



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 28.6.2000
COM(2000) 358 definitief

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

**Bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen
Fraudebestrijding
Naar een algemene strategische aanpak**

INHOUD

Naar een algemene strategische aanpak	3
1. Eerste uitdaging: een algemeen wetgevingsbeleid inzake fraudebestrijding	6
1.1. Ontwikkeling van een preventiecultuur en verscherping van de besluiten	7
1.1.1. Het Europees Bureau voor fraudebestrijding betrekken bij het preventiebeleid	7
1.1.2. De nationale autoriteiten betrekken bij de fraudebestrijding	8
1.1.3. De beroepskringen betrekken bij een transparantiebeleid	8
1.2. Verbetering van de maatregelen m.b.t. van opsporing, controle en sancties	8
1.2.1. Precieze omschrijving van onregelmatige gedragingen en illegale activiteiten	9
1.2.2. Uitwisseling van informatie en controlemaatregelen	9
1.2.3. Uitbreiding van het systeem van administratieve sancties	10
1.3. Een meer doelmatige administratieve en financiële follow-up	10
1.4. Duidelijke samenwerkingsregels	10
1.4.1. Bescherming van de financiële belangen	11
1.4.2. Bescherming van communautaire belangen samenhangend met fraudebestrijding	11
1.4.3. Versterking van de samenwerking met de kandidaat-lidstaten en derde landen	11
2. Tweede uitdaging: een nieuwe cultuur van operationele samenwerking	12
2.1. Betere analyse en verwerking van gegevens ("inlichtingenwerk")	12
2.2. Een nieuw operationeel partnerschap met de lidstaten: een communautair dienstenplatform	13
2.3. Meer samenwerking met de kandidaat-lidstaten	14
2.4. Beleid van permanente evaluatie van de fraudebestrijding	14
3. Derde uitdaging: een interinstitutioneel optreden om corruptie te voorkomen en te bestrijden	15
3.1. Bevordering van een cultuur van samenwerking op alle niveaus	15
3.1.1. Diensten van de Commissie, overige Instellingen en organen	15
3.1.2. Passende opleiding en permanente bewustmaking van het personeel	15
3.2. Transparantie en communicatieplicht	16
3.3. Onafhankelijk administratief onderzoek; rechtvaardige en doeltreffende sancties	16
4. Vierde uitdaging: versterking van de strafrechtelijke dimensie	16
4.1. Huidig juridisch kader	17
4.2. Toepassingsgebied en communautaire actiemiddelen	17
Vooruitzichten	19
Naar de benoeming van een Europese procureur voor de bescherming van de financiële belangen	

Deze mededeling is opgesteld naar aanleiding van de conclusies van de staatshoofden en regeringsleiders, in vergadering bijeen te Helsinki op 10 en 11 december 1999. Onder het punt “fraudebestrijding”¹ verklaren zij: “De oprichting van het Bureau voor Fraudebestrijding (OLAF) van de Unie vormt een belangrijke nieuwe stap in de bestrijding van fraude. De Commissie zal uiterlijk in juni 2000 een mededeling indienen met het oog op de verdere ontwikkeling van een alomvattende strategie voor de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap”.

De bescherming van de financiële belangen is een zaak van allen, van de Instellingen en hun leden op politiek vlak, van de Europese overheidsdienst en ook van de nationale overheidsdiensten en hun ambtenaren bij de uitoefening van hun dagelijkse functies. Het is een zorg die vorm aanneemt vanaf het ontwerp van de communautaire beleidsmaatregelen en die geldt in alle stadia van de tenuitvoerlegging ervan, in het bijzonder wat betreft de budgettaire en financiële gevolgen.

In aansluiting op de conclusies van de Europese Raad van Helsinki zijn de richtsnoeren van deze mededeling een aanvulling op de reeds genomen maatregelen om een goed, gezond en streng financieel beheer op de verschillende beleidsterreinen van de Europese Unie te verzekeren en de risico's van onregelmatigheden of verduistering van middelen te voorkomen. Het Witboek over de hervorming van de Commissie² heeft van deze doelstelling een permanente zorg gemaakt voor alle diensten van de Instelling die de beleidsmaatregelen ten uitvoer moeten leggen of ze moeten controleren en opvolgen. Deze bezorgdheid moet leiden tot een dynamische en voortdurende verbetering van de bestaande maatregelen op basis van een regelmatige evaluatie van hun doeltreffendheid. De Commissie heeft trouwens in het kader van deze hervorming reeds een begin gemaakt met een grondige herziening van haar methoden voor financieel beheer en controle en van haar administratieve werkwijze (wijziging van het statuut van de ambtenaren en andere personeelsleden van de Gemeenschap, verscherping van tuchtprocedures enz.). Meer concreet zijn de herziening van het Financieel Reglement en met name de oprichting van een interne controledienst en van een centrale financiële dienst elementen ter verbetering van de bescherming van de financiële belangen³.

In deze mededeling, die onderdeel is van hetzelfde proces van verbetering van de openbare financiën, wordt met name de aanpak beschreven die de Commissie de Raad en het Europees Parlement wil voorstellen met betrekking tot de bestrijding van fraude, corruptie en andere illegale activiteiten ten nadele van de financiële belangen van de Gemeenschappen. De mededeling is gebaseerd op het nieuwe institutionele kader en de complementariteit tussen de werkzaamheden van de lidstaten en de Instellingen.

NAAR EEN ALGEMENE STRATEGISCHE AANPAK

De openbare financiën van de Gemeenschappen zijn geregeld door bepalingen die opgenomen zijn in het Verdrag⁴. De opstelling, de uitvoering en de bescherming van de begroting van de Gemeenschappen vallen onder de verantwoordelijkheid van de communautaire instellingen en de lidstaten. Het Europees Parlement en de Raad, alsook de Commissie, hebben ter zake

¹ Conclusies van de Europese Raad van Helsinki van 10-11 december 1999, punt 24.

² Witboek Hervorming van de Commissie, COM (2000) 200 def. van 5 april 2000.

³ Deze acties in het kader van de hervorming, welke nader zijn uiteengezet in het Witboek, zijn voorwerp van een bijzonder actieplan, maar komen als zodanig in deze mededeling niet verder aan de orde, omdat zij als bedoeling heeft de activiteit van alle diensten die tot de bescherming van de financiële belangen bijdragen, aan te vullen.

⁴ Artikelen 274 tot 280 van het EG-Verdrag.

bijzondere verantwoordelijkheden. Het Europees Parlement en de Raad, die samen de begrotingsautoriteit vormen, beslissen over de begroting, en het Parlement moet voor ieder begrotingsjaar vaststellen dat de begroting definitief is goedgekeurd. Het Europees Parlement onderzoekt, na de Raad, de rekeningen en de financiële balans. Het geeft de Commissie kwijting voor de uitvoering van de begroting. De Rekenkamer onderzoekt de wettelijkheid en de regelmatigheid van de ontvangsten en uitgaven en controleert of een goed financieel beheer is gevoerd.

Met het nieuwe artikel 280 beoogt het Verdrag overal in de Gemeenschap een daadwerkelijke en gelijkwaardige bescherming van de financiële belangen te verzekeren. Het legt alle bevoegde instanties van de lidstaten op een nauwe en geregelde samenwerking met de Commissie te organiseren. Het voert een nieuwe rechtsgrond in, waardoor de Raad en het Europees Parlement volgens de medebeslissingsprocedure maatregelen kunnen nemen ter voorkoming en bestrijding van schendingen van de financiële belangen van de Gemeenschap⁵. Tenslotte roept het op tot een beleid van permanente evaluatie en transparantie, ten uitvoer te leggen op basis van een jaarverslag dat de Commissie in samenwerking met de lidstaten opstelt.

BELANGRIJKE FINANCIËLE UITDAGINGEN VOOR DE INSTELLINGEN EN DE LIDSTATEN

Naarmate de Gemeenschappen werden opgebouwd zijn de uitgaven aanzienlijk toegenomen : voor het jaar 2000 bedragen zij 93 miljard euro. Naast de begroting (ontvangsten en uitgaven) hebben de financiële belangen van de Gemeenschappen betrekking op de activa die in het bezit zijn van of beheerd worden door de Gemeenschappen. Deze belangen kunnen ook in het gedrang worden gebracht door criminaliteit, met name de grensoverschrijdende, en het is dus van belang dat de nationale en de communautaire autoriteiten nauw en regelmatig samenwerken om ze te beschermen. Aldus dragen zij ook bij tot een eerlijke mededinging tussen de ondernemingen en een gelijke behandeling van de lidstaten. Het vertrouwen van de Europese burger en de economische subjecten in hun instellingen zal daardoor worden versterkt.

