



Veelgestelde vragen over het Europees Openbaar Ministerie

Brussel, 7 augustus 2018

Vragen & antwoorden

Op [8 juni 2017 hebben 20 EU-landen een politiek akkoord bereikt over nauwere samenwerking bij de instelling van een nieuw Europees Openbaar Ministerie](#). De verordening tot instelling van het Europees Openbaar Ministerie is aangenomen door de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van 12 oktober 2017 en in werking getreden op 20 november 2017.

Op 1 augustus 2018 heeft de Commissie de deelname van Nederland aan het Europees Openbaar Ministerie (EOM) bevestigd.

Op 7 augustus 2018 heeft de Commissie bevestigd dat Malta zich als 22e EU-lidstaat bij het EOM zal aansluiten.*

Wat is het Europees Openbaar Ministerie?

Het Europees Openbaar Ministerie (EOM) is een onafhankelijk en gedecentraliseerd openbaar vervolgingsorgaan van de Europese Unie dat bevoegd is voor het onderzoeken, vervolgen en voor het gerecht brengen van strafbare feiten die ten koste gaan van de EU-begroting, zoals fraude, corruptie of grensoverschrijdende btw-fraude boven de 10 miljoen euro.

Het Europees Openbaar Ministerie zal in alle deelnemende lidstaten als één instantie optreden en ervoor zorgen dat de Europese en nationale inspanningen op het gebied van rechtshandhaving worden samengevoegd in een één naadloze en efficiënte aanpak.

Waarom is er behoefte aan een Europees Openbaar Ministerie?

De financiële belangen van de EU worden momenteel niet afdoende beschermd en grensoverschrijdende btw-fraude gaat in aanzienlijke mate ten koste van de nationale begrotingen.

In de eerste plaats kunnen de huidige EU-organen – OLAF (het EU-Bureau voor fraudebestrijding), Eurojust (het EU-Agentschap voor strafrechtelijke samenwerking) en Europol (de Europese Politiedienst) – geen strafrechtelijk onderzoek uitvoeren of fraudezaken vervolgen. OLAF kan de resultaten van het *administratief* onderzoek dat het verricht enkel doorgeven aan de bevoegde nationale autoriteiten. Die beslissen dan onafhankelijk of zij al dan niet op basis van de bevindingen van OLAF een strafrechtelijke procedure instellen.

Daarbij komt dat niet alle lidstaten gelijke inspanningen leveren voor de wetshandhaving. De lidstaten nemen niet altijd de nodige maatregelen om strafbare feiten die ten koste gaan van de EU-begroting aan te pakken. Momenteel leidt slechts ongeveer 50 % van de gerechtelijke aanbevelingen die OLAF aan de nationale vervolgingsdiensten doet tot een aanklacht. Bovendien vertonen de lidstaten grote verschillen wat betreft het percentage aanklachten.

Ten derde leidt het geringe aantal vervolgingen tot een laag terugvorderingspercentage met betrekking tot de bedragen die door fraude zijn misgelopen. Fraudeurs die het op de EU-begroting hebben voorzien of die zich bezighouden met complexe btw-fraude, waardoor de lidstaten elk jaar ten minste 50 miljard euro aan ontvangsten mislopen, weten dat de kans klein is dat zij de opbrengsten van hun misdrijven moeten afstaan, aangezien er in de EU geen consistente handhaving plaatsvindt.

Wat zijn de voornaamste kenmerken van het Europees Openbaar Ministerie?

Het EOM is een onafhankelijk en uiterst gespecialiseerd vervolgingsorgaan. De openbare aanklagers van het EOM verrichten op gecoördineerde wijze onderzoek in alle deelnemende lidstaten, waarbij zij snel informatie uitwisselen, gezamenlijke en gecoördineerde onderzoeken uitvoeren, activa snel bevriezen of in beslag nemen en, indien nodig, verzoeken om arrestatie van verdachten. Daarbij wordt een gemeenschappelijke Europese onderzoeks- en vervolgingsstrategie gevolgd.

Het EOM maakt gebruik van de capaciteit van de lidstaten, brengt expertise bijeen op gebieden als criminaliteitsanalyse, belastingen, boekhouding en IT, en zorgt voor doeltreffende communicatiekanalen zonder taalbarrières. De onderzoekers van het EOM werken volgens doeltreffende procedures en binnen één instantie; zij hoeven dus niet voor elke afzonderlijke zaak gebruik te maken van tijdrovende en ingewikkelde ad-hocsamenwerking tussen verschillende nationale

instanties.

