiten die de financiële belangen van de Europese Unie schaden. De financiële belangen van de Unie hebben betrekking op alle ontvangsten, uitgaven en vermogensbestanddelen die worden gedekt door, zijn verworven in het kader van, of zijn verschuldigd aan de begroting van de Unie en de begrotingen van de instellingen, organen en instanties van de Unie die op grond van de verdragen zijn opgericht, en de begrotingen die zij beheren en controleren (art. 2, lid 3, en art. 4 EOM-Verordening en art. 2, lid 1, a, PIF-Richtlijn). Het EOM stelt daarbij op onafhankelijke wijze strafonderzoeken in, verricht handelingen van strafvervolging en treedt op als openbaar aanklager (procureur) bij de bevoegde rechtbanken en hoven van de lidstaten, totdat de zaak definitief is afgehandeld.

De materiele bevoegdheid zoals omschreven door artikel 22 van de EOM-Verordening, strekt zich enerzijds uit over de strafbare feiten vermeld in de PIF-Richtlijn, inclusief de deelneming aan een criminele organisatie, en anderzijds over strafbare feiten die onlosmakelijk verbonden zijn met deze misdrijven. De lidstaten dienen ervoor te zorgen dat al deze feiten worden omgezet en strafbaar zijn in het interne strafrecht.

De strafbare feiten waarvoor het EOM bevoegd is, zijn de volgende.

5.1.2. Feiten rechtstreeks strafbaar gesteld door de PIF-Richtlijn (art. 22, lid 1, EOM-verordening)

De PIF-richtlijn omvat fraude, witwassen, corruptie en wederrechtelijke toe-eigening die de financiële belangen van de Unie schaden.

De gevallen van fraude kunnen zich situeren zich op het niveau van de uitgaven en/of op het niveau van de ontvangsten.

De uitgavenfraude betreft in de eerste plaats elk handelen of nalaten waarbij valse, onjuiste of onvolledige verklaringen of documenten worden gebruikt of overgelegd met als gevolg dat de middelen of de activa afkomstig van de begroting van de Unie of van de door of voor de

Unie beheerde begrotingen wederrechtelijk worden ontvangen of achtergehouden (art. 3, lid 2, a, PIF-Richtlijn). Ook het achterhouden van specifieke verplichte informatie en/of het aanwenden van de middelen en activa voor andere doelen dan die waarvoor ze zijn toegekend, vallen daaronder. In de praktijk zal dit vooral gaan over fraude met middelen uit (structuur)fondsen of subsidies. In de tweede plaats heeft de uitgavenfraude betrekking op de aanbestedingen waarbij het handelen of het nalaten van dezelfde valsheden, achterhoudingen of misbruiken getuigt (art. 3, lid 2, b, PIF-Richtlijn). Naar Belgisch strafrecht gaat het onder meer over de volgende artikelen van het Strafwetboek: 194 e.v. (valsheid in geschriften), 210*bis* (valsheid in informatica), 240 e.v. (verduistering, knevelarij en belangennemering gepleegd door personen die een openbaar ambt uitoefenen), 314 (misdrijven tegen de nijverheid, de koophandel en openbare veilingen), 491 (misbruik van vertrouwen), 496 (oplichting) en 504*quater* (informaticabedrog).

Fraude met betrekking tot inkomsten of ontvangsten gaat over het gebruik of de overlegging van valse, onjuiste of onvolledige verklaringen of documenten met als gevolg dat de voornoemde begrotingen wederrechtelijk worden verminderd (art. 3, lid 2, c, PIF-Richtlijn). Het kan daarbij ook gaan over het achterhouden van specifieke verplichte informatie en/of het misbruik maken van een rechtmatig verkregen voordeel. Hieronder vallen bijvoorbeeld de douanemisdrijven zoals omschreven in de artikelen 220 e.v. van de Algemene Wet van 18 juli 1977 inzake douane en accijnzen, zoals het niet of het moedwillig foutief aangeven (lees onderevalueren of verkeerd classificeren) van goederen.²³ Ook elk handelen of nalaten in het kader van grensoverschrijdende frauduleuze constructies met betrekking tot de btw behoren tot de inkomstenfraude (de artikelen 70 e.v. van het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde²⁴). De PIF-Richtlijn spreekt in artikel 3, lid 2, d, opnieuw van het gebruik of overleggen van valse, onjuiste of onvolledige btw-gerelateerde verklaringen of documenten, het achterhouden van btw-gerelateerde informatie en/of het overleggen van correcte btw-gerelateerde verklaringen met het oog op frauduleuze verhulling van niet-betaling of wederrechtelijke vestiging van rechten op btw-teruggaven. Artikel 2, lid 2, van de Richtlijn, zoals bevestigd in artikel 22, lid 1, van de EOM-Verordening, beperkt het toepassingsgebied tot ernstige inbreuken op het gemeenschappelijk btw-stelsel, zijnde in de gevallen dat er op het grondgebied van twee of meer lidstaten zich een totale schade voordoet van ten minste 10.000.000 EUR.

Witwassen van geld, corruptie en de wederrechtelijke toe-eigening benoemt de PIF-Richtlijn als “andere strafbare feiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad” (art. 4 PIF-Richtlijn).

²³ BS 21 september 1977.

²⁴ De 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, voegt het begrip ernstige fiscale fraude toe aan het Btw-wetboek. De wet bepaalt tevens strafrechtelijke sancties voor wie een poging tot ernstige fiscale fraude onderneemt en indien de ernstige fiscale fraude wordt gepleegd door een criminele organisatie.

Het witwassen van geld (naar Belgisch recht art. 505 Sw.) zijn de feiten zoals omschreven in artikel 1, lid 3, van de Richtlijn (EU) 2015/849²⁵ die voorwerpen betreffen die afkomstig zijn uit strafbare feiten waarop de PIF-Richtlijn betrekking heeft (art. 4, lid 1, PIF-Richtlijn). De volgende handelingen, indien opzettelijk begaan, worden als witwassen beschouwd:

- a) de omzetting of overdracht van voorwerpen, wetende dat deze zijn verworven uit een criminele activiteit of uit deelneming aan een dergelijke activiteit, met het oogmerk de illegale herkomst ervan te verhelen of te verhullen of een persoon die bij een dergelijke activiteit is betrokken, te helpen aan de juridische gevolgen van de daden van die persoon te ontkomen;
- b) het verhelen of verhullen van de werkelijke aard, oorsprong, vindplaats, vervreemding, verplaatsing, rechten op of de eigendom van voorwerpen, wetende dat deze verworven zijn uit een criminele activiteit of uit deelneming aan een dergelijke activiteit;
- c) de verwerving, het bezit of het gebruik van voorwerpen, wetende, op het tijdstip van ontvangst, dat deze voorwerpen zijn verworven uit een criminele activiteit of uit deelneming aan een dergelijke activiteit;
- d) deelneming aan, medeplichtigheid aan, poging tot, hulp aan, aanzetten tot, vergemakkelijken van, of het geven van raad met het oog op het begaan van een van de in de punten a), b) en c) bedoelde daden.

Corruptie behelst zowel de passieve als de actieve corruptie (art. 4, lid 2, a en b, PIF-Richtlijn). Onder passieve corruptie wordt verstaan de handeling van een overheidsfunctionaris²⁶ die onmiddellijk of middellijk voordelen, ongeacht de aard daarvan, voor zichzelf of voor een ander vraagt of aanneemt, dan wel ingaat op een desbetreffende toezegging teneinde een ambtshandeling of een handeling in de uitoefening van zijn ambt te verrichten of na te laten waardoor de financiële belangen van de Unie worden of kunnen worden geschaad. Actieve corruptie is de handeling van iemand die een overheidsfunctionaris onmiddellijk of middellijk een voordeel, ongeacht de aard daarvan, voor zichzelf of voor een ander toezegt, aanbiedt of verstrekt om een ambtshandeling of een handeling in de uitoefening van zijn ambt te verrichten of na te laten waardoor de financiële belangen van de Unie worden of kunnen worden geschaad. Naar Belgisch recht betreft het o.a. de artikelen 246 e.v. van het Strafwetboek.

