

Horizontale, verticale en diagonale samenwerking tussen administratieve organen

J.A.E. VERVAELE*

1. Inleiding

De Dasec is een vereniging die de bescherming van de financiële belangen van de EG bestudeert¹. Vanuit deze belangstelling is om meerdere redenen gekozen voor de thematiek die in dit boek centraal staat: de internationale administratieve bijstand.

Allereerst is het een vrij onbekend thema. Er bestaan zo goed als geen studies over en er bestaat zeer weinig inzicht in de wijze waarop in de praktijk aan dit thema vorm wordt gegeven. Daarnaast is de Dasec van mening dat dit een zeer belangrijke thematiek is voor het gemeenschapsrecht en de Europese integratie, met name ook omdat er op dat terrein zeer veel ontwikkelingen gaande zijn.

In verband hiermee breng ik een paar punten in herinnering aangaande de ontwikkelingen in het gemeenschapsrecht.

De EG heeft een zelfstandige juridische ordening waarvan de belangrijkste karakteristieken zijn: de voorrang van het gemeenschapsrecht op het nationale recht en de rechtstreekse werking van heel veel bepalingen. Dit betekent dat het gemeenschapsrecht diep interfereert in onze nationale rechtsautonomie, en dat zowel materieel als processueel. Gezegd kan worden dat de gemeenschappelijke rechtsordening een communautaire en een nationale

* Prof. dr. J.A.E. Vervaele is Hoogleraar Rechtshandhaving in Nationaal en Europees Perspectief aan de Juridische Faculteit van de Rijksuniversiteit Utrecht, Directeur van het Centrum voor Rechtshandhaving en Europese Integratie aan voornoemde Faculteit en ten tijde van dit congres wetenschappelijk adviseur bij het Directoraat-Generaal Financiële Controle van de Commissie van de EG.

1. Dasec staat dan ook voor: Dutch Law Association for the Study of the Protection of the Financial Interests of the EC. Deze vereniging is opgericht in 1990 en bestaat inmiddels uit circa 100 leden.

component heeft die samen één zelfstandige rechtsorde vormen.

Dit neemt niet weg dat de EG voor de uitvoering en voor de handhaving van het gemeenschapsrecht en dus van het gemeenschappelijk beleid sterk afhankelijk is van de medewerking van de nationale autoriteit op alle drie de niveaus van de trias politica, dus zowel de wetgevende macht, de uitvoerende macht als de rechtsprekende macht. Daarbij valt op dat er een uitgebreide vorm van samenwerking bestaat binnen die gemeenschappelijke rechtsorde tussen de wetgevende macht, dus de wetgever op communautair niveau en de wetgever op nationaal niveau, bijvoorbeeld op het niveau van de implementatie van richtlijnen. Het valt ook op dat er een uitgebreide vorm van samenwerking bestaat op het rechterlijk niveau, bijvoorbeeld in het stellen van préjudiciële vragen door rechters aan het Hof van Justitie, een artikel 177-procedure.

Daarnaast is ook te denken aan het feit dat de nationale rechter communautaire opdrachten heeft. Hij is in feite communautaire rechter in eerste aanleg. Eerstelijns hulp, zou je kunnen zeggen, op het niveau van de rechterlijke macht voor het communautaire recht.

2. Horizontale en verticale administratieve samenwerking

De samenwerking tussen de administratieve organen van de Lid-Staten, dus horizontaal en tussen de administratieve organen van de Lid-Staten en de Commissie van de EG, dus verticaal is veel minder uitgewerkt. En toch is dit niet louter een communautair probleem, want de administratieve samenwerking tussen de Lid-Staten zelf, nu even afgezien van het communautaire, is ook een ondergeschoven kind.

Er bestaat een traditie van samenwerking op civielrechtelijk gebied. Ik noem er twee: het Haagse bewijsverdrag dat gaat over het verstrekken van buitenlandse gegevens en documenten in burgerlijke en handelszaken, alsmede het gebruik daarvan² en het EEX-verdrag, de Brusselse Conventie³.

Er is ook een zeer lange, uitgebreide traditie van samenwerking in strafza-

2. Wet van 11 december 1980, Stb. 653, houdende uitvoering van het op 18 maart 1970 te Den Haag tot stand gekomen Verdrag inzake de verkrijging van bewijs in het buitenland in burgerlijke en in handelszaken, Trb. 1979, 38.