Bovendien beschikt het EOM over een totaalbeeld van de situatie, waardoor het fraude en andere strafbare feiten makkelijker kan opsporen en aanpakken.

Hoe is het Europees Openbaar Ministerie gestructureerd?

Het EOM is een instantie die uit twee niveaus bestaat: een centraal niveau en een nationaal niveau. Het centrale niveau bestaat uit een Europese hoofdaanklager, 21 Europese aanklagers (één per deelnemende lidstaat), waarvan twee als plaatsvervaarders voor de Europese hoofdaanklager fungeren, een administratief directeur alsmede technische medewerkers en onderzoekers. Het decentrale niveau bestaat uit Europese gedelegeerde openbare aanklagers die in de deelnemende lidstaten zijn gevestigd. Het centrale niveau houdt toezicht op de onderzoeken en vervolgingen die op nationaal niveau plaatsvinden.

Hoe gaan de Europese gedelegeerde openbare aanklagers te werk?

De Europese gedelegeerde openbare aanklagers maken deel uit van het EOM. Het onderzoek en de vervolging worden in de regel uitgevoerd door de Europese gedelegeerde openbare aanklagers, in de lidstaat waar zij gevestigd zijn. Zij werken daarbij nauw samen met de nationale rechtshandavingsinstanties en passen het nationale recht toe. Hun activiteiten worden gecoördineerd door een centraal bureau, met aan het hoofd de Europese hoofdaanklager. Die ziet erop toe dat de activiteiten in de deelnemende lidstaten coherent en doeltreffend worden uitgevoerd.

De gedecentraliseerde structuur zorgt ervoor dat het EOM rechtstreeks toegang heeft tot nationale expertise, aangezien de gedelegeerde openbare aanklagers een grondige kennis hebben van onder meer het nationale rechtstelsel, de plaatselijke taal, de structuur van het plaatselijk openbaar ministerie en de werkwijze van de plaatselijke rechtbanken.

De Europese gedelegeerde openbare aanklagers kunnen in functie blijven als nationale openbare aanklager. Wanneer zij optreden in het kader van het mandaat van het EOM, zijn zij echter volledig onafhankelijk van de nationale vervolgingsdiensten.

Hoe worden de aanklagers van het Europees openbaar ministerie gekozen?

De Europese hoofdaanklager en de Europese aanklagers worden gekozen door een selectiepanel. De Commissie heeft op 31 juli 2018 een uitvoeringsbesluit van de Raad tot benoeming van de leden van het panel voorgesteld. De belangrijkste taak van het panel is de opstelling van een lijst van kandidaten voor het ambt van Europese hoofdaanklager en een beoordeling van de kwalificaties van kandidaat-Europese aanklagers alvorens die door de Raad worden benoemd.

Het panel telt twaalf leden. Zij hebben allen eerder gewerkt als leden van het Hof van Justitie of de Rekenkamer, als nationale leden van Eurojust, als leden van de hoogste nationale rechtscollages of als hooggeplaatste aanklagers en juristen. De Commissie houdt bij de samenstelling van het panel rekening met het geografische evenwicht, gendergelijkheid en een gepaste vertegenwoordiging van de rechtssystemen van de lidstaten die aan het Europees Openbaar Ministerie deelnemen.

Na de goedkeuring van dit voorstel zal de Raad het uitvoeringsbesluit tot benoeming van de leden van het selectiepanel bespreken en aannemen. Het selectiepanel zal zijn functie wellicht opnemen in oktober 2018. De selectie van de Europese hoofdaanklager en de Europese aanklagers zal wellicht duren tot eind 2019.

Wat is de rechtsgrondslag voor het Europees Openbaar Ministerie?

Het Verdrag van Lissabon legt grote nadruk op de bestrijding van zware, grensoverschrijdende financiële en economische misdrijven. De rechtsgrondslag en de regels voor de oprichting van het Europees Openbaar Ministerie zijn vastgelegd in artikel 86 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), dat luidt:

"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."

Artikel 86 van het VWEU voorziet ook in de mogelijkheid een Europees openbaar ministerie in te stellen in het kader van nauwere samenwerking, indien een groep van ten minste negen Europese lidstaten dat wil.