Artikel 4, lid 3, PIF-Richtlijn verstaat onder de wederrechtelijke toe-eigening (of verduistering) (naar Belgisch recht artikel 240 Sw. e.v.) letterlijk: de handeling van een overheidsfunctionaris die onmiddellijk of middellijk is belast met het beheer van middelen of activa, die het toekennen of toewijzen van middelen en het zich toe-eigenen of gebruiken van activa

²⁵ Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie, *PbEU* 2015, L 141/73-117.

²⁶ De definitie van overheidsfunctionaris wordt ruim omschreven in artikel 4, lid 4, PIF-Richtlijn en heeft zowel betrekking op ambtenaren en daarmee gelijkgestellten van de Europese Unie als op ambtenaren en gelijkgestellten van de lidstaten of derde landen.

inhoudt, voor andere doeleinden dan die waarvoor zij bestemd waren, waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad.

5.1.3. Deelneming aan een criminele organisatie (art. 22, lid 2, EOM-verordening)

Het EOM is tevens bevoegd voor strafbare feiten die verband houden met deelneming aan een criminele organisatie indien de strafbare activiteit van deze organisatie het plegen van feiten strafbaar gesteld door de PIF-Richtlijn inhoudt. De deelneming kan zowel bestaan uit het lidmaatschap als uit de organisatie en het leiderschap van een dergelijke organisatie.

De definitie van een criminele organisatie is te vinden in het Kaderbesluit 2008/841/JBZ.²⁷ Naar Belgisch recht betreft het de artikelen 324*bis* e.v. Sw. Artikel 1 van het kaderbesluit omschrijft een criminele organisatie als een gestructureerde vereniging die gedurende een bepaalde periode bestaat en samengesteld is uit meer dan twee 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. Onder een gestructureerde vereniging wordt verstaan een vereniging die niet toevallig tot stand is gekomen met het oog op een onverwijld te plegen strafbaar feit, zonder dat evenwel sprake moet zijn van formeel afgebakende taken van de leden, noch van continuïteit in de samenstelling of een ontwikkelde structuur.

5.1.4. Andere feiten die onlosmakelijk verbonden zijn (art. 22, lid 3, EOM-verordening)

Het EOM heeft een accessoire bevoegdheid ten aanzien van strafbare feiten die onlosmakelijk verbonden zijn met de strafbare gedragingen die binnen het toepassingsgebied vallen van de strafbare feiten van de PIF-richtlijn.

De term ‘onlosmakelijk verbonden strafbare feiten’ is ruim en op zich niet exhaustief uitgelegd in de EOM-verordening. De casuïstiek, de nationale rechtspraak en de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU zullen het begrip ongetwijfeld verder omschrijven.

Een strafbaar feit kan onder meer worden beschouwd als onlosmakelijk verbonden met een ander feit indien:

- Beide strafbare feiten (het “zuivere” PIF-misdrijf en het onlosmakelijk verbonden feit) zijn gepleegd door middel van dezelfde materiële activiteit en zijn ingegeven door hetzelfde crimineel opzet;
- Het geheel van de feiten die deze misdrijven vormt of gestalte geeft, is gepleegd als onderdeel van de uitvoering van hetzelfde criminele plan en om hetzelfde doel te bereiken;
- De specifieke strafrechtelijke gedraging die een van de strafbare feiten vormt, in de tijd, in de ruimte of materieel is verbonden met de andere en er een onlosmakelijk geheel mee vormt;
- De feiten die aan deze strafbare feiten ten grondslag liggen, zodanig met elkaar zijn verbonden dat een afzonderlijk onderzoek, vervolging en/of berechting de misdrijven, kunstmatig zouden opsplitsen;

²⁷ Kaderbesluit 2008/841/JBZ van de Raad van 24 oktober 2008 ter bestrijding van georganiseerde criminaliteit, *PbEU* 2008, L 300/42-45.

- De beslissing over de afzonderlijke vervolging van beide strafbare feiten zou kunnen raken aan het principe van *ne bis in idem*²⁸.

In deze gevallen heeft het EOM dus het recht om zijn bevoegdheid ook uit te oefenen ten aanzien van strafbare feiten die normaal gezien niet onder zijn materieel toepassingsgebied zouden vallen. Er kan bijvoorbeeld worden gedacht aan feiten van oplichting gepleegd door dezelfde daders ten nadele zowel van de nationale autoriteit als van de Unie met dezelfde *modus operandi* en in dezelfde tijdsperiode, of aan een voorafgaande diefstal van documenten teneinde onwettige voorkennis te hebben over de criteria van een latere Europese aanbestedingsprocedure. Ook een eerdere schriftelijke bedreiging van een ambtenaar die mede leidde tot de eigenlijke feiten van de corruptie, kan worden vervolgd door het EOM.

Gelet op het accessoir karakter van die andere (onlosmakelijke) misdrijven is vereist dat de misdrijven die de financiële belangen van de Unie schaden, de meest ernstige zijn en dat de onlosmakelijk verbonden feiten als ondergeschikt worden beschouwd en dus vaak ook “hulpmisdrijven” zullen zijn.²⁹ Vandaar dat de EOM-verordening een belangrijke uitzondering voorziet op de uitoefening van de accessoire bevoegdheid door het EOM ten aanzien van de onlosmakelijk verbonden misdrijven. Dit is het geval wanneer het nationale recht een gelijke of hogere maximumstraf voorziet voor het onlosmakelijk verbonden feit dan voor het PIF-misdrijf. Het EOM mag dan alleen zijn bevoegdheid voor dit onlosmakelijk verbonden misdrijf uitoefenen wanneer dit misdrijf een instrumentele en/of doorslaggevende rol heeft gespeeld bij het plegen van het (PIF-)hoofdefeit.³⁰ Het kan bijvoorbeeld zijn dat er in een bepaalde zaak ook sprake is van een afpersing met verzwarende omstandigheden van een van de betrokken ambtenaren die gepaard gaat met de feiten die onder de PIF-Richtlijn vallen. Het EOM zou dus omwille van de strafmaat van afpersing zoals voorzien in het Strafwetboek in principe niet bevoegd zijn. Maar indien uit de gegevens van het onderzoek blijkt dat deze afpersing (mede) heeft geleid tot bijvoorbeeld (de omvang van) de corruptie en de fraude ten nadele van de EU, dan is het EOM wel degelijk bevoegd.

5.1.5. Uitzonderingen op de materiële bevoegdheden (art. 22 en 25 EOM-verordening)

In punt 5.1.2. (schade door btw-fraude van ten minste 10.000.000 EUR en minstens twee betrokken lidstaten) en punt 5.1.4. (al dan niet onlosmakelijk verbonden feiten) zijn reeds twee uitzonderingen vermeld. De verordening bevat nog enkele uitzonderingen.

Artikel 22, lid 4, EOM-Verordening sluit in algemene bewoordingen de bevoegdheid van het EOM uit voor strafbare feiten met betrekking tot nationale directe belastingen, met inbegrip van daarmee onlosmakelijk verbonden feiten.

De andere uitzonderingen hebben in principe te maken met *de uitoefening van de bevoegdheden van het EOM*.

Het EOM is niet bevoegd indien de werkelijke of dreigende schade aan de financiële belangen van de Unie niet groter is dan de schade die een ander slachtoffer heeft geleden of dreigt te

²⁸ Rechtsoverweging 54 EOM-Verordening.

²⁹ Rechtsoverweging 56 EOM-Verordening.

³⁰ Art. 25, lid 3, a, EOM-Verordening.

leiden, tenzij het gaat over uitgavenfraude of btw-ontvangsten (art. 25, lid 3, b, EOM-Verordening). Het EOM dient dan de zaak zonder onnodige vertraging en na overleg te verwijzen naar de bevoegde nationale autoriteiten, tenzij de nationale autoriteiten akkoord gaan met het feit dat het EOM toch meer geschikt is voor het onderzoek of de strafvervolgning (art. 25, lid 4, EOM-Verordening). Volgens rechtsoverweging 60 van de EOM-Verordening kan het EOM beter geschikt blijken wanneer de feiten een grensoverschrijdend karakter of schaal hebben, wanneer daarbij een criminele organisatie is betrokken of wanneer een specifiek soort misdrijf een ernstige bedreiging voor de financiële belangen van de Unie of de geloofwaardigheid van de Unie-instellingen en het vertrouwen van de burgers van de Unie vormt.

