

RECHTSHANDHAVING VAN HET COMMUNAUTAIRE RECHT

Naar een Europese Gemeenschap met strafrechtelijke bevoegdheden en/of een Europees justitiebeleid?

J. Vervaele*

Inleiding

België is de laatste decennia via talrijke grondwetsherzieningen een federaal land geworden. Dit ging gepaard met belangrijke bevoegdheidsoverdrachten van de centrale overheden naar de deelstaten of gewesten. Dit decentralisatieproces is parallel verlopen aan een toenemende Europese integratie met belangrijke bevoegdheidsoverdrachten van de Belgische overheden naar de Europese Gemeenschap. De bevoegdheidsuitholling van het Ministerie van Economische Zaken is daar een sprekend voorbeeld van.

De Europese Gemeenschap is al lang niet meer beperkt tot douane- of landbouwaangelegenheden. Door de Europese Akte van 1987¹ heeft de Gemeenschap bevoegdheden verkregen inzake milieu, energiebeleid, technologische innovatie, enz. De realisatie van de interne markt en het volop doorvoeren van het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal heeft verregaande gevolgen voor samenleving en recht. De harmonisatie op beurs- en bankgebied, het liberaliseren van de bouwwereld en de luchtvaartmaatschappijen, de ontwikkeling van een Europees immigratie- en asielbeleid, de politieke samenwerking, enz., het zijn allemaal aspecten die rechtstreeks of onrechtstreeks verband houden met die Europese integratie. In de praktijk worden zeer veel terreinen van regelgeving mede bepaald door normeringsbevoegdheid van de Europese Gemeenschap. De Gemeenschap heeft zich daarbij niet beperkt tot economische en – zij het in veel mindere mate – sociale wetgeving, maar heeft ook initiatieven ontwikkeld inzake witwassen van drugsgelden, insider trading op de beurs, wapenwetgeving.

De bevoegdheidsoverdracht inzake regelgeving staat in schril contrast tot de uitvoering en de handhaving van die regelgeving. De uitvoering en de handhaving van de Europese regelgeving is in principe de bevoegdheid gebleven van de nationale wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende organen in de lidstaten.² Deze oefenen deze bevoegdheden uit, binnen de grenzen en conform de EG-Verdragen en EG-verplichtingen, maar op basis van het vigerende nationale privaatrecht, administratief recht, strafrecht, enz.

Door de verschillen in wetgeving – verschillen in materieel recht en procesrecht, door de verschillen in handhavingspraktijk en -inspanning – is het resultaat dat er inzake controle, opsporing en sanctionering van inbreuken op het gemeenschapsrecht grote verschillen bestaan tussen de lidstaten.³ Tevens zijn er veel in-

* Gewoon Hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Utrecht.

1. MEIJ, A.W.H., *EG Europocket*, Deventer, 1987.

2. GULDENMUND, R.M.A., *Strafrechtelijke handhaving van gemeenschapsrecht*, Arnhem, 1992.

3. VERVAELE, J.A.E., *EEG-fraude en Europees economisch strafrecht*, Deventer, 1991.

breuken internationaal van karakter en loopt de administratiefrechtelijke en/of strafrechtelijke samenwerking tussen de lidstaten en de samenwerking met de Europese Commissie niet van een leien dakje, dit zowel door juridische als door praktische obstakels. Op die manier hoeft het niemand te verwonderen dat er op georganiseerde schaal illegaal en gevaarlijk afval kan worden gedumpt in binnen- en buitenland, dat er op georganiseerde schaal wordt gefraudeerd tegen de EG-begroting, enz. De nationale overheden geven de indruk achter de feiten aan te lopen. De Europese overheden hebben dan weer niet de bevoegdheid om zelfstandig controlerend en sanctionerend op te treden. Op die manier lijkt de Europese integratie veeleer op een papieren juridische tijger zonder tanden. Wanneer de naleving van juridische regels niet op afdoende manier kan worden gegarandeerd en afgedwongen, hebben we te maken met symbolische wetgeving, die de legitimiteit van het integratieproces dreigt te ondermijnen. Dit kan mede een oorzaak zijn voor de malaise bij het publiek rond het Verdrag van Maastricht, dat tot doel heeft de Gemeenschap om te vormen tot een Europese Politieke Unie met een Europese Monetaire Unie en eenheidsmunt.

Tegen die achtergrond worden steeds meer vragen gesteld over de plaats van het strafrecht t.o.v. de Europese Gemeenschap en het communautaire recht. Door de rechtspraak van het Hof van Justitie van Luxemburg is alom aanvaard dat het strafrecht zich niet kan onttrekken aan het communautaire recht. Zo kan een handeling toelaatbaar naar communautair recht (b.v. het toevoegen van een kleurstof aan voedingswaren) door een lidstaat niet strafbaar worden gesteld. Tevens kan een lidstaat door het communautaire recht worden verplicht om via het strafrecht sanctionerend op te treden tegen inbreuken, als dat de enige manier is om effectieve naleving af te dwingen.