De bevoegdheid van het EOM heeft betrekking op strafbare feiten ten nadele van de EU-begroting als gedefinieerd in de nieuwe richtlijn betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt (de "PIF-richtlijn"), die op 5 juli 2017 is vastgesteld.

Wat is "nauwere samenwerking" en heeft de oprichting van het Europees Openbaar Ministerie in het kader daarvan zin?

Nauwere samenwerking is een procedure waarbij ten minste negen lidstaten overeenkomen op een bepaald gebied stappen te zetten en nauwer samen te werken. Deze procedure is reeds toegepast op het gebied van echtscheidingsrecht, octrooien en vermogensstelsels.

Met het EOM willen 22 lidstaten hun krachten bundelen en de bescherming van de financiële belangen van de Unie verbeteren.

Het EOM zal een belangrijke rol spelen bij de bestrijding van strafbare feiten die ten koste gaan van de EU-begroting. Dit is een grote stap voor de bescherming van de financiële belangen van de EU.

De lidstaten die niet aan het EOM deelnemen, kunnen zich hierbij in een later stadium altijd nog aansluiten.

Welke lidstaten zullen deel uitmaken van het Europees Openbaar Ministerie?

Op 8 juni 2017 hebben 20 lidstaten overeenstemming bereikt over een algemene benadering betreffende de oprichting van het Europees Openbaar Ministerie in het kader van de nauwere samenwerking. Verordening (EU) 2017/1939 van de Raad betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie is aangenomen door de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van 12 oktober 2017 en in werking getreden op 20 november 2017. De lidstaten die sinds de inwerkingtreding van de verordening aan het EOM deelnemen zijn: België, Bulgarije, Cyprus, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Kroatië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Oostenrijk, Portugal, Roemenië, Slowakije, Spanje, Slovenië en Tsjechië.

Sinds 1 augustus 2018 is Nederland de 21e lidstaat die aan het Europees Openbaar Ministerie deelneemt. Op 7 augustus 2018 bevestigde de Commissie dat Malta als 22e lidstaat aan het Europees Openbaar Ministerie zal deelnemen.*

Op dit moment wenst een aantal lidstaten niet deel te nemen aan het EOM, maar zij kunnen zich hierbij na de vaststelling van de verordening te allen tijde aansluiten.

Waarom wordt deze fraude niet rechtstreeks door de lidstaten bestreden?

Op dit moment kunnen enkel de nationale autoriteiten strafrechtelijk onderzoek verrichten naar fraude ten koste van de EU-begroting en deze vervolgen. Hun bevoegdheden houden echter op bij de landgrens. Strafbare feiten die de financiële belangen van de EU schaden, zijn vaak complex. Er zijn verschillende actoren bij betrokken, de fraudeconstructies zijn ingewikkeld en vernuftig en de feiten strekken zich uit over verschillende landen en nationale jurisdicties. Om een fraudezaak goed te kunnen onderzoeken, is bovendien een grondige kennis nodig van het betrokken wettelijke en administratieve kader.

Het is voor de lidstaten moeilijk om doeltreffend samen te werken, gezien hun verschillende strafrechtelijke stelsels, de onduidelijke jurisdictie, de tijdrovende procedures voor rechtshulp, de taalproblemen, het gebrek aan middelen en de uiteenlopende prioriteiten.

In de lidstaten wordt fraude ten koste van de EU-begroting daardoor weleens beschouwd als een tijdrovende problematiek waar veel personele middelen voor nodig zijn. Het komt voor dat dergelijke fraude helemaal niet wordt aangepakt, of dat zaken worden geseponeerd zodra zich moeilijkheden voordoen. Soms besluiten de nationale autoriteiten om enkel onderzoek te verrichten naar de elementen van het strafbare feit die hun lidstaat betreffen en voorbij te gaan aan de bredere implicaties van een fraudeconstructie.

Tot welke veranderingen leidt het Europees Openbaar Ministerie?

Het EOM werkt als één instantie in alle deelnemende lidstaten en staat los van de traditionele EU-rechtsinstrumenten voor samenwerking tussen de gerechtelijke autoriteiten van verschillende lidstaten.

Het brengt expertise en ervaring bijeen en gaat te werk als één instantie in alle deelnemende lidstaten. Het kan snel en over nationale grenzen heen reageren, zonder dat er langdurige procedures voor justitiële samenwerking aan te pas komen. Het maakt verder een gemeenschappelijk vervolgingsbeleid mogelijk, waardoor er een einde komt aan de huidige versnipperde aanpak.