Ten aanzien van feiten waardoor de werkelijke of dreigende schade aan de financiële belangen van de Unie minder dan 10.000 EUR bedraagt, mag (niet verplicht) het EOM enkel optreden indien de feiten implicaties op het niveau van de Unie hebben die een onderzoek van het EOM vereisen, of ambtenaren of andere personeelsleden van de Unie of leden van de EU-instellingen, ervan kunnen worden verdacht het strafbare feit te hebben gepleegd (art. 25, lid 2, EOM-Verordening). Het EOM kan daarbij de bevoegde nationale autoriteiten of organen van de Unie raadplegen.

Ook met betrekking tot strafzaken die voor minder dan 100.000 EUR schade berokkenen of dreigen te berokkenen aan de financiële belangen van de Unie, kan het EOM afzien van het opnemen van zijn bevoegdheid. Dit kan in twee gevallen.

Ten eerste kan het EOM, en in het bijzonder de gedelegeerd Europese aanklager, afzien van het evoceren van een (in de lidstaat reeds lopende) strafzaak die voor minder dan 100.000 EUR schade berokkent of dreigt te berokkenen aan de financiële belangen van de Unie. De gedelegeerd Europese aanklager houdt daarbij rekening met de ernst en de complexiteit van de zaak³¹. Zo zal hij/zij de zaak toch dienen te evoceren wanneer er ambtenaren zijn betrokken, er sprake is van een criminele organisatie, het een grensoverschrijdend onderzoek betreft, er een dringende noodzaak is om op te treden of er wordt vastgesteld dat de zaak op nationaal vlak moeilijk verloopt.

Ten tweede verwijzen de permanente kamers de bij het EOM reeds aanhangige strafzaken die voor minder dan 100.000 EUR schade berokkenen of dreigen te berokkenen aan de financiële belangen van de Unie, in principe (terug) naar de nationale autoriteiten³². (Hier gaat het dus zowel over de zaken die eerder werden geëvoceerd als over de zaken die eerder als nieuw werden onderzocht door het EOM). Ze verwijzen de zaken terug tenzij er ambtenaren zijn betrokken, er sprake is van een criminele organisatie, het een grensoverschrijdend onderzoek betreft, er een dringende noodzaak is om op te treden of er wordt vastgesteld dat de zaak op nationaal vlak moeilijk verloopt. In die gevallen blijft de zaak bij het EOM.

³¹ Art. 27, lid 8, en 34, lid 3, EOM-Verordening.

³² Art. 34, lid 3, EOM-Verordening.

Indien de nationale autoriteit de zaak overneemt, maakt het EOM het dossier over en sluit het de zaak op zijn niveau af³³. In het omgekeerde geval blijft het EOM bevoegd om de strafvervolgning in te stellen of de zaak te seponeren³⁴.

5.2. Territoriale en personele bevoegdheid

Volgens de rechtsoverweging 64 bij de verordening dient het EOM zijn bevoegdheid zo ruim mogelijk uit te oefenen zodat het ook strafbare feiten die buiten het grondgebied van de lidstaten zijn gepleegd, kan onderzoeken en vervolgen.

Overeenkomstig artikel 23 van de EOM-Verordening is het EOM vooreerst bevoegd voor de strafbare feiten die binnen zijn materieel toepassingsgebied vallen indien deze feiten geheel of gedeeltelijk op het grondgebied van een of meer lidstaten zijn gepleegd. Ten tweede is het bevoegd wanneer de feiten zijn gepleegd door een onderdaan van een lidstaat, mits die lidstaat ter zake rechtsmacht heeft als de feiten buiten zijn grondgebied zijn gepleegd. Tenslotte strekt de bevoegdheid zich ook uit tot feiten gepleegd buiten het grondgebied van de lidstaten indien ze gepleegd zijn door een persoon die op het tijdstip van de feiten onder het statuut of de regeling viel van de EU-personeelsleden, mits opnieuw een lidstaat ter zake zijn rechtsmacht kan uitoefenen.

Voor België is de territoriale bevoegdheid onder meer te vinden in artikel 3 van het Strafwetboek³⁵, de (ruime) extraterritoriale bevoegdheid in artikel 4³⁶. Vermeldenswaardig voor de territoriale en personele bevoegdheid van België in zaken van het EOM is zeker ook artikel 10^{quater} V.T. Sv.³⁷

6. Uitoefening van de bevoegdheid van het EOM

³³ Art. 34, lid 7, EOM-Verordening.

³⁴ Art. 34, lid 5, EOM-Verordening.

³⁵ Art. 3 Sw.: *“Het misdrijf, op het grondgebied van het Rijk door Belgen of door vreemdelingen gepleegd, wordt gestraft overeenkomstig de bepalingen van de Belgische wetten.”* In toepassing van de objectieve ubiciteitstheorie volstaat het dat een van de constitutieve of verzwarende bestanddelen zich hebben voorgedaan op het Belgisch grondgebied.

³⁶ Art. 4 Sw.: *“Het misdrijf, buiten het grondgebied van het Rijk door Belgen of door vreemdelingen gepleegd, wordt in België niet gestraft dan in de gevallen bij de wet bepaald.”* De artikelen 6 tot 14 van de Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering regelen in het bijzonder het (ruime) extraterritoriale toepassingsgebied van de Belgische rechtsmachten.

³⁷ Art. 10^{quater} V.T. Sv.: *“§ 1. Een persoon kan in België vervolgd worden wanneer hij zich buiten het grondgebied van het Rijk schuldig maakt:*

1° aan een misdrijf bepaald in de artikelen 246 tot 249 van het Strafwetboek;

2° aan een misdrijf bepaald in artikel 250 van hetzelfde Wetboek wanneer de persoon die een openbaar ambt uitoefent in een vreemde Staat of in een internationale publiekrechtelijke organisatie een Belg is of wanneer de internationale publiekrechtelijke organisatie waarvoor de persoon een openbaar ambt uitoefent haar zetel heeft in België.

§ 2. Iedere Belg of persoon met hoofdverblijfplaats in het Rijk die zich buiten het grondgebied van het Rijk schuldig maakt aan een misdrijf bepaald in artikel 250 van het Strafwetboek, kan in België vervolgd worden, op voorwaarde dat het feit bestraft wordt door de wetgeving van het land waar het is gepleegd.

6.1. Gedeelde/gezamenlijke bevoegdheid

Zoals reeds kon worden afgeleid bij de bespreking van de materiële bevoegdheden, voorziet de EOM-Verordening in een systeem van gedeelde bevoegdheid voor het EOM en de nationale autoriteiten bij de bestrijding van misdrijven die de belangen van de Unie schaden, en dit gebaseerd op het evocatierecht van het EOM.

Maar het is duidelijk en van dwingende aard, mede door het recht van evocatie, dat de bevoegdheid van het EOM in de regel voorrang dient te hebben op nationale bevoegdheidsclaims, met als doel dat het EOM kan zorgen voor samenhang en voor sturing van het onderzoek en de vervolging op het niveau van de Unie. De autoriteiten van de lidstaten dienen af te zien van optreden tot het EOM heeft beslist of het een onderzoek zal instellen (tenzij dringende maatregelen noodzakelijk zijn). Artikel 25, lid 1, EOM-Verordening stelt expliciet dat indien het EOM besluit zijn bevoegdheid uit te oefenen, de nationale autoriteiten moeten afzien van vervolging van deze feiten.

6.2. Melding en kennisname van misdrijven

Het EOM oefent zijn bevoegdheid uit door ofwel zelf een onderzoek in te stellen, ofwel gebruik te maken van zijn evocatierecht. Zoals reeds vermeld, mag de nationale autoriteit dan geen onderzoek of vervolging uitvoeren.