Vraag is evenwel of de Europese Gemeenschap, met het oog op het wegwerken van de verschillen in de lidstaten, de bevoegdheid heeft om aspecten van het straf(proces)recht van de lidstaten via communautair recht te harmoniseren. Kan de Gemeenschap eisen dat lidstaten voor bepaalde inbreuken op gemeenschapsrecht in minimumsancties voorzien? Kan de Gemeenschap eisen dat rechtspersonen strafrechtelijk aansprakelijk worden gesteld? Kunnen bevoegdheden van parketmagistraten of onderzoeksrechters worden geharmoniseerd of verjaringstermijnen op elkaar afgestemd? Door harmonisatie van het nationale straf(proces)recht zou geleidelijk aan een Europees (economisch) straf(proces)recht kunnen ontstaan.

Een tweede cruciale vraag is in welke mate de Gemeenschap zelf controlerend en sanctionerend kan optreden, in de plaats van of aanvullend aan de controle en de sanctionering door de lidstaten.

De antwoorden op beide vragen zijn zeer cruciaal voor de toekomstige ontwikkeling van het strafrecht in Europa. De vragen zijn niet nieuw. Door politieke moeilijkheden en meningsverschillen tussen de lidstaten onderling en tussen de lidstaten en de Gemeenschap is het debat daarover in de jaren zeventig muurvast komen te zitten. In de jaren tachtig is het dossier evenwel politiek in beweging geraakt door de problemen met de EG-fraude. Zeer substantiële fraude tegen de inkomsten en de uitgaven van de Gemeenschap was voor sommige nationale politici een uitstekend argument om een kruistocht te ondernemen tegen de 'Eurocratie'. Steeds meer berichten in de pers over malafide ondernemers die een loopje nemen met de geldpotten van Brussel lieten de Gemeenschap niet onbe-

roerd. Zowel bij de Europese Rekenkamer, het Europese Parlement en de Europese Commissie kwam de strijd tegen de EEG-fraude vooraan op de agenda te staan.⁴ Ook een aantal lidstaten werden gevoelig voor de materie.⁵ EG-fraude en georganiseerde criminaliteit snijden immers niet alleen in het communautaire vlees, maar gaan ook meestal gepaard met belangrijke belasting- en of BTW-fraude. In 1990 nam de Raad van Ministers van Justitie, bijeen onder Italiaans voorzitterschap van de EG, het initiatief om het debat over de relatie tussen het communautaire recht en het strafrecht opnieuw leven in te blazen. De werkzaamheden van twee ad hoc werkgroepen leidden tot een eindrapport dat werd aanvaard door de Raad van Ministers van Justitie in 1991, onder Nederlands Voorzitterschap⁶, en dat als basis diende voor een door de Raad van Ministers aangenomen Resolutie.

Hierna kunt u kennis nemen van beide documenten. Het eindrapport was tot op heden niet gepubliceerd. U hebt dus het voorrecht van de première. Uit het rapport kunt u opmaken dat de twee hierboven gestelde vragen heel gevoelig liggen bij de lidstaten en dat de lidstaten op zeer cruciale punten van mening verschillen. Niettemin geeft het rapport een goed beeld van de discussiepunten en van de weg – de lange weg – die nog is te gaan, willen we in Europa de rechts-handhaving Europees organiseren. De problemen stellen zich daarbij niet alleen vanuit het oogpunt van een effectieve bestrijding van inbreuken en fraude, maar tevens vanuit het oogpunt van degelijke rechtsbescherming, overeenkomstig de nationale tradities van rechtsbescherming in het strafrecht, de constitutionele grondrechten en de Europese Conventie voor de Rechten van de Mens.

Document 1. Werkgroep ad hoc 'communautair recht en strafrecht', Europese Politieke Samenwerking. Rapport voor de Raad van Ministers van Justitie van de EG, november 1991

1. EUROPESE INTEGRATIE EN COMMUNAUTAIR RECHT

Sedert de ondertekening in 1957 van het EEG-Verdrag heeft het Europese integratieproces een spectaculaire ontwikkeling doorgemaakt. Zowel de uitbouw van de Europese institutionele structuur als de uitwerking van de EG-doelstellingen in materiële beleidssectoren heeft Europa in politiek, economisch en juridisch opzicht grondig veranderd en geïntegreerd. De in de Europese Akte vastgelegde beleidsdoelstellingen en de realisatie van de interne markt (Europa 1992) hebben dit proces nog aanzienlijk versneld. Te verwachten valt dat in komende decennia het proces van integratie in Europa zal doorgaan, zowel in de breedte door toetreding van nieuwe lidstaten als in de diepte door uitbreiding van het aantal sectoren dat onder de werkingssfeer van de Gemeenschap valt. De lopende Intergouvernementele Conferenties, die moeten leiden tot onderscheidenlijk een Europese Monetaire Unie

4. VERVAELE, J.A.E., *o.c.*

5. VERVAELE, J., 'EEG-fraudebestrijding: een test voor de gemeenschapstrouw van de lidstaten?', *Nederlands Juristenblad*, 1990, 1198-1204.