Het EOM biedt een oplossing voor de huidige tekortkomingen en houdt zich bezig met fraude met EU-middelen voor bedragen van meer dan 10 000 euro alsmede met ingewikkelde grensoverschrijdende gevallen van btw-fraude waarbij voor meer dan 10 miljoen euro schade wordt berokkend.

Het EOM wordt geacht ervoor te zorgen dat er meer succesvolle vervolgingen plaatsvinden en dat er meer verduisterd geld wordt teruggevorderd.

Hoe wordt de onafhankelijkheid van het Europees openbaar ministerie gewaarborgd?

Ten eerste is in de verordening bepaald dat de personeelsleden van het EOM in het belang van de gehele Unie handelen en dat zij van geen enkele externe instantie **instructies vragen noch aanvaarden**. Hierdoor is gewaarborgd dat de instellingen, organen en agentschappen van de EU en de

lidstaten de onafhankelijkheid van het EOM eerbiedigen, en dat zij de uitvoering van zijn taken niet trachten te beïnvloeden.

Ten tweede zal het EOM **structureel onafhankelijk** zijn. Het zal niet worden geïntegreerd in een andere instelling of een ander orgaan van de EU.

Ten derde wordt de Europees hoofdaanklager **benoemd** door het Europees Parlement en de Raad, op basis van een openbare sollicitatieoproep. Een panel, bestaand uit voormalige leden van het Hof van Justitie, leden van de hoogste nationale rechterlijke instanties, nationale openbare ministeries en/of kundige juristen, helpt bij het opstellen van een shortlist van kandidaten. De termijn van het mandaat is zeven jaar en kan niet worden verlengd. Dit moet ervoor zorgen dat de Europese hoofdaanklager niet handelt met het oog op een eventuele nieuwe benoeming. De Europese hoofdaanklager kan enkel door het Hof van Justitie van zijn ambt worden **ontheven** na een verzoek van het Europees Parlement, de Raad of de Commissie.

Ten vierde waarborgt de verordening met betrekking tot de Europese gedelegeerde aanklagers dat de nationale openbare aanklagers die zijn benoemd om voor het Europees Openbaar Ministerie te werken, volledig onafhankelijk zijn van de nationale vervolgingsdiensten.

Welke procedurerechten hebben verdachten?

Het is belangrijk de juridische waarborgen ter bescherming van individuen en ondernemingen die het voorwerp zijn van onderzoek of vervolging in de Europese Unie, te versterken. De verordening bevat een krachtig en alomvattend pakket procedurele waarborgen. Dat moet ervoor zorgen dat de rechten van verdachten en andere personen die betrokken zijn bij onderzoeken van het Europees Openbaar Ministerie, zowel door de nationale als door de EU-wetgeving worden beschermd.

De verordening garandeert dat een verdachte beschikt over alle rechten die hem krachtens de EU-wetgeving en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie toekomen. Deze rechten worden uitdrukkelijk vermeld en betreffen onder andere:

- tolk- en vertaaldiensten;
- informatie en inzage in het dossier;
- toegang tot een advocaat en, in geval van detentie, de mogelijkheid om contact op te nemen met een derde persoon en deze persoon op de hoogte te laten stellen;
- het recht om te zwijgen en het vermoeden van onschuld;
- rechtsbijstand;
- het voorleggen van bewijsstukken, het aanstellen van deskundigen en het horen van getuigen.

Voorts beschikt de verdachte over de rechten van verdediging die hem op grond van het nationale procesrecht worden toegekend.

Welke rol speelt Eurojust wanneer het Europees Openbaar Ministerie eenmaal is opgericht?

Eurojust helpt de nationale onderzoeks- en vervolgingsautoriteiten samen te werken en draagt bij tot een betere coördinatie van hun activiteiten. Jaarlijks gaat het om circa 1 500 grensoverschrijdende zaken. Eurojust heeft het wederzijdse vertrouwen gesterkt en heeft een brug gebouwd tussen de vele rechtsstelsels en -tradities in de EU. Het is evenwel niet bevoegd om strafrechtelijk onderzoek te verrichten en fraudezaken te vervolgen. In 2013 heeft de Commissie een hervorming van Eurojust voorgesteld met als doel de algehele werking ervan verder te verbeteren en het college en de nationale leden in staat te stellen zich toe te leggen op hun operationele taken, dat wil zeggen het coördineren en stimuleren van de samenwerking tussen de nationale rechterlijke instanties wat betreft de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit.