3. Wet van 4 mei 1972, Stb. 240, houdende uitvoering van het op 27 september 1968 te Brussel tussen de lid-staten van de EEG tot stand gekomen Verdrag betreffende de rechterlijke bevoegdheid en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken, laatstelijk gewijzigd bij wet van 25 oktober 1989, Stb. 490 jo. 3 december 1991, Stb. 607.

ken. Ik volsta met te verwijzen naar alle verdragen bij de Raad van Europa, de kleine rechtshulp, de uitlevering, de overdracht van strafvonnis en recentelijk ook het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel uit strafbare feiten.

Ook kennen we een traditie van civielrechtelijke en strafrechtelijke samenwerking binnen de Europese politieke samenwerking, dus intergouvernementeel tussen de twaalf Lid-Staten van de EG.

Opmerkelijk is dat er een traditie ontbreekt op het gebied van de administratieve samenwerking, dus de internationale administratieve bijstand tussen de Lid-Staten. Eigenlijk is die administratieve samenwerking alleen historisch uitgewerkt op het financiële terrein en met name het fiscale en het douane terrein. Daarbij gaat het op fiscaal terrein om het voorkomen van dubbele belasting en in douanezaken om heffingen. Op dit terrein gaat de traditie niet verder terug dan de jaren zestig, waarbij het beginpunt is te plaatsen bij de overeenkomst van Napels⁴.

Daarna zijn in de jaren zeventig bij de Raad van Europa twee conventies uitgewerkt voor administratieve samenwerking. Deze zijn vergelijkbaar met de civielrechtelijke, maar zij zijn door slechts weinig landen geratificeerd. Daarenboven is de inhoud zo vaag en zo breed dat die in de praktijk, althans als mijn informatie klopt, vrij weinig worden gebruikt.

Ook op nationaal gebied is de administratieve samenwerking problematisch. In Nederland bestaat geen formele regelgeving die stelt dat alle administratieve organen moeten samenwerken en gegevens uitwisselen en documenten aan elkaar ter beschikking moeten stellen. Weliswaar wordt door een ambtelijke werkgroep geprobeerd een wetsontwerp te maken op dat terrein maar tot nu toe is het een vrij moeilijke zaak om alle administratieve organen op één lijn te krijgen.

Waarom is die administratieve samenwerking, die internationale administratieve bijstand, zo belangrijk voor de Europese gemeenschap?

In feite overal waar het gemeenschapsrecht bij de uitvoering en de handhaving is aangewezen op administratieve organen van de Lid-Staten en daarmee grensoverschrijdende aspecten zijn gemoeid, stelt zich het probleem van samenwerking tussen administratieve organen over de grenzen van Lid-Staten heen. Wat voor samenwerking is dat dan? Het kan gaan om het

4. Overeenkomst van 7 september 1967, Trb. 1968, 172.

uitwisselen van gegevens, het verkrijgen van documenten en bewijsmateriaal bij bepaalde procedures, het instellen in een andere Lid-Staat van een onderzoek, het detacheren van ambtenaren al dan niet met onderzoeksbevoegdheden in een ander land e.d.

Deze activiteiten mogen niet zomaar in een ander land gebeuren. Hierbij doen zich nationale soevereiniteitsproblemen voor zodat deze activiteiten moeten gebeuren op basis van wettelijke afspraken die meestal in verdragen vastliggen of - indien dat kan - geregeld worden via het communautaire recht.

Gezien vanuit de EG is het voor de volle doorwerking van het gemeenschapsrecht en voor een effectieve rechtsbescherming op dat gebied noodzakelijk dat de actieradius van de administratieve organen niet ophoudt aan de nationale grenzen. Als dat gebeurt - en dat gebeurt tot op heden nog vaak - dan staat dat haaks op het idee van de interne markt en op het idee van de Europese integratie. Dus administratieve bijstand is in feite een hulpinstrument om de doorwerking van het gemeenschapsrecht door de Lid-Staten en in de Lid-Staten te bewerkstelligen.

3. De (gebrekkige) regeling van de administratieve bijstand

Hoe is deze administratieve samenwerking in het gemeenschapsrecht zelf geregeld?

Als dat voor de EG zo belangrijk is, is te verwachten dat daarvoor binnen het gemeenschapsrecht ook een degelijke regeling is uitgewerkt. Helaas wordt deze verwachting niet ingelost. Daarvoor zijn meerdere verklaringen, maar ik denk dat een basisverklaring is dat de belangstelling voor de hele problematiek van de uitvoering en de handhaving van het gemeenschapsrecht van recente datum is. In dit verband wordt wel gesproken over een derde generatie probleem.