HUIDIG INSTITUTIONEEL EN WETGEVEND KADER

Sedert 1994 is de communautaire aanpak voor de bescherming van de financiële belangen en de bestrijding van fraude gebaseerd op een dynamisch proces⁶ dat tot doel heeft een wetgevend kader te ontwikkelen dat alle terreinen van de bescherming van de financiële belangen bestrijkt⁷ en de praktische ervaring van de Commissie te vergroten, met inachtneming van de grondrechten en de bescherming van persoonsgebonden gegevens⁸. Wat de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen betreft zal het juridische kader worden afgerond door de ratificatie van de Overeenkomst aangaande de bescherming van de

⁵ De Europese Rekenkamer neemt krachtens artikel 280 van het EG-Verdrag aan het wetgevingsproces deel door adviezen uit te brengen.

⁶ De belangrijke resultaten hiervan zijn beschreven in de jaarverslagen van de Commissie en via de in 1996 opgestelde balans. Laatste documenten : COM(1999)590 def. van 17.12.1999 en COM(97)200 def. van 6.5.1997.

⁷ Verordening (Euratom, EG) nr. 2988/95 van de Raad betreffende de bescherming van de financiële belangen (PB L 312 van 23.12.1995), Verordening (Euratom, EG) nr. 2185/96 van de Raad betreffende de controles en verificaties ter plaatse door de Commissie (PB L 292 van 15.11.1996), sectoriële verordeningen over de verplichtingen inzake mededelingen en controle.

⁸ Artikel 286 van het EG-Verdrag en Richtlijn 95/46/EG (PB L 281 van 23.11.1995).

financiële belangen en de protocollen daarvan⁹. Deze na Maastricht gezette pragmatische stappen hebben in het kader van het Verdrag van Amsterdam geleid tot belangrijke veranderingen, waarbij de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de Gemeenschap en de lidstaten werd opgehelderd (artikel 280 van het EG-Verdrag).

Vanaf mei 1999 heeft de Gemeenschap de conclusies getrokken¹⁰ uit het van kracht worden van artikel 280 van het EG-Verdrag en besloten tot een ambitieuze hervorming van de fraude- en corruptiebestrijding, welke werd gemarkeerd door de oprichting van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF)¹¹. Het Witboek over de hervorming van de Commissie heeft deze initiatieven onlangs aangevuld door alle diensten van de Commissie te mobiliseren met het oog op de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen. Daarom zal de Commissie in haar strategische aanpak de versterking opnemen van de acties die haar diensten, met ruime inzet van personeel, reeds hebben uitgevoerd om het financiële beheer te verbeteren, met name door decentralisatie van de financiële controle en oprichting van een dienst voor interne controle, alsmede door de vorming van werkgroepen en gezamenlijke teams waarbij het Bureau en alle diensten van de Commissie betrokken zijn.

VERANDERING VAN DIMENSIE EN NIEUWE VERPLICHTINGEN

Het verzoek van de Europese Raad van Helsinki is gekomen op een keerpunt in de geschiedenis van Europa. De werkzaamheden van de Intergouvernementele Conferentie (IGC 2000), de geplande uitbreiding van de Unie, de algemene dimensie van de communautaire doelstellingen, van de interne markt tot de Monetaire Unie, passen in een economische ruimte die de nationale barrières geleidelijk laat verdwijnen. Er zijn echter nog juridische grenzen die het werk van de politieagent en de rechter bemoeilijken maar geen belemmering vormen voor de activiteiten van misdadigers.

Het Verdrag van Amsterdam heeft de opdracht gegeven een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid tot stand te brengen, waarvan de prioriteiten en het tijdschema door de Europese Raad van Tampere in oktober 1999 nader zijn aangegeven. Totdat deze nieuwe ruimte is gerealiseerd, moet om fraude, corruptie en andere illegale activiteiten ten nadele van de financiële belangen van de Gemeenschappen te voorkomen en te bestrijden, een aanpak worden gevolgd die berust op de eerste zowel als de derde pijler¹². Het is in deze zin dat de termen «fraude» en «corruptie» in dit document moeten worden begrepen

GRONDSLAGEN EN DOELSTELLINGEN VAN EEN NIEUWE ALGEMENE EN GEÏNTEGREERDE AANPAK

Om aan de doelstellingen van het Verdrag (artikel 280 van het EG-Verdrag) te voldoen, moet de nieuwe aanpak¹³ berusten op een cultuur van versterkte samenwerking tussen de lidstaten

⁹ Overeenkomst van 26.7.1995, 1e protocol van 27.9.1996, tweede protocol van 19.6.1997, interpreterend protocol van het Hof van Justitie van 29.11.1996 en Corruptieovereenkomst van 26.5.1997.

¹⁰ Raad ECOFIN van 25 mei 1999 en Europese Raad van Keulen van juni 1999.

¹¹ Operationeel onafhankelijk werkende dienst van de Commissie, die geplaatst is onder de controle van een comité van toezicht (zie Besluit van de Commissie van 28 april 1999, Verordeningen (EG) nr. 1073 en (Euratom) nr. 1074/1999, PB L 136 van 31 mei 1999).

¹² Doel is door een pijleroverschrijdende aanpak de communautaire initiatieven (1ste pijler) aan te vullen met acties in het kader van het EU-Verdrag (3e pijler).

¹³ De grondslagen van het beraad dat in deze nieuwe aanpak moet uitmonden, zijn de balans van de toepassing van ex-artikel 209 A van het EG-Verdrag, de jaarverslagen of andere werkzaamheden van de Commissie op het gebied van de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen, de conclusies van het Comité van onafhankelijke deskundigen, het rapport Dehaene, von Weizsäcker en Simon over

en de Gemeenschap. Hij moet zowel een preventiebeleid als een beleid van financiële follow-up en doelmatige bestraffing omvatten. Dit houdt in dat alle administratieve actiemiddelen moeten worden gemobiliseerd, naast de gerechtelijke actiemiddelen.

Het optreden van de lidstaten en dat van de Gemeenschap zijn noodzakelijkerwijs complementair. De Commissie zal de klemtoon moeten leggen en haar inspanningen moeten concentreren op bepaalde thema's of acties om de convergentie te verzekeren van de inspanning van alle nationale autoriteiten en alle betrokken instellingen, zowel op operationeel vlak als op dat van de wetgeving, en ongeacht of het gaat om de eerste of de derde pijler. De aanpak van de Commissie zal ook de toegevoegde waarde omvatten van een nauwere samenwerking met de kandidaat-lidstaten in het kader van de pretoetredingsstrategie, alsmede met derde landen, met name in het kader van de handelspolitiek en de ontwikkelingssamenwerking.

GROTE LIJNEN VAN DE ALGEMENE STRATEGISCHE AANPAK

Om de duurzaamheid van de algemene strategie te verzekeren en tastbare en meetbare resultaten te behalen, zullen de Gemeenschap en de lidstaten vastberaden moeten handelen en hun inspanningen voor verschillende begrotingsjaren (2001-2005) moeten plannen rond vier strategische krachtlijnen:

- *een algemeen wetgevend beleid voor fraudebestrijding* (ontwikkeling van de regelgeving naar meer doelmatigheid en coherentie);
- *een nieuwe cultuur van operationele samenwerking* (volledige deelname en engagement van de nationale en de communautaire autoriteiten op het terrein);
- *een interinstitutionele aanpak van preventie en bestrijding van de corruptie* (verhoging van de geloofwaardigheid van de Europese Instellingen);
- *versterking van de strafrechtelijke dimensie* (aanpassing van het strafrechtelijk vervolgingsbeleid van de lidstaten aan de nieuwe verplichtingen van het Verdrag).