Uiteraard moet het EOM op de hoogte zijn of worden gebracht van strafbare feiten die onder zijn bevoegdheid zouden kunnen vallen. De regels over de melding, de registratie en de controle van dergelijke informatie zitten vervat in artikel 24 van de EOM-Verordening.

De instellingen, organen en instanties van de Unie en de bevoegde nationale autoriteiten dienen zonder onnodige vertraging elk (vermoed) strafbaar feit te melden aan het EOM. Ze moeten daartoe de bestaande meldingsprocedures volgen en beschikken over een efficiënt mechanisme voor een eerste beoordeling van de gemelde vermoedens. De overheden van de Unie kunnen gebruik maken van het Europees Bureau voor Fraudebestrijding (OLAF). De meldingsplicht moet zo ruim mogelijk worden geïnterpreteerd. Het EOM dient ook per geval informatie te kunnen opvragen over andere strafbare feiten die de belangen van de Unie schaden.

Indien nu een rechterlijke of rechtshandhavende instantie van een lidstaat een onderzoek instelt of al heeft ingesteld met betrekking tot een strafbaar feit ten aanzien waarvan het EOM zijn bevoegdheid zou kunnen uitoefenen, of indien de bevoegde rechterlijke of rechtshandhavende instantie van een lidstaat op een bepaald moment na het instellen van een onderzoek van oordeel is dat een onderzoek een dergelijk strafbaar feit betreft, stelt die instantie het EOM daarvan zonder onnodige vertraging in kennis, zodat het kan beslissen of het zijn evocatierecht zal uitoefenen. Indien een dergelijke instantie van een lidstaat een onderzoek opent met betrekking tot een strafbaar feit en van mening is dat het EOM, overeenkomstig artikel 25, lid 3, zijn bevoegdheid niet kan uitoefenen (wegens een hogere maximumstraf voor het onlosmakelijk verboden feit of wegens niet hogere schade voor de Unie dan voor een ander slachtoffer), stelt zij tevens het EOM daarvan in kennis. Het

meldingsverslag bevat ten minste een beschrijving van de feiten, met inbegrip van een beoordeling van de schade die is berokkend of wellicht zal worden berokkend, de mogelijke juridische kwalificatie, en eventuele beschikbare informatie over potentiële slachtoffers, verdachten en andere betrokkenen.

Indien het EOM via andere kanalen verneemt dat een onderzoek die onder zijn bevoegdheid zou kunnen vallen, reeds door een nationale autoriteit wordt gevoerd, stelt het deze daarvan onverwijld in kennis en beslist het na overleg over de al dan niet uitoefening van zijn evocatierecht (art. 27, lid 3 en 4, EOM-verordening). Bij een positieve beslissing dragen de nationale autoriteiten het dossier over aan het EOM en onthouden zich van verdere onderzoekshandelingen.

Het EOM kan ook informatie ontvangen of vergaren uit andere bronnen zoals o.a. meldingen door privépartijen of klachten of aangiftes van burgers.

Gelet op de wederzijdse meldingsplicht zal het EOM de feiten waarvan het kennis heeft (gekregen) maar die niet onder zijn bevoegdheid vallen, melden aan de nationale autoriteiten.

6.3. Registratie en controle van informatie

De informatie die aan het EOM wordt verstrekt, wordt geregistreerd in zijn *case management system* en gecontroleerd overeenkomstig zijn reglement van orde (art. 24, lid 6, EOM-Verordening). Bij de controle wordt gekeken of er op basis van de verstrekte informatie redenen zijn om een onderzoek in te stellen of het evocatierecht uit te oefenen.

Indien het EOM na controle besluit dat er geen redenen zijn om een onderzoek in te stellen of zijn evocatierecht uit te oefenen, wordt de reden daarvan opgetekend in het systeem (art. 24, lid 7, EOM-verordening). Het EOM stelt de instantie die de strafbare gedraging heeft gemeld, alsmede de slachtoffers van misdrijven en, indien het nationale recht daarin voorziet, andere personen die de strafbare gedraging hebben gemeld, in kennis van zijn besluit.

6.4. Instellen van een onderzoek en toewijzen van de bevoegdheden binnen het EOM

Het is de gedelegeerd Europese procureur van een lidstaat die een onderzoek instelt indien er overeenkomstig het nationale recht een redelijk vermoeden bestaat dat er een strafbaar feit wordt of is gepleegd dat onder de bevoegdheid van het EOM valt (art. 26, lid 1, EOM-Verordening). Hij tekent dit op in het *case management system* van het EOM. De gedelegeerd procureur uit de lidstaat waar het zwaartepunt van de strafbare activiteit zich bevindt of waar de meeste van de met elkaar verband houdende feiten zijn gepleegd, is bevoegd (zie hierna punt 7.1.1.).

Indien aan het EOM een zaak wordt gemeld door de overheden van de Unie of door de nationale rechterlijke of rechtshandhavende instanties en het oordeelt na controle van deze

informatie dat een onderzoek wordt ingesteld, brengt het die instantie zonder onnodige vertraging op de hoogte (art. 26, lid 2, EOM-Verordening).

Indien (nog) geen onderzoek is ingesteld door een gedelegeerd Europese procureur, geeft de permanente kamer waaraan de zaak is toegewezen, een gedelegeerd Europese procureur de opdracht om een onderzoek in te stellen (art. 26, lid 2, EOM-Verordening). Dit zal o.a. het geval zijn nadat een overheid van de Unie strafbare feiten heeft gemeld aan het centrale niveau van het EOM of nadat strafklachten van andere benadeelden of aangevers naar daar zijn gericht.

De permanente kamers kunnen in het belang van de goede rechtsbedeling tot aan de beëindiging van het onderzoek in een zaak met rechtsmacht van meer dan een lidstaat beslissen om de zaak (opnieuw) toe te wijzen aan een gedelegeerd procureur van een andere lidstaat of zaken samen te voegen of te splitsen (art. 26, lid 5, EOM-Verordening). Daarbij houden ze rekening met de actuele stand van het onderzoek (art. 26, lid 6, EOM-Verordening).

6.5. Recht van evocatie

Artikel 25, lid 1, EOM-Verordening, geeft het EOM een primauteit op de nationale vervolgingsautoriteiten voor de zaken waarvoor het bevoegd is. Het kan aldus zaken naar zich toetrekken/evoceren zonder enige tussenkomst van een of andere instantie (art. 27 EOM-Verordening). Het evocatierecht kan worden uitgeoefend door een gedelegeerd Europese procureur.³⁸

Het EOM moet reeds binnen de vijf dagen na het ontvangen van de relevante informatie door een nationale autoriteit³⁹ beslissen of het gebruik maakt van zijn evocatierecht. De Europese hoofdprocureur kan op gemotiveerde wijze deze termijn verlengen met vijf dagen. Gedurende deze termijnen mogen de nationale autoriteiten geen beslissingen nemen die zouden kunnen beletten dat het EOM zijn evocatierecht uitoefent, bijv. door het aanbieden van een vereenvoudigde strafvervolgingsprocedure (minnelijke schikking). Zij kunnen (of moeten) eventueel wel noodzakelijke dringende maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat het onderzoek en de strafvervolging doeltreffend verlopen. Indien het EOM via andere kanalen kennis krijgt dat een onderzoek naar feiten waarvoor het bevoegd zou kunnen zijn, al aan de gang is door een autoriteit in een lidstaat, dan stelt het deze daarvan onverwijld in kennis. De nationale autoriteit verschafft dan de relevante informatie waarna het EOM over dezelfde termijnen beschikt om de zaak te evoceren.

³⁸ Wanneer de gedelegeerd procureur overweegt om zijn evocatierecht niet uit te oefenen dan stelt hij via de Europese procureur van zijn lidstaat de permanente kamer daarvan in kennis die dan beslist.