Omdat die belangstelling nog zo jong is, is over de administratieve samenwerking in de EG-verdragen bijzonder weinig te vinden. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de Duitse grondwet waar zoiets bestaat als Bundes-treue, waardoor alle administratieve organen in Duitsland met elkaar verplicht moeten samenwerken.

Het Hof van Justitie heeft met man en macht gezocht naar instrumenten om invulling te geven aan de administratieve samenwerking. Daarvoor zijn in feite twee basisartikelen uit het EG-verdrag gebruikt.

Allereerst artikel 5 van het EG-verdrag, waarin de verdragstreue en de

loyaliteit aan de Gemeenschap van de Lid-Staten wordt uitgedrukt. Ten tweede, voorzover het gaat om exclusieve bevoegdheid van de EG, ook artikel 155 EG-verdrag waarbij de uitvoerende en de toezichthoudende taak van de EG-Commissie is geregeld.

Op basis van art. 5 EG-verdrag heeft het Hof gesteld dat de EG-instellingen en de Lid-Staten beide verplicht zijn tot loyale samenwerking om de doelstellingen van de EG te bewerkstelligen. Dat betekent dus zowel een verantwoordelijkheid voor de Lid-Staten onderling, dus horizontaal, als tussen de Lid-Staten en de Commissie, dus verticaal. Tevens betekent dit ook een plichtstelling aan de EG-instellingen om onderling samen te werken, alsmede met de Lid-Staten.

Bovendien is in een aantal zaken door het Hof - met name in de Griekse maïs zaak⁵ - ook het assimilatie-principe vastgelegd. Dit houdt in dat de Lid-Staten op een gelijke wijze gelijkwaardige nationale en communautaire belangen moeten beschermen. De Lid-Staten mogen dus niet discrimineren tussen vergelijkbare communautaire belangen en nationale belangen.

In de jurisprudentie wordt het niet met zoveel woorden gezegd, maar in de rechtsleer houdt een aantal mensen vol dat het assimilatie-principe ook van toepassing is op de internationale samenwerking. Dit betekent dat Lid-Staten niet zouden mogen discrimineren bij hun internationale samenwerking tussen gelijkaardige nationale en communautaire belangen.

Van belang is ook dat het Unie-Verdrag van Maastricht⁶ dit met name voor de fraudeproblematiek specifiek heeft geregeld. Het tweede lid van art. 209 a bepaalt: "onverminderd andere bepalingen van dit Verdrag coördineren Lid-Staten hun optreden om de financiële belangen van de Gemeenschap tegen fraude te beschermen. Zij stellen daartoe met de hulp van de Commissie een nauwe en geregelde samenwerking tussen hun bevoegde overheidsdiensten in".

Een en ander betekent dat de invulling van art. 5 EG-verdrag via de rechtspraak inhoudt dat aspecten van nationale souvereiniteitsuitoefening en aspecten van nationale juridische ordening worden geconditioneerd door het gemeenschapsrecht. Dit houdt in dat de Lid-Staten de vrijheid hebben om samenwerking aan te gaan binnen en buiten de EG, maar die vrijheid is doelgebonden door het gemeenschapsrecht zelf. De Lid-Staten hebben namelijk de plicht om de volle doorwerking van het gemeenschapsrecht te

5. Zaak 68/88, Hof van Justitie 21 september 1989, Jur. 1989, p. 2965 e.v.

6. Verdrag betreffende de Europese Unie, gesloten op 7 februari 1992 te Maastricht (Pb C224 van 31 augustus 1992).

verzekeren en die plicht is gericht tot alle organen van de Lid-Staat.

Zoals gezegd, geldt deze plicht ook voor de EG-instellingen. In verband hiermee is er een Nederlandse zaak voor het Hof van Justitie van belang geweest: de zaak *Zwartveld*⁷. Daar is baanbrekende jurisprudentie gemaakt doordat een rechter-commissaris in het kader van een onderzoek naar valsheid in geschrifte (art. 225 Sr.) aan de Europese Commissie vroeg om inzage in dossiers en het mogen horen van getuigen. Dit werd in eerste instantie door de Commissie geweigerd. Het Hof evenwel gaf daar, onder het stellen van een aantal condities, toelating voor en bepaalde duidelijk dat die loyale samenwerking ook betrekking had op de EG-instellingen zelf.