De grote lijnen van deze strategie vormen de uitdagingen rond welke alle initiatieven en prioritaire acties moeten worden geordend in het kader van een jaarlijkse aanpak.

1. EERSTE UITDAGING: EEN ALGEMEEN WETGEVINGSBELEID INZAKE FRAUDEBESTRIJDING

In het kader van haar fraudebestrijdingsbeleid is de Commissie al in 1994 begonnen met het ontwerpen van een horizontale en pijleroverschrijdende wetgevende aanpak. Opdat de fraudebestrijding volledig en allesomvattend zou zijn, moet de fraudebestrijding bestaan uit een deel preventie (1.1) en opsporing (1.2), een deel follow-up (1.3) en een deel samenwerking (1.4) en moet zij betrekking hebben op alle sectoren waar zich fraude en corruptie kunnen voordoen. Derhalve moeten precieze regels worden vastgesteld, met name inzake uitwisseling van informatie, controle en nauwe en geregelde samenwerking tussen de lidstaten en met de Commissie. Deze samenwerking is van essentieel belang voor het wederzijds vertrouwen. Zij is nog verre van volmaakt. Zij moet onder meer worden geïntensiveerd op het gebied van de besluiten, zodat ieder zijn verplichtingen beter kan nakomen.

de institutionele gevolgen van de uitbreiding, en de werkzaamheden van de Instellingen, met name het Europees Parlement, de Raad en de Rekenkamer.

1.1. Ontwikkeling van een preventiecultuur en verscherping van de besluiten

Opdat een beleid voor de bescherming van de belangen en de middelen van de overheid doeltreffend zou blijven, moet het berusten op een duidelijke wetgeving die gemakkelijk toe te passen is en voorziet in regelingen die zorgen voor een goed financieel beheer en een doeltreffende controle van het gemeenschappelijk beleid. De bepalingen moeten voldoende afschrikwekkende werking hebben om onregelmatige gedragingen maximaal te voorkomen. Voorts dienen de wetgevingsteksten regelmatig op basis van een permanente evaluatie van de ondervonden moeilijkheden en de praktijk op het terrein te worden verbeterd om te anticiperen op het risico van niet-naleving of omzeiling van de voorschriften.

Een dergelijke aanpak moet beginnen bij het ontwerp van de communautaire besluiten en beleidsmaatregelen en moet gelden gedurende het gehele wetgevingsproces. De bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap is een opdracht voor alle diensten van de Commissie, niet alleen voor de diensten die verantwoordelijk zijn voor het ontwerp van de beleidsmaatregelen en de voorschriften, maar ook voor de beheerdiensten die belast zijn met het toepassen en het controleren van de regels.

De Commissie zal in het kader van haar interne hervorming de eigen verantwoordelijkheid van de beheerdiensten versterken en zal zich zodanig organiseren dat de controlecapaciteit en de financiële controlefunctie van haar directoraten-generaal ook versterkt worden. In dit verband zal elke directeur-generaal in zijn jaarverslag een verklaring opnemen dat de vereiste interne controles zijn uitgevoerd en dat de middelen voor de gestelde doelen zijn gebruikt. Er zullen normen voor de interne controle worden vastgesteld. Onlangs zijn een onafhankelijke interne controledienst en een gespecialiseerde groep voor financiële fouten die geen onregelmatig karakter hebben, opgericht. De ambtenaren zullen eveneens meer op hun verantwoordelijkheden gewezen worden.

Het thema preventie van criminaliteit blijft voor de Commissie een belangrijk zorgpunt; het komt trouwens voor in de conclusies van de Europese Raad van Tampere, die de noodzaak van een pijleroverschrijdende benadering heeft erkend.

Bovendien zal de Commissie, ter ondersteuning van de diensten die het beleid ontwerpen en de beheerdiensten bij hun opdracht inzake bescherming van de financiële belangen, erop toezien dat samenwerkingsverbanden worden ingevoerd om de nodige lering te trekken uit de resultaten die zijn behaald met de bestrijding van fraude en corruptie, teneinde een optimale «bestendigheid» tegen fraude en corruptie te verzekeren en de beheerprocedures en -maatregelen te verbeteren.

1.1.1. Het Europees Bureau voor fraudebestrijding betrekken bij het preventiebeleid

De diensten van de Commissie en de wetgever moeten worden gemobiliseerd om economische en financiële wetgeving voor te stellen en aan te nemen die bestendig is tegen fraude op alle terreinen. Overeenkomstig de doelstellingen van de hervorming zal de Commissie ervoor zorgen dat het Bureau wordt geraadpleegd in het stadium van de voorbereiding en tijdens de verschillende fasen van de besluitvorming over wetgevende initiatieven die rechtstreeks of onrechtstreeks gevolgen hebben voor de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap, teneinde deze beter tegen fraude en corruptie bestendig te maken, waarbij lessen zullen worden getrokken uit de kennis van het terrein en de resultaten van de operationele werkzaamheden.

1.1.2. De nationale autoriteiten betrekken bij de fraudebestrijding

De ervaring van de nationale autoriteiten moet worden benut om de bescherming van het communautaire beleid te verbeteren, ook wat betreft de financiële gevolgen ervan. De Commissie beschikt daartoe over de gepaste sectoriële overlegorganen op alle gebieden van het communautaire beleid. Wat meer bepaald de bescherming van de financiële belangen betreft, heeft het Raadgevend Comité coördinatie fraudebestrijding (CoCoLaf) een horizontale opdracht waardoor het zich een algemeen beeld kan vormen van de problematiek van de fraudebestrijding. Dit Comité, waarin hooggeplaatste vertegenwoordigers van de lidstaten vertegenwoordigd zijn, moet nauwer worden betrokken bij het op de toekomst gerichte beraad. Het besluit tot oprichting van dit comité zal in die zin worden gewijzigd om rekening te houden met de veranderingen die het gevolg zijn van de hervorming van de fraudebestrijding. Vergaderingen in bijzondere samenstelling zullen worden georganiseerd om concrete oplossingen te vinden. De Commissie zal dan beter in staat zijn de nodige initiatieven voor te stellen, met meeneming van de toegevoegde waarde van de werkzaamheden van de deskundigen.

1.1.3. De beroepskringen betrekken bij een transparantiebeleid

De wijze waarop misdadige organisaties hun taken verdelen, zich bedienen van de grenzen en wettige en onwettige activiteiten combineren, met name door gebruik te maken van verschillende bedrijven of bepaalde beroepen (entrepots, verwerkers, vervoerders, handelaren, vrije beroepen, adviseurs en controleurs, deskundigen in juridische en boekhoudkundige aangelegenheden, ...) alsook van schijnvennootschappen op plaatsen waar minder repressie bestaat, maakt het moeilijk inzicht te krijgen in hun gedragingen en criminele structuren. Gelet op de handigheid waarmee de georganiseerde criminaliteit van de wettige structuren gebruik maakt om frauduleuze activiteiten te ontwikkelen, moet fraudebestrijding een zaak van allen zijn. De Commissie zal een beraad organiseren en acties ondernemen om de meest kwetsbare economische sectoren daarvan bewust te maken. Naast de regelingen voor de landbouwsector¹⁴, die tot dusver op operationeel vlak moeilijkheden hebben ondervonden, zou het nuttig kunnen zijn de sectoren aan te moedigen zelf interne voorschriften vast te stellen, onder voorbehoud van overheidscontrole om eventueel sancties op te leggen in geval van tekortkomingen van de aldus ingevoerde systemen. Deze oefening zou kunnen worden ondernomen in het licht van de werkzaamheden die worden verricht in het kader van het handvest met de beroepsverenigingen¹⁵.

1.2. Verbetering van de maatregelen m.b.t. van opsporing, controle en sancties

De bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap vergt in de eerste plaats een goede toepassing van de communautaire voorschriften en een gezond beheer van de beleidsmaatregelen en de middelen van de Gemeenschap. Deze beginselen zijn van essentieel belang voor alle diensten van de Commissie die belast zijn met de tenuitvoerlegging van het beleid en die dus deelnemen aan de preventie-inspanning.

¹⁴ Verordeningen (EG) nrs. 1469/95 en 745/96 (PB L 145 van 29.6.1995 en PB L 102 van 25.4.1996), die voorzien in verschillende maatregelen tegen bepaalde begunstigden van door het EOGFL-Garantie gefinancierde verrichtingen. Een verslag van de Commissie over de toepassing van deze verordeningen is gepland.