³⁹ Dit is de informatie die het overeenkomstig artikel 24, lid 2, EOM-Verordening heeft ontvangen van een rechterlijke of rechtshandhavende instantie van een lidstaat die een onderzoek instelt/aanvat of reeds heeft ingesteld en waarbij deze instantie op een bepaald moment oordeelt dat het feiten betreft waarvoor het EOM bevoegd is.

Indien het EOM de zaak evoceert, voert het op autonome wijze het onderzoek en de strafvervolgning. Doet het dat niet dan brengt het zonder onnodige vertraging de nationale autoriteit daarvan in kennis.

Voor strafbare feiten die voor minder dan 100.000 EUR schade berokkenen of dreigen te berokkenen, kan het EOM ook afzien van de uitoefening van zijn evocatierecht (zie supra punt 5.1.5).

7. Behandeling van een strafdossier

7.1. Tijdens het onderzoek

7.1.1. In de lidstaat

Na de opening van het dossier of na het uitoefenen van het evocatierecht behandelt de gedelegeerd Europese procureur uit de lidstaat waar zich het zwaartepunt van de strafbare activiteit bevindt, de strafzaak (art. 26, lid 4, EOM-Verordening).⁴⁰ Indien verschillende met elkaar verband houdende strafbare feiten zijn gepleegd, wordt de zaak behandeld door de gedelegeerd procureur van de lidstaat met de meeste van die feiten. Van die principes kan worden afgeweken in geval van (in volgorde van prioriteit):

- De gewone verblijfplaats van de verdachte of beklaagde;
- De nationaliteit van de verdachte of beklaagde;
- De plaats waar de grootste financiële schade is geleden.

De gedelegeerd Europese procureur voert zijn onderzoek overeenkomstig de regels van het nationale recht. Hij kan opdracht geven aan de bevoegde autoriteiten in zijn lidstaat om het onderzoek uit te voeren (art. 28, lid 1, EOM-Verordening). Hij brengt via het casemanagementsysteem aan de toezichthoudende Europese procureur en de permanente kamer verslag uit over alle belangrijke ontwikkelingen in de zaak.

In uitzonderlijke gevallen (zoals de ernst van de feiten of de betrokkenheid van Europese ambtenaren) kan, na goedkeuring van de permanente kamer, de toezichthoudende Europese procureur zelf het onderzoek voeren of optreden voor de gerechten in zijn lidstaat (art. 28, lid 4, EOM-Verordening).

Artikel 30 van de EOM-Verordening somt de onderzoeksmaatregelen op die de gedelegeerd Europees procureurs (moeten⁴¹) kunnen bevelen of verzoeken (aan een rechter). Het betreft

⁴⁰ Totdat een besluit tot strafvervolgning voor de nationale rechter is genomen, kan de bevoegde permanente kamer in een zaak betreffende de rechtsmacht van meer dan een lidstaat de zaak toewijzen aan een gedelegeerde procureur in een andere lidstaat of zaken samenvoegen of splitsen en die dan toewijzen (art. 26, lid 5 en 6, EOM-Verordening). De kamer laat zich daarbij onder meer leiden door het algemeen belang van de rechtsbedeling of door de actuele stand van het onderzoek.

⁴¹ Ten minste in de gevallen waarin het strafbaar feit kan worden bestraft met een maximumstraf van ten minste vier jaar gevangenisstraf dienen de lidstaten daarvoor te zorgen. Voor het vorderen van computer-, bankrekening- en verkeersgegevens, de onderschepping van elektronische communicatie en het traceren en

kort gezegd: de doorzoeking van gebouwen, vervoersmiddelen, kledij en computersystemen en het treffen van bewarende maatregelen; het vorderen van relevante voorwerpen, documenten of opgeslagen computergegevens waaronder bankrekening- en verkeersgegevens; het beslag van voorwerpen en vermogensbestanddelen; de onderschepping van elektronische communicatie en de tracering en opsporing van voorwerpen met technische hulpmiddelen met inbegrip van de gecontroleerde aflevering van goederen. Al deze onderzoeksmaatregelen zijn beschikbaar in het Belgische strafprocesrecht, sommige op bevel van de parketmagistraat, andere op bevel van de onderzoeksrechter (al dan niet bij toepassing van het mini-onderzoek van artikel 28septies Sv.). Artikel 30, lid 5, EOM-Verordening vereist wel een motivering en respect voor de subsidiariteitsregel.⁴²

Artikel 33, lid 1, van de EOM-Verordening voorziet ook in de voorlopige hechtenis. De behandelende gedelegeerd Europese procureur, kan bevelen of verzoeken dat de verdachte overeenkomstig het nationale recht, wordt aangehouden of in voorlopige hechtenis wordt genomen.

7.1.2. In meerdere lidstaten

In grensoverschrijdende onderzoeken (wat zeer vaak het geval zal zijn) werken de gedelegeerd Europese procureurs nauw samen door elkaar bij te staan en regelmatig te raadplegen (art. 31, lid 1, EOM-Verordening). Indien een maatregel moet worden uitgevoerd in een andere lidstaat dan de lidstaat van de *behandelende* gedelegeerd Europese procureur, neemt laatstgenoemde een besluit over de vaststelling van de benodigde maatregel en wijst hij deze toe aan een gedelegeerd Europese procureur in de lidstaat waar de maatregel moet worden uitgevoerd. Deze laatste is dan de *assisterende* gedelegeerd Europese procureur. Het gaat hier dus niet over het klassieke systeem van de wederzijdse erkenning of het Europees Onderzoeksbevel maar wel degelijk over een rechtstreekse delegatie van de behandelende gedelegeerd procureur naar de assisterende gedelegeerd procureur in de andere lidstaat.

De rechtvaardiging en de vaststelling van dergelijke maatregelen worden beheerst door het recht van de lidstaat van de behandelende gedelegeerd Europese procureur (art. 31, lid 2, EOM-Verordening). Indien echter volgens het nationale recht van de assisterende gedelegeerd procureur een gevraagde maatregel een rechterlijke toestemming vereist (bijv. een huiszoekingsmandaat in België) dan dient deze de toestemming te bekomen van zijn rechter (art. 31, lid 3, EOM-Verordening). Bekomt hij deze toestemming niet dan moet de behandelende procureur de toegewezen maatregel intrekken. Indien volgens het nationale recht van de behandelende gedelegeerd procureur voor een gevraagde maatregel een rechterlijke toestemming is vereist - en dit niet het geval is in de lidstaat van de assisterende procureur - dan dient de behandelende procureur toch deze toestemming eerst te bekomen van zijn rechter en die in positief geval te voegen aan zijn toewijzing aan de assisterende gedelegeerd procureur van de andere lidstaat.

Indien de assisterende gedelegeerd Europese procureur van oordeel is dat:

opsporen van voorwerpen met technische hulpmiddelen kunnen de lidstaten dit beperken tot bepaalde ernstige strafbare feiten.

⁴² F. VERBRUGGEN, V. FRANSSEN, A.L. CLAES en A. WERDING, *o.c.*, Brussel, FOD Justitie, 2019, 156-158.

- de toewijzing onvolledig is of een kennelijk relevante fout bevat;
- de maatregel om gerechtvaardigde en objectieve redenen niet kan worden uitgevoerd binnen de termijn die is vastgelegd in de toewijzing;
- een alternatieve doch minder indringende maatregel dezelfde resultaten oplevert als de toegewezen maatregel; of
- de toegewezen maatregel niet bestaat of niet beschikbaar zou zijn in een soortgelijke nationale zaak krachtens het recht van zijn lidstaat;

stelt hij zijn toezichthoudende Europese procureur daarvan in kennis en overlegt hij met de behandelende gedelegeerd Europese procureur, teneinde de kwestie bilateraal op te lossen (art. 31, lid 5, EOM-Verordening). Indien er tot geen oplossing wordt gekomen, wordt de zaak beslecht door de permanente kamer (art. 31, lid 7 en 8, EOM-Verordening).