4. Bestaande samenwerkingsregelingen

Ondanks de gebrekkige regeling in het EG-verdrag heeft de Gemeenschap toch op tal van terreinen zelf samenwerkingsregelingen uitgewerkt. Deze liggen deels op het terrein van de verticale samenwerking, dus tussen Lid-Staten en de Commissie, maar hebben ook betrekking op de samenwerking tussen de Lid-Staten onderling.

Op het terrein van de mededinging is de samenwerking tussen Commissie en Lid-Staten behoorlijk uitgewerkt. Het is uitdrukkelijk in het EG-verdrag geregeld en uitgewerkt in de fameuze Verordening 17/62. Recentelijk is er een overeenkomst gesloten tussen de Verenigde Staten en de EG over samenwerking bij toepassing van mededingingsbepalingen met name op het handhavingsterrein. Dit is een overeenkomst gesloten in 1991. Hiertegen loopt evenwel een zaak bij het Hof aangespannen door Frankrijk, Spanje en Nederland, die de bevoegdheid van de Commissie betwisten om zo'n overeenkomst aan te gaan⁸. Dit geeft overigens aan dat deze materie zeer gevoelig kan liggen bij de Lid-Staten.

Daarnaast is er een uitgebreide samenwerkingsvoorziening op het terrein van douane en landbouw: de Verordening 1468/81 en de herziening hiervan die momenteel in gang is gezet. Tevens bestaan uitgebreide samenwerkingsregelingen op fiscaal gebied. Deze bevatten bijstandsrichtlijnen voor directe belastingen, accijnzen en indirecte belastingen. Dit heeft in Neder-

7. Zaak C-2/88, Jur. 1990 (I-3365).

8. Zaak C-327/91, Conclusie van de Advocaat-Generaal van 16 december 1993. Inmiddels is uitspraak gedaan op 9 augustus 1994.

land geleid tot een unicum, namelijk: de wet op de internationale bijstandsverlening bij het heffen van belastingen⁹. Wat fiscaal kan, lijkt op andere terreinen nog veraf.

Overige samenwerkingsregelingen komen voor op allerlei zeer gespecialiseerde terreinen voor internationale administratieve bijstand, zoals levensmiddelen, veterinaire controles, geneesmiddelen, transport van gevaarlijke afvalstoffen, het aanlanden van vis in andere Lid-Staten, internationaal vervoer van personen met toeringcars en autobussen, olijfolie, wijn alsmede de verzekerings- en de banksector.

Vermeldenswaardig is dat de EG van plan is een aantal van deze samenwerkingsverbanden samen te brengen in wat men noemt a standing committee for administrative coöperation. Daarmee wordt beoogd met liaison-officers in de Lid-Staten tot netwerkvorming te komen.

Aan deze regelingen valt op hoe zeer versnipperd ze zijn; er is geen kaderregeling met een aantal basisprincipes. Daarom kan de huidige stand van zaken alles behalve bevredigend worden genoemd. En dat vanuit een dubbel opzicht: enerzijds vanuit het oogpunt van instrumentaliteit en anderzijds vanuit het oogpunt van de rechtsbescherming.

Er is een duidelijke relatie tussen beide, hoewel vaak rechtsbescherming wordt gezien als een bedreiging voor het halen van de doelstellingen van de EG, als een bedreiging van de instrumentaliteit. Maar laten we niet vergeten dat uit heel veel rechtspraak van het Hof van Justitie is gebleken dat het vaak burgers, belangengroepen en bedrijven zijn die aan de basis liggen van doorwerking van het gemeenschapsrecht omdat ze opkomen voor hun rechten die strijdig kunnen zijn met de rechten van anderen. Als een bedrijf bijvoorbeeld een bepaald produkt niet op de markt kan brengen omdat een administratief orgaan van een Lid-Staat absoluut niet meewerkt, dan heeft het bedrijf er belang bij om voor zijn rechtsbescherming op te komen en daarmee kan ook een instrumenteel belang zijn gediend voor de EG.

Het is natuurlijk geen geheim dat de nationale administratieve organen nog altijd zeer nationaal werken en dat de samenwerkingsinstrumenten beperkt zijn, maar daaraan moet worden toegevoegd dat zij ook weinig worden gebruikt. Voor Nederland bijvoorbeeld is gebleken dat - ik noem de twee meest bekende sectoren - de douanesamenwerking en fiscale samenwerking

9. Wet van 24 april 1986, Stb. 249.

zich beperkt tot zo'n driehonderd gevallen per jaar.