¹⁵ Handvest met de beroepsverenigingen voor de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit van 27 juli 1999.

Het is in de eerste plaats van belang dat de beheerinspanningen en de controleregelingen voor de verschillende communautaire beleidsterreinen worden aangevuld met meer specifieke maatregelen. Een doelmatige bestrijding van fraude en corruptie, met name in de meest gevoelige sectoren, vereist namelijk een versterking van de juridische middelen en instrumenten voor opsporing, controle en bestraffing. Met name moet het wettelijk kader voor de uitwisseling van informatie worden verbeterd.

1.2.1. Precieze omschrijving van onregelmatige gedragingen en illegale activiteiten

Van bij het begin van haar fraudebeleid heeft de Commissie getracht de begrippen onregelmatigheid, rechtsmisbruik, fraude, corruptie en witwassen van geld te definiëren. Deze benadering dient te worden voortgezet. Wat betreft de strafrechtelijke incriminatie zijn er, zolang de vastgestelde instrumenten niet zijn bekrachtigd en er verschillende rechtstelsels bestaan, grote afwijkingen in de definitie van de activiteiten waarbij sprake is van fraude of corruptie. Gemeenschappelijke definities zullen de uitwisseling van informatie en de samenwerking vergemakkelijken. Bovendien zullen zij leiden tot een effectievere toepassing van sancties. Daarom heeft de Commissie in haar werkprogramma voor het jaar 2000 een wetgevingsvoorstel aangekondigd om een aantal bepalingen van de Overeenkomst en de protocollen aangaande de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen over te nemen. Wat de onderzoeken binnen de Instellingen en organen van de Gemeenschap betreft (interne onderzoeken) moeten de onregelmatige gedragingen beter worden gedefinieerd, met name om doeltreffende administratieve onderzoeken uit te kunnen voeren.

1.2.2. Uitwisseling van informatie en controlemaatregelen

Het fraudebeleid van de Commissie heeft geleid tot de ontwikkeling van een bijzonder rechtskader voor de uitwisseling van informatie¹⁶ en de controlemaatregelen. Momenteel worden alle terreinen van de begroting bestreken. De Commissie zal op basis van de in haar jaarverslag opgenomen balans nuttige lessen kunnen trekken en eventueel verbeteringen voorstellen. Er zijn reeds bijkomende initiatieven gaande in verwante en bijzonder kwetsbare sectoren, zoals witwassen van geld¹⁷, overheidsopdrachten¹⁸ en subsidies.

¹⁶ Zie met name de Verordeningen nrs. 1150/2000 (PB L 130 van 31.5.2000), 515/97 (PB L 82 van 22.3.97), 595/91 (PB L 67 van 14.3.91), 1681/94 en 1831/94 (PB L 178 van 12.7.94 en L 191 van 27.7.94).

¹⁷ De opbrengsten van fraude worden terug in omloop gebracht via witwasnetwerken, zonder welke de criminaliteit zich niet op grote schaal kan organiseren. Een netwerk ontmantelen zonder zijn financieringsmiddelen te vernietigen heeft geen zin. De bestrijding van het witwassen moet dus een integrerend bestanddeel worden van de fraudebestrijding. De wettelijke verplichtingen inzake uitwisseling van informatie tussen de Commissie en de lidstaten strekken zich niet uit tot de witwasoperaties. In haar voorstel tot wijziging van de richtlijn van 1991 over het witwassen heeft de Commissie de mogelijkheid opgenomen te worden betrokken bij het informatieuitwisselingssysteem. De verbanden tussen witwassen en strafbare feiten vergemakkelijken het identificeren van de netwerken en maken het mogelijk op te klimmen tot de opdrachtgevers, waarna de tegoeden in beslag kunnen worden genomen en verbeurd verklaard. De Commissie zal onderzoeken of de regeling kan worden aangevuld.

¹⁸ De sector van de overheidsopdrachten is zeer kwetsbaar voor fraude en corruptie. Het voorstel voor een geconsolideerde richtlijn over de overheidsopdrachten dat door de Commissie in mei 2000 werd aangenomen, bepaalt dat een gegadigde die voor bepaalde soorten delicten een definitieve veroordeling heeft opgelopen, moet worden uitgesloten. Overigens zal ontwikkeling van de uitwisseling van informatie het mogelijk maken kandidaten of operatoren te identificeren die een risico vormen bij aanbestedingen of toekenning van subsidies. De aanbestedende dienst zou deze personen dan kunnen uitsluiten overeenkomstig de principes betreffende de rechtsbescherming van personen (beroep) en de regels voor de bescherming van gegevens.

1.2.3. Uitbreiding van het systeem van administratieve sancties

Om de ontwikkeling van onregelmatige gedragingen te voorkomen en de naleving van de communautaire voorschriften te verbeteren, moeten de bepalingen inzake administratieve controle worden aangevuld met een systeem van administratieve sancties. Een dergelijk systeem, dat in de lidstaten in principe zou moeten bestaan en voor bepaalde sectoren zoals de landbouw op communautair vlak bestaat, doet uiteraard niets af aan de voorzieningen die de lidstaten hebben getroffen tegen strafrechtelijk te vervolgen handelingen.

Een systeem van administratieve sancties¹⁹ is van essentieel belang als ontradingsinstrument bij een beleid van opsporing en controle. De Commissie zal overeenkomstig het bij Verordening nr. 2988/95 van de Raad ingestelde kader het initiatief nemen om de administratieve sancties uit te breiden tot de meest gevoelige sectoren, naar het voorbeeld van het systeem dat bestaat in het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

1.3. Een meer doelmatige administratieve en financiële follow-up

Zoals het Europees Parlement en de Rekenkamer herhaaldelijk hebben beklemtoond, en overeenkomstig de richtsnoeren van het Witboek over de hervorming van de Commissie, zullen acties worden ondernomen om de invordering van ten onrechte uitbetaalde of ontdoken bedragen te verbeteren. Naast de daartoe te nemen wetgevende maatregelen zal de Commissie volgens de richtsnoeren van het Witboek de samenwerking tussen de betrokken diensten intensiveren. Doel is van de fraudeurs de ten onrechte toegekende bedragen of ontdoken bedragen terug te vorderen vooraleer eventueel gebruik te maken van de procedures om de Gemeenschap of de lidstaten aansprakelijk te stellen volgens de bijzondere bepalingen die daartoe in het kader van de verschillende communautaire beleidsterreinen zijn vastgesteld.

In dit verband beschikt de Gemeenschap over financiële correctie-instrumenten. Deze correcties moeten met name worden toegepast om de lidstaten ertoe te brengen doeltreffende nationale controlesystemen in te stellen²⁰.

De financiële correcties hebben niet tot doel de plaats in te nemen van een invorderingsbeleid of van administratieve sancties wanneer door economische actoren begane onregelmatigheden worden vastgesteld. De Commissie zal in het kader van de jaarlijkse balans die in samenwerking met de lidstaten wordt opgesteld overeenkomstig artikel 280 van het EG-Verdrag, toezien op de juiste toepassing van de huidige administratieve sancties in de lidstaten.

1.4. Duidelijke samenwerkingsregels

De Commissie heeft in het kader van de interne markt en de verschillende communautaire beleidsterreinen geleidelijk administratieve regels voor de samenwerking met de nationale autoriteiten ontwikkeld die een betere toepassing van de economische en financiële voorschriften mogelijk maken. Artikel 280 van het EG-Verdrag bepaalt dat de samenwerking tussen de nationale autoriteiten en de Commissie moet worden versterkt. De specifieke bepalingen die ter zake zullen worden vastgesteld, moeten de ontwikkeling van de samenwerking op het gebied van de fraudebestrijding mogelijk maken in een juridisch

¹⁹ Voor de tuchtrechtelijke sancties: zie derde uitdaging onder punt 3.3.