De toegewezen maatregelen worden ten uitvoer gelegd overeenkomstig de EOM-Verordening en het recht van de lidstaat van de assisterende gedelegeerd Europese procureur (art. 32 EOM-Verordening). Uitdrukkelijk door de behandelende gedelegeerd Europese procureur aangegeven vormvoorschriften en procedures worden in acht genomen, tenzij deze strijdig zijn met de fundamentele rechtsbeginselen van de lidstaat van de assisterende Europese procureur.

Indien het voor het onderzoek noodzakelijk is dat een verdachte die zich in een andere lidstaat bevindt, wordt aangehouden, vaardigt de behandelende gedelegeerd procureur een Europees aanhoudingsbevel uit of verzoekt hij de bevoegde autoriteit van die lidstaat daarom overeenkomstig Kaderbesluit 2002/584/JBZ⁴³ (art. 33, lid 2, EOM-Verordening).

7.2. Verwijzingen naar en overdrachten van procesvoering aan de nationale autoriteiten

Indien het EOM zijn bevoegdheid initieel of tijdens het onderzoek niet (meer) kan of wil uitoefenen, verwijst het de zaak naar de nationale autoriteiten.

Dit is ten eerste het geval indien uit een onderzoek door het EOM blijkt dat de onderzochte feiten geen strafbaar feit vormen waarvoor het materieel, territoriaal of personeel bevoegd is (art. 34, lid 1, EOM-Verordening, verwijzende naar de artikelen 22 en 23). Dit is ten tweede het geval indien uit onderzoek blijkt dat de werkelijke of dreigende schade voor de Unie minder dan 10.000 EUR bedraagt, de maximumstraf voor de onlosmakelijk verbonden feiten hoger is, of de werkelijke of dreigende schade van bepaalde feiten voor een andere benadeelde dan de Unie hoger is (art. 34, lid 2, EOM-Verordening, verwijzende naar artikel 25, lid 2 en 3). Ten derde gaat het ook over de gevallen zoals supra aangehaald in punt 5.1.5. in verband met de uitzonderingen op de uitoefening van de bevoegdheden van het EOM (art. 34, lid 3, EOM-Verordening).

De permanente kamer dient de zaak dan zonder onnodige vertraging te verwijzen naar de bevoegde nationale autoriteiten en af te zien van verdere onderzoeks- en strafvervolgingsmaatregelen (art. 34, lid 7, EOM-Verordening). Het EOM stelt de Unie daarvan

⁴³ Kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten, *PbEU* 2002, L 190/1-18.

in kennis, evenals, indien het nationale recht daarin voorziet, de verdachten en andere slachtoffers (art. 34, lid 8, EOM-Verordening).

Indien in het voornoemde tweede of derde geval de bevoegde nationale autoriteit de zaak binnen een termijn van dertig dagen niet wil overnemen, blijft het EOM bevoegd om strafvervolgning in te stellen of de zaak te seponeren (art. 34, lid 5, EOM-Verordening).

7.3. Bij de beëindiging van het onderzoek

Indien de behandelende gedelegeerd Europese procureur van oordeel is dat het onderzoek is voltooid, dient hij een verslag in bij zijn toezichthoudende Europese procureur (art. 35, lid 1, EOM-Verordening). Dit verslag bevat een samenvatting van de zaak en een ontwerpbesluit/voorstel over het instellen van een strafvervolgning voor een nationale rechter, over de toepassing van een vereenvoudigde strafvervolgingsprocedure of over de beslissing tot een sepot. De toezichthoudende Europese procureur stuurt de documenten samen met zijn eigen beoordeling naar de permanente kamer.

Indien de permanente kamer het door de gedelegeerd Europese procureur voorgestelde besluit volgt, zet deze de zaak op die wijze verder (zie infra punt 8).

Indien de permanente kamer voornemens is het door de gedelegeerd Europese procureur voorgestelde besluit niet te volgen, beoordeelt zij zelf de zaak alvorens een definitief besluit te nemen of nadere instructies aan de gedelegeerd Europese procureur te geven (art. 35, lid 2, EOM-Verordening).

8. Beslissingen na het onderzoek

8.1. Algemeen

Het onderzoek van het EOM kan op verschillende manieren worden afgesloten: door een strafvervolgning voor de nationale rechter, door een sepot of door een vereenvoudigde strafvervolgingsprocedure.⁴⁴

8.2. Strafvervolgning voor de nationale rechter

Wanneer de gedelegeerd Europese procureur een ontwerpbesluit indient om de zaak voor de rechter te brengen, neemt de permanente kamer daarover binnen de eenentwintig dagen een besluit (art. 36, lid 1, EOM-Verordening). Indien de permanente kamer niet binnen de eenentwintig dagen een besluit neemt, wordt het door de gedelegeerd Europese procureur voorgestelde besluit geacht te zijn aanvaard (art. 36, lid 2, EOM-Verordening). De permanente

⁴⁴ In de veronderstelling dat de zaak tussentijds niet (terug) werd verwezen naar of overgedragen aan de nationale autoriteiten, zie supra punt 7.2.

kamer kan niet besluiten tot sepot van de zaak indien in het ontwerpbesluit van de gedelegeerd procureur wordt voorgesteld de zaak voor de rechter te brengen.

Indien verscheidene lidstaten rechtsmacht hebben over de zaak, beslist de permanente kamer in principe om de zaak aanhangig te maken in de lidstaat van de behandelende gedelegeerd Europese procureur (art. 35, lid 3, EOM-Verordening). De permanente kamer kan evenwel beslissen om de zaak in een andere lidstaat aanhangig te maken en een gedelegeerd Europese procureur van die lidstaat daartoe opdracht geven. De criteria daarvoor zijn de lidstaat waar zich het zwaartepunt van de strafbare activiteit bevindt of de meeste feiten zijn gepleegd. De kamer kan ook onderbouwen dat het beter is de zaak te laten behandelen door de gedelegeerd procureur van de lidstaat waar de verdachte zijn gewone verblijfplaats heeft, van wie hij de nationaliteit draagt of waar de grootste financiële schade is geleden (art. 26, lid 4, EOM-Verordening). Ook een samenvoeging of splitsing van de zaak kan ertoe leiden dat de zaak overgaat van de ene lidstaat naar de andere (art. 26, lid 5, en art. 36, lid 4, EOM-Verordening).

Eens beslist is in welke lidstaat de zaak voor de rechter zal worden gebracht, bepaalt het nationale recht welke de bevoegde nationale rechtbank en welke de regels zijn voor de behandeling, de berechting en de aanwending van rechtsmiddelen (art. 36, lid 5, EOM-Verordening).

Over het eventueel aantekenen van hoger beroep dient de gedelegeerd procureur een verslag met voorstel te doen aan de permanente kamer en op haar instructies te wachten (art. 36, lid 7, EOM-Verordening). Indien de kamer binnen de termijnen van beroep geen beslissing heeft kunnen nemen, kan de gedelegeerd procureur (indien nog tijdig) hoger beroep instellen waarna de kamer kan beslissen dat de procureur zijn beroep handhaaft of intrekt.⁴⁵

De nationale zittingsrechter beoordeelt vrij het bewijsmateriaal dat door de beklaagde of het EOM is aangevoerd (art. 37, lid 2, EOM-Verordening). Dit bewijsmateriaal kan niet wegens het enkele feit dat het in een andere lidstaat of overeenkomstig het recht van een andere lidstaat is vergaard, ontoelaatbaar worden verklaard (art. 37, lid 1, EOM-Verordening). Het staat de rechter wel vrij om het bewijsmateriaal te beoordelen en om dus de nationale rechtsbeginselen inzake het eerlijk verloop van de procedure toe te passen (art. 37, lid 2, EOM-Verordening en de rechtsoverweging 80). Op basis van de regels van het bewijs in andere lidstaten kan het bewijs dus ontoelaatbaar worden geacht.⁴⁶

Indien de bevoegde nationale rechter in een definitieve beslissing heeft besloten eigendommen die verband houden met of opbrengsten die zijn verkregen door middel van een misdrijf te ontnemen, worden deze vermogensbestanddelen of opbrengsten vervreemd

⁴⁵ Door de Potpourri II-wet van 5 februari 2016 (*BS* 19 februari 2016) die artikel 206 Sv. wijzigde, kan het Belgisch openbaar ministerie, en dus de Belgische gedelegeerd procureur, afstand doen van zijn hoger beroep of dit beperken.