Dat is bijzonder weinig zeker indien wordt bedacht dat de douanesamenwerking ook de internationale drugsbestrijding omvat. Daar komt bij dat wanneer van die samenwerking gebruik wordt gemaakt, ze in de praktijk bijna niet werkt. Ik hoor vaak praktijkmensen verzuchten van: "We hebben een brief/fax gestuurd naar collega X, in land X - ik noem geen namen - en er wordt niet op gereageerd. We hebben gebeld en kregen wel iemand aan de lijn, maar geen resultaat."

Niet alleen het ontbreken van samenwerkingsinstrumenten, maar ook de uitwerking daarvan in de praktijk is zeer fnuikend voor de doorwerking van het gemeenschapsrecht.

Daarbij mag niet vergeten worden dat de fiscale- en douanesamenwerking in feite twee functies heeft. Aan de ene kant gaat het om het bepalen van heffingen, belastingen, vrijstellingen, vergunningen e.d. Daarvoor zijn gegevens en documenten nodig. Aan de andere kant gaat het over het bestrijden van oneigenlijk gebruik en misbruik, zeg maar fraudebestrijding met verbanden naar de administratieve sanctionering en eventueel strafrechtelijke sanctionering.

Dus als de samenwerkingsinstrumenten niet werken dan komen deze twee functies in gevaar.

5. Recente ontwikkelingen

Al met al een vrij onbevredigende situatie. Vandaar dat ook wordt geprobeerd om hier iets aan te veranderen én op communautair niveau én op nationaal niveau. In verband hiermee noem ik twee ontwikkelingen op communautair niveau: de ontwikkeling gebaseerd op het 'Sutherland-Report' en die voortvloeiend uit het verdrag van Maastricht.

De groei naar een interne markt binnen de EG die eind 1992 moest worden afgesloten en in feite zo goed als gerealiseerd is, heeft geleid tot denkoefeningen over het voortzetten van de interne markt-constructie na het Verdrag van Maastricht. Een werkgroep onder voorzitterschap van Sutherland heeft daar in oktober 1992 een rapport¹⁰ over geschreven dat de basis is geweest voor een aantal hoofdlijnen naar de toekomst toe. Dit rapport gaat onder meer over de transparantie van het gemeenschapsrecht en de administratieve samenwerking.

10. The Internal Market after 1992, Meeting the Challenge. Report to the EC.

Eén van de doelstellingen die in dit rapport worden geformuleerd, luidt "to make community-law understood, and enforced in the same way as purely national law". Daarvoor wordt het begrip 'partnership' geïntroduceerd. Aanbevolen wordt dat de EG en de Lid-Staten gaan samenwerken in een partnership met een gedeeld bestuur, met eigen verantwoordelijkheden. Sectie 4 van het rapport gaat specifiek in op wat wordt genoemd: 'enforcing the rules through partnership'. Ten behoeve daarvan wordt gepleit voor het oprichten van een permanent 'framework' voor administratieve samenwerking, met daaraan gekoppeld richtlijnen op dat gebied en ook een kaderzetting voor relevante EG-regelgeving en verdragen.

De Commissie heeft zeer snel op dit rapport gereageerd. Reeds in december 1992 verschijnt de eerste reactie van de Commissie¹¹ waarin zij belooft, om voor juni 1993 voorstellen uit te werken voor richtlijnen op het terrein van de administratieve bijstand en die bij de Raad in te dienen. Dat zouden ze doen na evaluatie van de bestaande praktijk, bij de Gemeenschap en bij de Lid-Staten. Daarnaast wil de Commissie 'datatransmission-networks' uitwerken. Dit betekent dat de Commissie in de Lid-Staten, met databestanden en met databanken gaat werken. Als derde initiatief noemt de Commissie in haar reactie de uitwisseling van ambtenaren.

In juni 1993 is het werkdocument van de Commissie verschenen¹² hetgeen in feite een vervolgstuk op het witboek van de Interne Markt is. De welluidende titel van dit werkdocument is "on a strategic program of the internal market" en verwijst naar het belang van "reinforcing the effectiveness of the internal market". Daarin wordt de internationale administratieve bijstand aangemerkt als een zeer belangrijke beleidsoptie.