²⁰ Goedkeuring van de rekeningen van de uitgaven van het EOGFL-Garantie; terrein van de eigen middelen. Gewerkt wordt aan de toepassingsvoorschriften op het gebied van de Structuurfondsen overeenkomstig Verordening nr. 1260/99 (PB L 161 van 26.6.99).

overtuigend kader dat gebaseerd is op een algemene aanpak, want het gaat erom de communautaire belangen te beschermen tegen bepaalde vormen van grensoverschrijdende of georganiseerde criminaliteit.

1.4.1. Bescherming van de financiële belangen

De voorschriften inzake samenwerking en controle ter plaatse door de nationale autoriteiten in samenwerking met de diensten van de Commissie zijn aangepast aan het bijzondere karakter van elke sector. Het is gebleken dat op het gebied van de fraudebestrijding het gebruik van deze verschillende grondslagen door het personeel van het Bureau niet steeds heeft bijgedragen tot een goede samenwerking met de nationale autoriteiten; er kan zelfs afbreuk worden gedaan aan de betrouwbaarheid van de operationele werkzaamheden en de administratieve, financiële of strafrechtelijke gevolgen ervan. Een beraad zal worden georganiseerd om eventueel één enkele grondslag te creëren, teneinde de regels inzake samenwerking of deelname aan nationale onderzoeken naar fraude of corruptie te vereenvoudigen en te verhelderen, onverminderd het behoud van de verschillende rechtsgronden die de overige diensten van de Commissie moeten toepassen met het oog op de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen.

1.4.2. Bescherming van communautaire belangen samenhangend met fraudebestrijding

In bepaalde sectoren (landbouwbeleid, douane²¹) bevat de regelgeving een volledige regeling voor de samenwerking en wederzijdse bijstand tussen de Commissie en de lidstaten bij de bestrijding van fraude en onregelmatigheden. De Commissie zal de mogelijkheid onderzoeken een gelijksoortige regeling vast te stellen om de bijstand van het Bureau minder onzeker te maken en de bestrijding te verbeteren van de georganiseerde misdaad, met name de grensoverschrijdende, die nadelige gevolgen heeft voor verwante communautaire belangen m.b.t. de bestrijding van fraude en corruptie. De bij de bescherming van de financiële belangen opgedane ervaring kan ten nutte worden gemaakt om de samenwerking met de lidstaten te verbeteren op bepaalde welomschreven terreinen waar reeds een communautair beleid of een basiswetgeving bestaat²².

1.4.3. Versterking van de samenwerking met de kandidaat-lidstaten en derde landen

Het uitbreidingsbeleid kan, evenals het handelsbeleid en het ontwikkelingsbeleid van de Gemeenschap, worden blootgesteld aan risico's van onttrekking aan de primaire doelstellingen, met name wanneer er belangrijke bedragen mee gemoeid zijn. Het blijft dus van essentieel belang de samenwerking met de overheid van de betrokken landen te verbeteren.

Om de uitwisseling van informatie en de vereiste controles te vergemakkelijken, zal de Commissie stelselmatig onderzoeken of met de bevoegde autoriteiten administratieve samenwerkingsovereenkomsten kunnen worden gesloten of afspraken gemaakt²³ met het oog op een goede toepassing van de wetgeving en controle op de toekenning en het juiste gebruik

²¹ De Commissie zal met de douane van de lidstaten alle mogelijkheden evalueren om de douanesamenwerking uit te breiden op basis van artikel 135 van het EG-Verdrag.

²² Zie de lopende werkzaamheden voor de bescherming van de euro en de acties ter bestrijding van piraterij en namaak (Verordeningen (EG) nrs. 3295/94 en 1367/95 in PB L 341 van 30.12.94 en PB L 133 van 17.6.95; Groenboek over de bestrijding van namaak en piraterij in de interne markt - COM(98)569 def.).

²³ Dergelijke akkoorden bestaan al op het gebied van de landbouw (programma SAPARD).

van de middelen in deze landen. Deze akkoorden moeten specifieke clausules bevatten en met name bepalen dat het Bureau ter plaatse anti-fraudecontroles mag uitvoeren.

Om de bescherming van communautaire beleidsmaatregelen ten behoeve van derde landen te verbeteren, met name wat betreft ontwikkelingshulp en handelsbeleid, zal de Commissie een gelijksoortige aanpak nastreven, gespreid volgens prioriteiten die met de overige partners van de Europese Unie nog zullen worden vastgesteld.

2. TWEEDE UITDAGING: EEN NIEUWE CULTUUR VAN OPERATIONELE SAMENWERKING

Uit operationeel oogpunt is het nagestreefde doel de middelen samen te brengen om meer proactief te kunnen optreden op het terrein. Om deze uitdaging aan te nemen, zal de Commissie moeten kunnen steunen op een algemeen inzicht in de economische en criminele achtergronden (2.1), zodat zij gemakkelijker een nieuwe cultuur van samenwerking met de nationale autoriteiten zal kunnen ontwikkelen (2.2). Deze uitdaging heeft ook betrekking op de samenwerking met de autoriteiten van de kandidaat-lidstaten(2.3). Deze doelstellingen moeten worden nagestreefd tegen een achtergrond van transparantie en permanente evaluatie(2.4).

2.1. Betere analyse en verwerking van gegevens ("inlichtingenwerk")

Voor een doeltreffende bestrijding van fraude of corruptie in tal van landen is uitgebreide kennis nodig van de economische en criminele situatie in die landen. Het ingewikkelde en geraffineerde karakter van de illegale activiteiten en het feit dat zij grensoverschrijdend zijn, wat de clandestiene dimensie van de betrokken gedragingen vergroot, bemoeilijken de opsporing ervan.

Om te beschikken over een gespecialiseerde fraudebestrijdingsdienst die transnationaal krachtadig en proactief optreedt, is het van essentieel belang geleidelijk de gamma van informatiebronnen uit te breiden en het Bureau toegang te geven tot of mededeling te doen van de specifieke gegevens die nuttig zijn in het kader van zijn opdracht²⁴, met instemming van de instellingen of organen die deze gegevens bezitten. Technologie en technische hulpmiddelen voor het verzamelen, het opslaan en het bewerken van de gegevens moeten worden ontwikkeld op basis van de beste praktijken. Bij de beoordeling van de wijze van uitvoering van dit project zal rekening worden gehouden met de bepalingen betreffende de bescherming van gegevens, met name de artikelen 287 en 296 van het EG-Verdrag. Persoonsgebonden gegevens zullen worden verzameld en behandeld onder controle van het in artikel 286 van het EG-Verdrag bedoelde onafhankelijk orgaan.

Om een juist beeld van het geheel te verkrijgen, moeten twee "inlichtingen"-niveaus ("intelligence") worden onderscheiden. Hoewel zij een beroep doen op verschillende specialiteiten, moeten deze twee niveaus aan elkaar kunnen worden gekoppeld binnen eenzelfde dienst die van de nodige capaciteiten en middelen wordt voorzien.

²⁴ Afkomstig van diensten van de Commissie, andere Instellingen en organen (ECB, Rekenkamer ...), nationale autoriteiten of instanties als Europol, Interpol, WTO, Wereldbank, IMF, OESO. Deze activiteit zal worden aangevuld met de werkzaamheden in het kader van het programma « Douane 2002 » inzake toepassing van risicoanalyse bij de douanecontroles, en op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid door die in het kader van het geïntegreerd beheer- en controlesysteem en het geografisch informatiesysteem.

Door haar inzicht in omstandigheden die bevorderlijk zijn voor fraude of corruptie te vergroten, kan de Gemeenschap echt strategische "intelligence" vergaren. Bijzondere aandacht moet worden besteed aan de gegevens over de economische, administratieve, sociale en juridische omstandigheden op nationaal, communautair en zelfs wereldvlak. Deze activiteit heeft betrekking op alle beschikbare statistische en boekhoudkundige gegevens over het handelsverkeer, de transacties waarbij de communautaire financiën in het geding zijn en de resultaten van de controles en audits die door andere diensten, autoriteiten of instellingen worden uitgevoerd. De informatie moet uiteraard worden geanalyseerd in het licht van de invloed ervan op de financiële belangen van de Gemeenschappen.