⁴⁶ S. ALEGREZZA en A. MOSNA, "Cross-Border Criminal Evidence and the Future European Public Prosecutor. One Step Back?", in L. BACHMAIER WINTER (ed.), *The European Public Prosecutor's Office: The Challenges Ahead*, Cham, Springer, 2018, (141) 159-160.

overeenkomstig het toepasselijke nationale recht (art. 38 EOM-Verordening).⁴⁷ Dergelijke vervreemding mag geen negatieve gevolgen hebben voor de rechten van de Unie of van andere slachtoffers die voor de door hen geleden schade vergoed moeten worden.

8.3. Sepot

Alleen de permanente kamers kunnen beslissingen tot seponering nemen (art. 39, lid 1, EOM-Verordening). Zij krijgen daarvoor een schriftelijk voorstel vanwege de gedelegeerd procureur. De permanente kamer kan deze beslissing alleen nemen indien de strafvervolgning onmogelijk is geworden op grond van het recht van de lidstaat van de behandelende gedelegeerd procureur. De gronden voor sepot zijn:

- De verdachte of beklaagde is overleden, ontoerekeningsvatbaar of is amnestie verleend;
- De verdachte of beklaagde rechtspersoon is ontbonden;
- De verdachte of beklaagde geniet immuniteit, tenzij deze is ingetrokken;
- De nationale verjaringstermijn is verstreken;
- De zaak tegen de verdachte of beklaagde met betrekking tot dezelfde feiten is reeds onherroepelijk afgedaan (het beginsel van *ne bis in idem*);
- Er is een gebrek aan bewijsmateriaal.

Het EOM stelt de nationale autoriteiten officieel in kennis van het sepot en brengt de instellingen, organen en instanties van de Unie op de hoogte (art. 39, lid 4, EOM-Verordening). Indien het nationale recht dit voorziet, worden ook de verdachte en het slachtoffer ingelicht. Het EOM mag aan OLAF relevante informatie doorgeven over een zaak waarin het heeft besloten geen onderzoek uit te voeren of die het heeft geseponeerd zodat deze passende administratieve maatregelen kan overwegen (art. 101, lid 4, EOM-Verordening).

De permanente kamer kan op basis van nieuwe feiten de zaak heropenen (art. 39, lid 2, EOM-Verordening).

Wanneer het sepot ook betrekking heeft op onlosmakelijk verbonden feiten zoals bedoeld in artikel 22, lid 3, EOM-Verordening, treedt de permanente kamer in overleg met de bevoegde autoriteit van de lidstaat en verwijst het desgevallend de zaak naar deze (art. 39, lid 3, EOM-Verordening). De verwijzing vindt ook plaats indien de werkelijke of dreigende schade voortkomend uit uitgavenfraude voor de Unie niet hoger is dan deze voor andere slachtoffers.

⁴⁷ De EOM-Verordening verwijst hier naar Richtlijn 2014/42/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende de bevrozing en confiscatie van hulpmiddelen en opbrengsten van misdrijven in de Europese Unie, *PbEU* 2014, L 127/39. Zie onder meer i.v.m. de omzetting in Belgisch recht van deze richtlijn: Wet van 4 februari 2018 houdende de opdrachten en de samenstelling van het Centraal Orgaan voor de Inbeslagneming en de Verbeurdverklaring, *BS* 26 februari 2018; Wet van 18 maart 2018 houdende wijzigingen van diverse bepalingen van het strafrecht, de strafvordering en het gerechtelijk recht (de artikelen 4, 20 en 21), *BS* 2 mei 2018.

8.4. Vereenvoudigde strafvervolgingsprocedure

Indien de toepasselijke nationale wetgeving voorziet in een vereenvoudigde procedure waarmee de definitieve afdoening van een strafzaak wordt bereikt door het overeenkomen van voorwaarden met de verdachte, kan de behandelende gedelegeerd Europese procureur de permanente kamer voorstellen deze procedure te volgen in overeenstemming met de voorwaarden die het nationale recht daaraan stelt (art. 40, lid 1, EOM-Verordening). Voor België betreft dit (vooral) het verval van de strafvordering door betaling van een geldsom zoals omschreven in artikel 216*bis* Sv. (de zogenaamde verruimde minnelijke schikking).⁴⁸ De transactie op initiatief van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen zoals beschreven in de artikelen 263 en 263 van de Algemene wet inzake douane en accijnzen van 18 juli 1977 werd uitdrukkelijk uitgesloten in zaken van het EOM.⁴⁹

De permanente kamer neemt de uiteindelijke beslissing en baseert zich op de volgende gronden om al dan niet in te gaan op het voorstel van de gedelegeerd procureur:

- De ernst van het strafbaar feit en in het bijzonder de schade die is berokkend;
- De bereidheid van de verdachte om de schade te vergoeden;
- Het gebruik van de procedure strookt met de algemene doelstellingen en de basisbeginselen van het EOM zoals die in deze verordening zijn vastgesteld.

Het college stelt daarover de richtsnoeren vast.⁵⁰

9. Rechtsbescherming bij vervolging door het EOM

De regels van het strafprocesrecht en van de rechtsbescherming van de lidstaat waar het onderzoek wordt uitgevoerd, zijn van toepassing (art. 41, lid 3, EOM-Verordening). De verdachten, beklaagden en andere personen die betrokken zijn bij de procedures van het EOM hebben daarbij de mogelijkheid om bewijsmateriaal voor te leggen, om te verzoeken om de aanwijzing van deskundigen of om een onderzoek door deskundigen en om het horen van getuigen, alsmede de mogelijkheid het EOM te verzoeken die maatregelen voor de verdediging te verkrijgen.

Bovendien behoren grondrechten tot de algemene beginselen van het Unierecht en is het EOM gebonden aan het Handvest van de Grondrechten van de EU, met inbegrip van het recht op een eerlijk proces en de rechten van verdediging (art. 41, lid 1, EOM-Verordening). De verordening somt expliciet de rechten van verdachten en beklaagden op zoals bepaald in de

⁴⁸ Ook de voorafgaande erkenning van schuld ("*guilty plea*") zoals omschreven in artikel 216 Sv. valt daaronder maar het is nog af te wachten of deze procedure die nu al bijna geen toepassing kent, in België zal worden gebruikt worden door het EOM. Theoretisch zou trouwens ook het verval van de strafvordering door de uitvoering van maatregelen en de naleving van voorwaarden van artikel 216*ter* Sv. (de zogenaamde strafbemiddeling) daaronder kunnen vallen, doch dit is gezien de aard van de strafbare feiten en de specifieke (Europese) procedure in de praktijk niet te verwachten.

⁴⁹ BS 21 september 1977. Gewijzigd door artikel 13 van de Wet van 17 februari 2021 houdende diverse bepalingen inzake justitie (BS 24 februari 2021).

⁵⁰ Op het tijdstip van de redactie van deze tekst heeft het college nog geen dergelijke richtlijnen aangenomen.

richtlijnen en omgezet in het nationaal recht (art. 41, lid 2, EOM-Verordening). Deze zijn onder meer:

- Het recht op vertolking en vertaling, zoals vastgesteld in Richtlijn 2010/64/EU;
- Het recht op informatie en op toegang tot de stukken van een dossier, zoals vastgesteld in Richtlijn 2012/13/EU;
- Het recht op toegang tot een advocaat en het recht om bij detentie contact te hebben met derden en deze in kennis te laten stellen van de detentie, zoals vastgesteld in Richtlijn 2013/48/EU;
- Het zwijgrecht en het recht om voor onschuldig gehouden te worden, zoals vastgesteld in Richtlijn (EU) 2016/343 van het Europees Parlement en de Raad;
- Het recht op rechtsbijstand, zoals vastgesteld in Richtlijn (EU) 2016/1919.