Ook het Unie-verdrag van Maastricht lijkt relevant voor de internationale administratieve samenwerking. Dit verdrag bevat drie pijlers. Van belang in verband met de administratieve samenwerking is de pijler binnenlandse zaken en justitie, de zogenaamde derde pijler. Een moeilijkheid van deze pijler is de hybride vorm. Zij is niet zuiver communautair en ook niet zuiver gouvernementeel. Er is een K4-comité, een coördinatie-comité, waarbij de Commissie volledig is geassocieerd.

Onderwerpen van algemeen belang kunnen binnen deze samenwerkingspij-

11. Commission by the High Level Group on the operation of the internal market. The operation of the Community's internal market after 1992. Follow-up to the Sutherland report, SEC (92)2277.

12. Working Document of the Commission on a strategic programme on the internal market, Reinforcing the effectiveness of the internal market, COM(93)256.

ler worden uitgewerkt, zoals: asielbeleid, immigratie, drugs en internationale fraudebestrijding. Als concrete samenwerkingsvormen worden met name genoemd: justitiële samenwerking op civielrechtelijk en strafrechtelijk gebied en politieke samenwerking. Opvallend is dat de internationale administratieve bijstand niet met name wordt genoemd, al zou deze samenwerkingsvorm kunnen worden ondergebracht in de wel genoemde vormen, met name bij de politieke samenwerking.

Het K4-comité kan vele kanten op. Het kan gemeenschappelijke standpunten bepalen, gemeenschappelijke acties opzetten en overeenkomsten uitwerken. Het zal afwachten zijn in welke mate de internationale administratieve bijstand als vorm van samenwerking in de derde pijler van het verdrag een bepalende factor gaat worden.

Daarbij is van belang dat de Commissie die zitting heeft in dat K4-comité initiatiefrecht heeft op bepaalde terreinen. Daartoe behoort niet het strafrechtsterrein maar wel de internationale administratieve bijstand.

Dus de Commissie kan als zij wil dubbel invloed uitoefenen: deels binnen de zuiver communautaire structuur (de eerste pijler) en deels binnen de derde pijlerstructuur.

6. Administratieve bijstand en rechtsbescherming

Bij de internationale administratieve bijstand dient uiteraard oog te zijn voor de rechtsbeschermingskant. Hierbij is een moeilijk punt de verschillen van Lid-Staat tot lidstaat. Daar speelt een onderscheid tussen rechtshilfe en ambtshilfe, anders gezegd tussen rechtshulp en administratieve samenwerking een grote rol. Uitgaande van bijvoorbeeld Nederland en Duitsland valt op dat tegen deze twee concepten heel anders wordt aangekeken. Wat in Nederland rechtshulp is hoeft dat in Duitsland niet te zijn. In Duitsland beschouwt men rechtshulp als beperkt tot samenwerking tussen gerechten: tussen rechtbanken en gerechtshoven.

Illustratief in dit verband is hoe men in Duitsland aankijkt tegen de eerdergenoemde Zwartveld-zaak. Vanuit Nederlands recht gezien ging het om justitiële samenwerking en rechtshulp. Vanuit Duits recht gezien was deze zaak een typisch voorbeeld van internationale administratieve bijstand, nu het geen samenwerking tussen gerechten betrof.

Dit voorbeeld geeft al aan hoe tussen twee Lid-Statens verschillen in definities en tradities kunnen bestaan. Deze verschillen nemen eerder toe dan af indien de relevante regelgeving in alle Lid-Statens met elkaar worden vergeleken. Een eenvoudige samenvoeging van deze verschillende regelstelsels

leidt dan tot gigantische problemen vanuit een oogpunt van rechtsbescherming.

Een tweede probleem is dat bij veel regelingen van administratieve bijstand de rechtsbeschermingsmogelijkheden zeer gebrekkig zijn geregeld. Ik beperk mij tot het uitwisselen van gegevens of documenten. Dit kan spontaan of op verzoek. Stel dat een administratief orgaan in Nederland gegevens uitwisselt aan een ander land in de EG. Dan ontstaat als eerste het probleem van de kennisgeving. Moet de betrokkene worden ingelicht al dan niet onder welke voorwaarden? Heeft hij het recht om het dossier, verzoek in te zien? Kan hij bezwaar aantekenen? Is er een beroepsprocedure en heeft die schorsende werking?