Criminaliteit steunt op personen en netwerken, gestructureerd of niet, waarvan de activiteit bekend moet zijn om te kunnen worden voorkomen. De operationele "intelligence"-functie bestaat erin inzicht te krijgen in de fraudemechanismen en de structuur van de netwerken, al dan niet onderdeel van de georganiseerde misdaad. De informatie terzake komt uit algemene bronnen of meer besloten bronnen, zoals politie- en inlichtingendiensten of instanties die gegevens bezitten over illegale activiteiten die schadelijk zijn voor de communautaire financiële belangen.

Een gecombineerde behandeling van de twee "intelligence"-niveaus, te weten de strategische en de operationele intelligence, is nodig om sturing te geven en operationele prioriteiten vast te stellen.

De Commissie zal ervoor zorgen dat het Bureau kan dienen als knooppunt voor vergaring en onderzoek van informatie en gegevens en een echt "waarnemingscentrum" van fraude en corruptie zal worden dat de lidstaten en de instellingen logistieke ondersteuning kan geven. Het Bureau van zijn kant zal de betrokken diensten informatie verstrekken over de resultaten van de operationele werkzaamheden, zodat zij eventueel de maatregelen of procedures voor beheer, controle en follow-up kunnen verbeteren om onregelmatigheden, fraude en corruptie te voorkomen.

2.2. Een nieuw operationeel partnerschap met de lidstaten: een communautair dienstenplatform

Fraude- en corruptiebestrijding is een gedeelde verantwoordelijkheid. Op het gebied van het interne en externe beleid zal de Commissie, die een rechtstreekse beheerverantwoordelijkheid heeft, alle nodige maatregelen nemen om fraude en corruptie te voorkomen en te bestrijden. Op andere gebieden moet dit de voortdurende zorg zijn van alle betrokken partners (Instellingen, politieke, administratieve en gerechtelijke autoriteiten van de lidstaten en van derde landen, vertegenwoordigers van de beroepen en economische of financiële actoren).

Om gevolg te geven aan artikel 280 van het EG-Verdrag en overeenkomstig artikel 1 van de Verordeningen nrs. 1073/1999 en 1074/1999 levert het Bureau de bijstand van de Commissie aan de lidstaten om een nauwe en geregelde samenwerking te organiseren tussen hun bevoegde autoriteiten, teneinde hun optreden te coördineren met het oog op de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen tegen fraude. Met de middelen waarover het beschikt en de privileges die het van de Commissie en de wetgever heeft ontvangen, organiseert het Bureau zijn werking om een werkelijk "dienstenplatform" te worden. Aldus zal het in staat zijn diensten te leveren op alle terreinen waar het deskundig is en zijn multidisciplinaire knowhow en ervaring ter beschikking kunnen stellen van alle instanties of autoriteiten van de lidstaten die belast zijn met de bestrijding van fraude en corruptie. Dit dienstenplatform zal, op een regelmatige, zekere en flexibele grondslag, zorgen voor nieuwe vormen van operationele samenwerking in alle disciplines van de fraude- en

corruptiebestrijding. De lidstaten zullen hun organisatorische structuur kunnen aanpassen of de nodige regelingen treffen om meer synergie te bereiken met het Bureau.

De uitoefening van deze opdracht door het Bureau heeft uiteraard geen gevolgen voor de bevoegdheid van de overige diensten van de Commissie op het gebied van controle of follow-up van de toepassing en het goede financiële beheer van de economische en financiële beleidsmaatregelen van de Gemeenschap. De Commissie zal de opdracht van het Bureau vergemakkelijken opdat het het optreden van de diensten die aan de bescherming van financiële belangen van de Gemeenschappen deelnemen kan integreren, met name het optreden van de interne controledienst, teneinde de door het communautaire niveau verschaftte toegevoegde waarde te verbeteren, met name door de vorming van werkgroepen of gemengde teams waarbij het Bureau en alle diensten die belast zijn met de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen worden betrokken.

2.3. Meer samenwerking met de kandidaat-lidstaten

Criminaliteit beperkt zich niet tot het grondgebied van de Gemeenschap. De Europese Unie moet de kandidaat-lidstaten bijstaan om hetzelfde niveau van bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap te bereiken. Dit is een prioriteit die de Commissie heeft vastgesteld in het kader van de onderhandelingen met de kandidaat-lidstaten, die rekening moeten houden met het bijzondere karakter van de fraudebestrijding ter bescherming van de communautaire belangen. Polen heeft in het kader van de pretoetredingsstrategie al concrete vorm gegeven aan deze aanpak door een multidisciplinaire structuur op te richten naar het voorbeeld van het Europees Bureau voor fraudebestrijding²⁵ welke als model kan dienen voor de overige kandidaat-lidstaten.

Bovendien zal de samenwerking met derde landen en bepaalde internationale organisaties worden geïntensiveerd.

2.4. Beleid van permanente evaluatie van de fraudebestrijding

Een beleid van permanente evaluatie van de acties van de Gemeenschap en de lidstaten zal worden gevoerd om de vorderingen te meten. Het zal gebaseerd zijn op scoreborden. Instrumenten bij uitstek hiervoor zijn de periodieke verslagen van het Bureau aan de Instellingen en het jaarverslag van de Commissie (artikel 280 van het EG-Verdrag). Overigens moge eraan worden herinnerd dat de Commissie en de wetgever een toezichtcomité hebben ingesteld dat controle moet uitoefenen op de uitvoering van de operationele taken van het Bureau. Dit comité wordt op de hoogte gehouden van de activiteiten, de onderzoeken en de onderzoeksresultaten van het Bureau en de gevolgen die eraan zijn gegeven. Het comité stelt ten minste éénmaal per jaar een verslag op dat het aan de Instellingen toezendt. De Commissie verwacht van de lidstaten dat zij haar op de hoogte houden van hetgeen in eigen land is ondernomen. Het partnerschap op het gebied van communicatie moet in beide richtingen kunnen werken om de doelstellingen van het Verdrag te bereiken.

²⁵ Onder toezicht van de Eerste minister van Polen is een centrale, multidisciplinaire structuur (douane, politie, justitie) opgericht om de communautaire belangen te beschermen. Het Poolse bureau zal tijdens de startperiode (ten minste twee jaar) ondersteuning krijgen van een groep deskundigen uit de lidstaten die door het Europees Bureau voor fraudebestrijding worden aangewezen. Deze structuur is medegefinancierd in het kader van het programma Phare.

3. DERDE UITDAGING: EEN INTERINSTITUTIONEEL OPTREDEN OM CORRUPTIE TE VOORKOMEN EN TE BESTRIJDEN

Verhoging van de geloofwaardigheid van het communautaire beleid door een betere bescherming van de integriteit van de Europese overheidsdienst en de leden van de Instellingen is de derde uitdaging die moet worden aangenomen²⁶. Daarom heeft de wetgever het Bureau een interinstitutionele opdracht gegeven om op te treden tegen corrupte praktijken ter beïnvloeding van communautaire besluiten, adviezen of wetgeving. Deze opdracht, die omschreven is in het kader van de Verordeningen nrs. 1073/1999 en 1074/1999, het besluit van de Commissie van 28 april 1999 en het interinstitutioneel akkoord van 25 mei 1999, zal worden uitgevoerd in de geest van de hervorming van de Commissie. Het Bureau zal nauw en regelmatig moeten samenwerken met de Instellingen en organen van de Gemeenschap en beter moeten bijdragen tot de opleidingsacties (3.1). Het moet ook de transparantie en de naleving van de mededelingsplicht bevorderen (3.2). Zijn administratieve enquêteopdracht moet aangevuld kunnen worden met rechtvaardige en doelmatige sancties (3.3).

3.1. Bevordering van een cultuur van samenwerking op alle niveaus

3.1.1. Diensten van de Commissie, overige Instellingen en organen

Om doeltreffend te zijn moeten de preventie en bestrijding van ernstige gedragingen die de financiële belangen van de Gemeenschap en de geloofwaardigheid van de Instellingen en organen kunnen schaden, berusten op een loyale samenwerking tussen de Instellingen en organen. Het is dus essentieel zich te vergewissen van de coherentie van de verplichtingen van de leden en het personeel van de Instellingen, uiteraard met inachtneming van de persoonsgebonden rechten.