Het hervormde Eurojust zal het EOM bijstaan bij de strijd tegen fraude ten koste van de EU-begroting. Het zal assistentie verlenen bij de coördinatie van de onderzoeken die het EOM uitvoert met de onderzoeksinstanties van de lidstaten die niet deelnemen aan de oprichting van het EOM. Eurojust kan het EOM administratieve ondersteuning bieden. De specifieke afspraken zullen worden vastgelegd in een overeenkomst tussen de beide organisaties.

Welke rol speelt OLAF wanneer het Europees Openbaar Ministerie eenmaal is opgericht?

OLAF blijft verantwoordelijk voor *administratief* onderzoek naar onregelmatigheden, waaronder fraude, die de financiële belangen van de EU schaden en naar ernstig wangedrag van EU-personeel.

Aangezien niet alle lidstaten deelnemen aan het EOM, zal OLAF met betrekking tot de niet-deelnemende lidstaten administratief onderzoek blijven voeren op dezelfde wijze als nu het geval is.

In de deelnemende lidstaten moeten het EOM en OLAF op de gebieden waarvoor het EOM bevoegd is nauw samenwerken om ervoor te zorgen dat hun mandaten elkaar aanvullen en duplicatie wordt

vermeden. OLAF zal dan ook geen administratief onderzoek instellen als het EOM al bezig is met een onderzoek dat betrekking heeft op dezelfde feiten. In dergelijke gevallen kan het EOM OLAF vragen de activiteiten van het EOM te ondersteunen of aan te vullen. Daar staat tegenover dat OLAF, wanneer het EOM geen onderzoek voert, bevoegd blijft om op eigen initiatief een administratief onderzoek te openen, in nauw overleg met het EOM. Verder kan het EOM relevante informatie aan OLAF verstrekken op basis waarvan OLAF passende administratieve maatregelen kan nemen.

Op 23 mei 2018 heeft de [Commissie een voorstel tot wijziging van Verordening \(EU, Euratom\) nr. 883/2013 betreffende onderzoeken door OLAF ingediend](#) om te verzekeren dat OLAF een hechte en betrouwbare partner van het EOM wordt en dat het administratieve onderzoeken blijft voeren als aanvulling op de werkzaamheden van het EOM.

Als het EOM en OLAF nauw samenwerken en OLAF de activiteiten voortzet die binnen zijn mandaat vallen, kan de bescherming van de financiële belangen van de Unie aanzienlijk kan worden verbeterd.

Gaat het Europees Openbaar Ministerie met een eigen politiekorps arrestaties uitvoeren?

Nee. Enkel de nationale autoriteiten kunnen personen arresteren in verband met strafbare feiten die onder de bevoegdheid van het EOM vallen. De Europese gedelegeerde aanklagers zullen de onderzoeken en vervolgingen in de deelnemende lidstaten uitvoeren en daarbij nauw samenwerken met de nationale politie- en rechtshandhavingdiensten. Het EOM kan de gerechtelijke autoriteiten wel verzoeken een verdachte te arresteren, als het dat echt nodig acht voor het onderzoek, en als het doel niet op een minder ingrijpende manier kan worden bereikt. De verzoeken zullen op grond van de nationale wetgeving worden beoordeeld door de nationale bevoegde rechterlijke instanties, die beslissen of ze het verzoek al dan niet inwilligen.

Waar wordt het Europees Openbaar Ministerie gevestigd?

Het EOM wordt gevestigd in Luxemburg.

Wanneer gaat het Europees Openbaar Ministerie van start met zijn werkzaamheden?

Het opzetten van het EOM is begonnen nadat de verordening tot instelling van het Europees Openbaar Ministerie op 20 november 2017 in werking is getreden. Het is de bedoeling dat het Europees Openbaar Ministerie eind 2020, na een opbouwfase van drie jaar, zijn functie opneemt.

* Bijgewerkt op 7.8.2018 om 12 u.

MEMO/18/4767

Contactpersoon voor de pers:

[Nathalie VANDYSTADT](#) (+32 2 296 70 83)

[Sara SOUMILLION](#) (+32 2 296 70 94)

Voor het publiek: [Europe Direct](#) per telefoon [00 800 67 89 10 11](#) of [e-mail](#)