Hierbij speelt ook het specialiteitsbeginsel of de doelgebondenheid een rol. Stel, er is een wettelijke regeling die voorziet in informatie- of gegevensuitwisseling, die alleen kan worden toegepast voor een bepaald doel. Kan daar van worden afgeweken, bestaat er überhaupt een beperking?

En ook hier speelt het belang van de betrokkenen: worden zij van de uitwisseling op de hoogte gebracht en kunnen zij daartegen optreden? En is die doelgebondenheid beperkt tot de vragende en verlenende Lid-Staat of mag de informatie opnieuw worden doorgegeven aan een derde land?

Een ander punt is de problematiek van de vertrouwelijkheid van gegevens en de geheimhouding. In welke mate speelt zij op dit terrein en aan welke voorwaarden is zij gebonden?

Daarbij doet zich ook de koppeling met de privacyproblematiek voor. Bijvoorbeeld indien de gevraagde informatie onder de administratieve of strafrechter komt, moet deze op een bepaald moment oordelen over de bewijsgaring. Voor deze rechter is het erg lastig om op dat moment na te gaan of alle punten van rechtsbescherming zijn nageleefd volgens de verschillende regelingen van de betrokken Lid-Statens.

Dat zou allemaal niet zo erg zijn als de internationale administratieve bijstand ook zuiver beperkt zou blijven tot uitwisseling en samenwerking van administratieve organen, alhoewel ik ook daar vraagtekens bij zet omdat steeds meer vormen ontstaan van (punitieve) administratieve sanctionering die dienen te voldoen aan de eisen van art. 6 EVRM.

Lastig vanuit een rechtsbeschermingsoptiek is het verschijnsel dat informatie of bewijs vergaard in een administratieve procedure dankzij internationale administratieve bijstand, naderhand wordt gebruikt voor strafrechtelijk

bewijs en voor een strafrechtelijke veroordeling. Daarbij rijst de vraag of de basisbeginselen van behoorlijke strafrechtspleging zijn nageleefd, met name in de voorfase. Hierbij denk ik aan de cautie, het zwijgrecht, het recht om jezelf niet te beschuldigen e.d. De klassieke scheiding tussen internationale administratieve bijstand en internationale strafrechtshulp raakt dan vertroebeld: beide gaan dan in elkaar overlopen (diagonale samenwerking). Gegevens uit de administratieve bijstand worden gebruikt in de strafrechtelijke procedure en ook omgekeerd.

Dat gebeurt zowel binnen het communautaire recht als daarbuiten. En dat heeft zijn gevolgen voor de rechtsbescherming van de betrokkenen, maar ook voor de rechtsstatelijkheid, voor de trias politica-constructie. Dat is zichtbaar bij het Schengen-akkoord en het Douane Informatiesysteem.

7. Administratieve bijstand en rechtsbescherming: dilemma en uitdaging

Dit proces van verstrengeling van internationale administratieve bijstand en internationale strafrechtshulp wordt - zonder dat de Commissie daar schuld aan heeft - versterkt door de communautaire samenwerking: de samenwerking tussen de Commissie en de Lid-Staat. De Commissie krijgt bij de uitoefening van bevoegdheden die zij als bestuursorgaan heeft steeds meer informatie die klassiek nationaal zou worden beschouwd als gerechtelijke informatie alsmede steeds meer informatie die kan worden gebruikt voor het opleggen van sancties.

Door de internationalisering van de rechtshandhaving, mede en niet alleen mede onder invloed van het gemeenschapsrecht, wordt steeds meer een fase bereikt dat de klassieke instrumenten van samenwerking en de klassieke rechtsbescherming niet meer voldoen. Ik denk dat dat betekent dat bij toekomstige ontwikkelingen nieuwe bevoegdheden en zelfs een nieuwe organisatiestructuur moeten worden bedacht alsmede nieuwe instrumenten en met name nieuwe rechtsbeschermingsinstrumenten. Deze moeten niet alleen in een nationale context maar ook in een nieuwe communautaire en Europese context worden bedacht.

Ik hoop dan ook dat de communautaire en nationale beleidmakers, wetgevingsjuristen en praktijkmensen zich door de in dit boek gebundelde bijdragen (meer) bewust worden van de noodzaak tot samenwerking over de grenzen heen en dus ook van de noodzaak van internationale administratieve bijstand, maar dan op een manier die strookt met basisprincipes van

rechtsstatelijkheid en rechtsbescherming.

Populair uitgedrukt, een verenigd Europa ja, maar niet tegen elke prijs.