Het Bureau moet, overeenkomstig de verplichtingen die voortvloeien uit de nieuwe wetgeving²⁷, nauwe betrekkingen tot stand brengen met alle diensten van de Commissie en de overige Instellingen en organen. Op grond van de evaluatie van de resultaten van de hervorming zal binnen de Commissie een diepgaand beraad worden gehouden in het kader van de follow-up van het Witboek om de draagwijdte en relevantie ervan te beoordelen.

3.1.2. Passende opleiding en permanente bewustmaking van het personeel

De opleidings- en bewustmakingsacties ten behoeve van de Europese en de nationale overheidsdiensten moeten worden gericht op het gehele personeel, vanaf de aanwerving tot het einde van de carrière. Zij moeten vooral betrekking hebben op de beheerders die verantwoordelijk zijn voor de gunning van overheidsopdrachten en subsidies. Bovendien moeten zij worden geïntegreerd in programma's die door de diensten van de Commissie worden opgesteld. Aldus zal een waardesysteem tot stand worden gebracht waarop de werking van het bestuurlijk apparaat kan worden gebaseerd. De Commissie zal, met het oog op transparantie en veiligheid, regels inzake ethische normen en belangenconflicten opstellen om te voorkomen dat de communautaire besluitvorming op onregelmatige wijze wordt beïnvloed.

²⁶ De activiteit op dit gebied is uiteraard verbonden met de preventieve acties en de wetgevingsinitiatieven in het kader van de eerste uitdaging, waarbij alle diensten van de Commissie betrokken zijn.

²⁷ Met name artikel 4, lid 6, sub a), van Verordening (EG) nr. 1073/1999 en Verordening (Euratom) nr. 1074/1999.

3.2. Transparantie en communicatieplicht

Doel is te komen tot een werkomgeving waarin elk personeelslid zijn verantwoordelijkheden kent, in het bijzonder wat betreft zijn loyaliteitsplicht jegens de Instellingen en de verplichting tot samenwerking om onregelmatigheden te voorkomen. Derhalve dient te worden nagegaan of de op 25 mei 1999 vastgestelde antifrauderegeling is aangevuld met interne besluiten van de Instellingen en organen ter uitvoering van de nieuwe voorschriften en het interinstitutioneel akkoord, overeenkomstig het verzoek van de Raad van 25 mei 1999 en dat van de Europese Raad van Keulen²⁸.

3.3. Onafhankelijk administratief onderzoek; rechtvaardige en doeltreffende sancties

De wetgever heeft het Bureau opgedragen administratieve onderzoeken te verrichten binnen de Instellingen en organen met het oog op: “de opsporing van ernstige feiten in verband met de uitoefening van werkzaamheden in dienstverband, die kunnen worden aangemerkt als een niet-nakoming van de verplichtingen van de ambtenaren en andere personeelsleden van de Gemeenschappen, die aanleiding tot tuchtrechtelijke en, eventueel, strafrechtelijke maatregelen kan geven, of als een niet-nakoming van overeenkomstige verplichtingen van leden, bestuurders of personeelsleden die niet aan het Statuut onderworpen zijn”. Het Bureau zal moeten streven naar de “zero tolerance” die in de hervorming van de Commissie wordt aanbevolen. Het Bureau heeft evenwel niet tot opdracht systematische controles uit te voeren, die onder de bevoegdheid van andere diensten vallen. De doelmatige werking van het Bureau zal berusten op de naleving van de informatieverplichtingen die alle leden en ambtenaren van de Instellingen en organen moeten naleven overeenkomstig hun loyaliteitsplicht. Van zijn kant zal het Bureau het resultaat van zijn onderzoeken mededelen overeenkomstig de verplichtingen die voortvloeien uit de nieuwe regeling voor de Instellingen en organen. De Instellingen en organen van de Gemeenschap moeten aan de onderzoeken van het Bureau de gepaste tuchtrechtelijke of gerechtelijke gevolgen geven. Zij behouden evenwel hun eigen verantwoordelijkheden voor het uitvoeren van administratieve onderzoeken, die niet onder de opdracht van het Bureau vallen.

De herziening van de regels van het Statuut voor de tuchtrechtelijke procedures, met inbegrip van de opheldering van de rechten en verplichtingen van het personeel, als voorgesteld in het Witboek over de hervorming van de Commissie²⁹, zal het mogelijk maken de verdeling van de verantwoordelijkheden te verduidelijken en een rechtvaardige en doeltreffende follow-up van de onderzoeken van het Bureau door de communautaire Instellingen te verzekeren.

4. VIERDE UITDAGING: VERSTERKING VAN DE STRAFRECHTELIJKE DIMENSIE

Zowel de ontwikkeling van de criminaliteit als de economische, sociale en politieke situatie zijn belangrijke factoren die een niet te verwaarlozen rol spelen in the totstanskomings- en aanvaardingsproces van nationale strafrechtwetgeving. De opkomst van een bijzondere vorm van criminaliteit tegen een politieke achtergrond die verder gaat dan het nationale kader, noodzaakt dan ook tot versterking van de acties om de strafrechtelijke dimensie beter te integreren in het vaststellen van een algemene strategische aanpak en aldus fraude en corruptie ten nadele van de communautaire belangen beter te voorkomen en te bestrijden.

²⁸ Tot dusver zijn er nog verschillen in de tenuitvoerlegging van het interinstitutioneel akkoord van 25 mei 1999 door de verschillende Instellingen en organen.

²⁹ COM(2000)200 def. van 5 april 2000.

De aanpassing van het strafrechtelijk beleid van de lidstaten aan de nieuwe verplichtingen van het Verdrag (artikel 280 van het EG-Verdrag) en de bijstand van de Europese Instellingen om de opdracht van het Bureau inzake samenwerking met de gerechtelijke autoriteiten te verbeteren, vormen de vierde uitdaging van deze strategische aanpak. Het is via het bestaande wettelijke kader (4.1) en de middelen waarover zij met het Bureau beschikt (4.2) dat de Commissie voornemens is een nieuwe en krachtigere actie te voeren.

4.1. Huidig juridisch kader

De sedert 1995 ondernomen initiatieven³⁰ hebben geleid tot een dynamische ontwikkeling van de wetgeving ter bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen. De opname van artikel 280 van het EG-Verdrag in het Verdrag van Amsterdam, de in mei 1999 volgens de medebeslissingsprocedure aangenomen voorschriften, het interinstitutioneel akkoord en de oprichting van het Europees Bureau voor fraudebestrijding vormen het meer tastbare begin van de integratie van de nationale gerechtelijke dimensie in de strijd tegen fraude en corruptie. Het belangrijke instrumentarium dat concrete inhoud heeft gekregen door de Overeenkomst aangaande de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen en de drie protocollen daarvan³¹, zal het geheel afronden.

In de Gemeenschap bestaan al instrumenten om de opsporing van inbreuken te vergemakkelijken en de gerechtelijke autoriteiten van de lidstaten bijkomende middelen te verschaffen voor de strafrechtelijke behandeling ervan³². Het gebruik van deze instrumenten stuit nog steeds op bepaalde moeilijkheden, die moeten worden opgelost. Vanwege deze moeilijkheden, die meestal verband houden met de onverenigbaarheid van de nationale rechtsstelsels, de behandeling van ingewikkelde zaken, gebrek aan middelen en technische en taalkundige bijzonderheden, besteden de nationale autoriteiten alleen aandacht aan de nationale aspecten, terwijl het juist door een algemeen inzicht in de feiten en door nauwe en regelmatige samenwerking mogelijk is deze moeilijkheden te overwinnen en te komen tot een algemeen systeem dat beter is afgestemd op de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen.

4.2. Toepassingsgebied en communautaire actiemiddelen

Het toepassingsgebied van de het communautaire instrumentarium is door de wetgever vastgesteld volgens de medebeslissingsprocedure. De bevoegdheidsterreinen hebben voornamelijk³³ betrekking op de bescherming van de financiële belangen en de bestrijding van corruptie. Alle vormen van misdaad kunnen worden vervolgd wanneer de financiële belangen van de Gemeenschappen in één of meer lidstaten, en zelfs derde landen³⁴, in het

³⁰ Zie met name de Verordeningen (Euratom, EG) nrs. 2988/95 en 2185/96, de Overeenkomst aangaande de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen met haar protocollen.