10. Rechterlijke toetsing door de nationale rechter en het Hof van Justitie

10.1. Door de nationale rechter

Procedurale handelingen van het EOM die bedoeld zijn om rechtsgevolgen ten aanzien van derden te creëren, moeten worden getoetst door de bevoegde nationale rechter overeenkomstig de voorschriften en procedures in het nationale recht (art. 42, lid 1, EOM-Verordening). Hetzelfde geldt wanneer het EOM nalaat procedurele handelingen vast te stellen die bedoeld zijn om rechtsgevolgen ten aanzien van derden te creëren, wanneer het in het kader van deze verordening wettelijk verplicht is om deze vast te stellen.

10.2. Door het Hof van Justitie van de Europese Unie

Het Hof van Justitie is, overeenkomstig artikel 267 VwEU, bevoegd bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over (art. 42, lid 2, EOM-Verordening):

- De geldigheid van procedurele handelingen van het EOM, voor zover een dergelijke vraag over geldigheid rechtstreeks op basis van het Unierecht wordt opgeworpen voor een rechterlijke instantie van een lidstaat;
- De uitlegging of de geldigheid van bepalingen van het recht van de Unie, met inbegrip van de EOM-verordening;
- De uitlegging van artikel 22 en artikel 25 van de EOM-verordening, met betrekking tot een bevoegdheidsconflict tussen het EOM en de bevoegde nationale autoriteiten.

Daarnaast is het Hof van Justitie onder meer ook bevoegd (art. 42, lid 3 tot 8, EOM-Verordening):

- Voor de toetsing van de besluiten van het EOM om een zaak te seponeren, voor zover deze rechtstreeks op basis van het Unierecht worden aangevochten (overeenkomstig art. 263, vierde alinea, VwEU);
- Om kennis te nemen van geschillen over de vergoeding van schade veroorzaakt door het EOM (overeenkomstig art. 268 VwEU);

- Om uitspraak te doen in geschillen betreffende arbitrale bedingen in door het EOM gesloten overeenkomsten (overeenkomstig art. 272 VwEU);
- Om uitspraak te doen in geschillen betreffende personeelszaken (overeenkomstig art. 270 VwEU);
- Om uitspraak te doen over het ontslag van de Europese hoofdprocureur en de Europese procureurs.

11. Implementatie van het EOM in de Belgische rechtsorde

Door de bindende kracht en de rechtstreekse toepasselijkheid van de EOM-Verordening in de rechtsordes van de lidstaten, is reeds een stevige basis gecreëerd voor de werking en de uitoefening van de bevoegdheden van het EOM. De lidstaten dienen te zorgen voor de praktische operationalisering, de omzetting van sommige bepalingen van de verordening en de daarin opgesomde richtlijnen in het nationale recht en de buitenwerkingstelling van tegenstrijdige bepalingen.

In het Belgisch Gerechtelijk Wetboek werd een nieuw Hoofdstuk IV^{ter} ingevoegd “Magistraten gemachtigd om een opdracht in het Europees Openbaar Ministerie te vervullen”.⁵¹ Artikel 309/2 Ger.W. bevat de voorwaarden en de selectie van voordracht voor de Europese procureur en de gedelegeerd Europese procureurs.

De Wet van 17 februari 2021 houdende diverse bepalingen inzake justitie⁵² heeft o.a. de bevoegdheden van de gedelegeerd Europese procureurs vastgelegd. Zij hebben alle wettelijke bevoegdheden van een nationale procureur des Konings (art. 47^{quaterdecies} Sv.) en zij zijn bevoegd over het gehele grondgebied van het Rijk (art. 156/1, §1, Ger.W.). Dit zowel bij de rechtbanken van eerste aanleg (correctionele rechtbank, raadkamer), de hoven van beroep (correctionele kamer, kamer van inbeschuldigingstelling) als de hoven van assisen (art.156/1, §1, Ger.W.).

Anders dan bijvoorbeeld Frankrijk, Luxemburg en Spanje, heeft België de bevoegdheden van de onderzoeksrechter volledig onverlet gelaten voor de strafzaken van het EOM. Het EOM en de Belgische gedelegeerd procureurs zullen dus vaak werken in gerechtelijke onderzoeken waarbij ze enkel de gepaste vorderingen zullen kunnen nemen zonder zelf leidend titularis te zijn van het onderzoek. Door die vorderingen en het recht om bij weigeringen door de onderzoeksrechter, de kamer van inbeschuldigingstelling te vatten als beroepsinstantie kan het EOM wel degelijk een onderzoeksstrategie voeren. Voorheen werd in de tekst reeds vaak verwezen naar het van toepassing zijnde nationaal recht voor de uitoefening van de strafvordering. Dit geldt dus ook voor de bevoegdheden van de verschillende actoren: openbaar ministerie, onderzoeksrechter, onderzoeksgerechten en bodemrechters. De EOM-

⁵¹ Door de artikelen 99 en 100 van de Wet van 5 mei 2019 houdende diverse bepalingen in strafzaken en inzake erediensten, en tot wijziging van de wet van 28 mei 2002 betreffende de euthanasie en van het Sociaal Strafwetboek, BS 24 mei 2019.

⁵² BS 24 februari 2021.

Verordening verbiedt dus niet het gerechtelijk onderzoek in België.⁵³ Rechtsoverweging 15 stelt expliciet dat de verordening de nationale stelsels van de lidstaten inzake organisatie van het strafrechtelijk onderzoek onverlet laat. De strafzaken van het EOM worden bij voorrang behandeld door gespecialiseerde onderzoeksrechters aangewezen door de eerste voorzitters van het hof van beroep (art. 79, zesde lid, Ger.W.).

Wat betreft het douanestrafrecht zijn de uitgebreide bevoegdheden van de douaneadministratie behouden maar met dien verstande dat de gedelegeerd procureurs in zaken van het EOM over de hele lijn de publieke vordering zullen moeten uitoefenen, (tezamen en) met bijstand van de gespecialiseerde douaneambtenaren. De Algemene Wet Douane en Accijnzen van 18 juli 1977 (afgekort als AWDA) werd in die zin gewijzigd door de Wet van 9 december 2019⁵⁴ en de Wet van 17 februari 2021⁵⁵. Deze laatste wet bepaalt ook dat de transactie overeenkomstig artikel 263 AWDA is uitgesloten voor strafzaken behandeld door het EOM.

12. Besluit

Na jarenlange onderhandelingen over de werking, de bevoegdheden en het opzet van een Europees openbaar ministerie is er nu eindelijk een onafhankelijk supranationaal Europees orgaan dat strafbare feiten die de financiële belangen van de EU schaden, kan onderzoeken, vervolgen en voor de strafrechter brengen. Daarmee is een nieuwe mijlpaal bereikt in de Europese justitiële samenwerking in strafzaken.

Het moet zorgen voor meer samenhang, coherentie en vastberadenheid om dergelijke vaak grensoverschrijdende misdrijven aan te pakken die een impact hebben op de begrotingen van de Unie en dus van de lidstaten.

Het EOM is sinds 1 juni 2021 operationeel in de lidstaten. Er is op de dag van vandaag nog niet veel jurisprudentie maar daar komt ongetwijfeld snel verandering in. Zowel de nationale strafrechtbanken als het Hof van Justitie van de Europese Unie zullen zich dienen uit te spreken over de strafzaken van het EOM. Het is daarbij te verwachten dat het strafrechtelijk beleid binnen de Unie nog meer wordt gestroomlijnd. Eerst inzake de financiële en fiscale misdrijven tegen de Unie, en wie weet later ook met betrekking tot andere grensoverschrijdende misdaadfenomenen.

⁵³ Y. VAN DEN BERGE, "Role of the Belgian Investigative Judge in EPPO Cases, *eucrim* 2021/1, 63-64.

⁵⁴ Wet van 9 december 2019 tot wijziging van de algemene wet inzake douane en accijnzen van 18 juli 1977 (AWDA) en het wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde ter omzetting van richtlijn (EU) 2017/1371, *BS* 18 december 2019.

⁵⁵ Wet van 17 februari 2021 houdende diverse bepalingen inzake justitie, *BS* 24 februari 2021.