³¹ Zie met name de artikelen 7 en volgende van het tweede protocol, die uitdrukkelijk voorzien in de technische en operationele bijstand van de Commissie (het Bureau) aan de autoriteiten die met de strafrechtelijke vervolgingen belast zijn, alsook in de uitwisseling van informatie tussen deze laatste en de Commissie (het Bureau): zie toelichtend verslag van het tweede protocol, PB C 91 van 31 maart 1999.

³² Naast de aspecten opsporing van onregelmatigheden en samenwerking heeft de wetgever bepaald dat de communautaire onderzoekverslagen waarde van bewijs in strafzaken hebben, op dezelfde voet als de verslagen van de lidstaten.

³³ Overeenkomstig het besluit van de Commissie van 28 april 1999 strekt een en ander zich ook uit tot de vrijwaring van communautaire belangen wanneer deze worden bedreigd door onregelmatige handelingen die administratief of strafrechtelijk kunnen worden vervolgd.

³⁴ Extern beleid of handelsbeleid.

geding zijn of wanneer de Instellingen erbij betrokken zijn. De omvang van deze plaag is goed bekend geworden in het tiental jaren waarin de Commissie acties ter zake heeft ontwikkeld en haar bevoegdheden in de wetgeving zijn vastgelegd.

Wat de actiemiddelen betreft heeft de Commissie al in 1996 belangrijke opsporingsbevoegdheden gekregen. Het Bureau³⁵ komt tussenbeide om een toegevoegde waarde te verschaffen aan onderzoek dat de lidstaten verrichten naar feiten die een strafrechtelijke inbreuk kunnen vormen. Maar de vervolging ervan valt onder de wetgeving van lidstaten, dus in feite onder vijftien verschillende nationale wetgevingen. Daar moet worden gestreefd naar een gelijke bescherming overal in de Gemeenschap, is het van essentieel belang de samenwerkings- en coördinatiemiddelen te verbeteren door een pragmatische aanpak, teneinde de zwakheden en gebreken van de huidige rechtshulpinstrumenten te verhelpen, die nog niet afgestemd zijn op de grensoverschrijdende dimensie en het vaak georganiseerde karakter van de communautaire fraude en illegale activiteiten ten nadele van de financiële belangen van de Gemeenschappen.

Hoewel een definitieve oplossing voor het probleem van de strafrechtelijke vervolging slechts mogelijk is door harmonisatie van de definitie van strafbare feiten en de invoering van gepaste strafrechtelijke procedures om de communautaire belangen te beschermen, moet onverwijld te werk worden gegaan met de middelen die thans ter beschikking staan, met name de steun van het Bureau, om de voorwaarden te verbeteren waaronder onderlinge rechtshulp wordt geboden. Opdat deze samenwerking zou berusten op concrete, uniforme en zekere grondslagen, is het absoluut noodzakelijk een gids van goede praktijken voor de samenwerking tussen het Bureau en de gerechtelijke instanties van de lidstaten op te stellen³⁶. Deze pragmatische aanpak zal kracht bijzetten aan het proces van wederzijds vertrouwen dat zich met name ontwikkelt via de opbouw van een Europees gerechtelijk netwerk³⁷, waarbij de Commissie partij is. Om deze aanpak te versterken, zal het Europees Bureau voor fraudebestrijding zijn verbindingsopdracht en strafrechtelijke deskundigheid ontwikkelen om concrete ondersteuning te geven aan de verwezenlijking van de doelstellingen inzake bestrijding van fraude en corruptie. Aldus zal het zijn advies-, bijstands- en coördinatiefunctie verbeteren om de maatregelen van de lidstaten op het gebied van de strafrechtelijke vervolging van ernstige inbreuken ten nadele van de financiële belangen van de Gemeenschappen te ondersteunen en aan te vullen.

*

³⁵ Het ageert of reageert in principe op informatie die afkomstig is uit verschillende bronnen, met name de betrokken nationale autoriteiten (zie tweede uitdaging).

³⁶ Op basis van artikel 280 van het EG-Verdrag, de nieuwe verordeningen, de Overeenkomst aangaande de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen, en met name het tweede protocol daarvan.

³⁷ Gemeenschappelijk optreden van 29 juni 1998, PB L 191 van 7.7.98.

VOORUITZICHTEN

Door deze vier grote uitdagingen aan te gaan zal de Gemeenschap de bescherming van haar financiële belangen aanzienlijk kunnen verbeteren. De acties in dit verband zullen een aanvulling zijn op de inspanningen die worden geleverd voor de goede toepassing van de regelgeving en een gezond en streng financieel beheer overeenkomstig de doelstellingen van de hervorming. Door de tenuitvoerlegging van deze strategische richtsnoeren zullen de controlevoorzieningen en de controlecapaciteit van de diensten van de Commissie worden verbeterd en zullen de doelmatigheid en de transparantie worden verhoogd. Deze doelstellingen zijn voorwerp geweest van herhaalde oproepen van de staatshoofden en regeringsleiders aan de Instellingen en de lidstaten om de nodige maatregelen te nemen teneinde overal in de Gemeenschap een hoog niveau van bescherming van de financiële belangen te verzekeren en fraude en corruptie krachtig en ononderbroken te bestrijden³⁸.

Op basis van de praktijkervaring, de behaalde resultaten, de middelen van technische en operationele bijstand en de toepassing van deze nieuwe privileges zouden de Commissie en de wetgever vervolgens het statuut van het Europees Bureau voor fraudebestrijding kunnen aanpassen.

Naar de benoeming van een Europese procureur voor de bescherming van de financiële belangen

Met de Europese integratie komt geleidelijk een politiek geheel tot stand dat een werkelijke gemeenschap van waarden en een opkomende publieke orde vormt welke van communautaire aard is. De Europese Raad van Keulen heeft dit feit beklemtoond met zijn oproep tot opstelling van een handvest van de grondrechten.

Het Europees Parlement en de Commissie hebben de intergouvernementele conferentie (IGC 2000) reeds een resolutie resp. een advies over een wijziging van het Verdrag voorgelegd, teneinde de aanstelling mogelijk te maken van een Europese procureur die bevoegd is voor de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen. Dit voorstel beantwoordt aan het advies van de Europese Rekenkamer, die in haar bijdrage aan de intergouvernementele conferentie de nadruk legt op de problemen in verband met de bescherming van de financiële belangen die het gevolg zijn van het feit dat de wetgevingen niet geharmoniseerd zijn en er geen gepaste samenwerkingsinstrumenten bestaan voor de gerechtelijke autoriteiten van de lidstaten.

De instelling van een Europese procureur zal een sprong voorwaarts zijn wat betreft de coherentie van de opsporingen op het gehele grondgebied van de Europese Gemeenschap, een coherentie die steeds moeilijker te handhaven zal zijn naarmate het aantal lidstaten toeneemt. Een Europese procureur zal de geloofwaardigheid van de Instellingen vergroten en de integriteit van de leden en het personeel van de Instellingen en organen bij de uitoefening van hun opdrachten vrijwaren tegen illegale praktijken ter beïnvloeding van de communautaire besluitvorming. Tenslotte zal hij de rechten van de burger versterken, die tot dusver via het strafrecht van de lidstaten op verschillende wijze worden gegarandeerd, en zal hij de

³⁸ Zie ook de resoluties van het Europees Parlement over de bescherming van de financiële belangen en over het Europees Bureau voor fraudebestrijding, het verslag van het comité van onafhankelijke deskundigen, de adviezen van het comité van toezicht van het Bureau, het Verslag-Dehaene, von Weizsäcker en Simon over de institutionele gevolgen van de uitbreiding.

gerechtelijke garanties en de justitiële controle van de opsporingsactiviteiten op een zelfde niveau, te weten dat van de Gemeenschap, brengen.

De Commissie zal, met de bijstand van het Bureau, zorgen voor de spoedige ontwikkeling van solide verworvenheden waarop de toekomstige Europese gerechtelijke instantie zal kunnen steunen om de financiële belangen van de Gemeenschappen te beschermen. Om een Europese procureur te kunnen aanstellen, zullen de Gemeenschap en de lidstaten behoefte hebben aan de steun van de publieke opinie, die voor deze verandering ontvankelijk moet worden gemaakt.

*
* *