6. Beschouwing over de verhouding tussen het gemeenschapsrecht en het strafrecht, Nederlandse Tweede Kamer, 1991-92, 22300 VI, nr. 39 en *Verslag van de Justitierraad* d.d. 13 november 1991, Nederlandse Tweede Kamer, 1991-92, 21501-22, nr. 2.

(EMU) en Europese Politieke Unie (EPU), hebben precies tot taak de nieuwe uitdagingen institutioneel vorm te geven.

Het recht van de Europese Gemeenschappen, kortweg gemeenschapsrecht, heeft zich ontwikkeld tot een autonoom rechtsgebied. Het gemeenschapsrecht is een belangrijk instrument geworden voor de realisering en handhaving van de beoogde economische en politieke integratie. Het gemeenschapsrecht is bindend voor de lidstaten, heeft voorrang op het nationale recht en onder bepaalde voorwaarden hebben bepalingen van het gemeenschapsrecht ook directe werking in de nationale rechtsorde. Net zoals de politieke en economische integratie is de juridische integratie een proces met een eigen dynamiek. Naast de gestage toename van secundair gemeenschapsrecht (verordeningen en richtlijnen) heeft het Hof van Justitie een cruciale rol gespeeld bij het invullen en doen aanvaarden van de communautaire rechtsorde. De rechtskracht van het primair en secundair gemeenschapsrecht zijn een basis die garant staat voor een voortschrijdende integratie tussen communautaire en nationale rechtsorde.

De intensiteit en kwaliteit van de economische en politieke integratie in de Gemeenschap wordt mede bepaald door de naleving van het gemeenschapsrecht in de lidstaten en de zorg voor rechtshandhaving (toezicht, opsporing en sanctionering) bij inbreuken op het gemeenschapsrecht. Tot op heden is de handhaving van het gemeenschapsrecht opgedragen aan de nationale verantwoordelijke diensten en afhankelijk van de nationale rechtsstelsels.

Het probleem van de naleving van het gemeenschapsrecht speelt in het bijzonder op het terrein van inbreuken op het gemeenschapsrecht m.b.t. EG-inkomsten en EG-uitgaven (EG-fraude). Voor de bescherming van de financiële belangen van de EG in het bijzonder en voor de bescherming van de gemeenschapsbelangen in het algemeen dient zowel in de lidstaten als op EG-niveau te worden voorzien in een afdoende juridische regeling, die waarborg staat voor een effectieve realisering van de EG-doelstellingen.

2. GROEP AD HOC 'COMMUNAUTAIR RECHT EN GEMEENSCHAPSRECHT'

De Ministers van Justitie hebben in Rome tijdens een informele bijeenkomst onder Italiaans voorzitterschap op 6 november 1990 discussie gevoerd over de bestrijding van EG-fraude en de wens te kennen gegeven de vraag of is voorzien in een afdoende juridische regeling voor de naleving van het gemeenschapsrecht in studie te doen nemen. Daarop is, onder Luxemburgs voorzitterschap, besloten tot enerzijds het reactiveren van de werkgroep 'Hof van Justitie en strafrecht' bij de Raad van Minister en anderzijds tot het instellen van een ad hoc groep 'Communautair recht en strafrecht' bij de Europese Politieke Samenwerking (EPS).

Deze laatste heeft tot taak te rapporteren over de verhouding tussen gemeenschapsrecht en strafrecht in het algemeen en over de beschikbaarheid van sanctiemechanismen ten behoeve van de naleving van het gemeenschapsrecht in het bijzonder. Een beperkte expertendelegatie van de Groep heeft een basisdocument uitgewerkt, aan de hand waarvan binnen de Groep overeenstemming is bereikt over een vragenlijst. De antwoorden op de vragen zijn de basis geweest voor de werkzaamheden van de Groep onder Luxemburgs en Nederlands voorzitterschap. Daarbij is rekening gehouden met de werkzaamheden van de groep ad hoc 'Hof van Justitie en strafrecht' bij de Raad van Ministers, die zich in het verleden heeft gebogen over het in 1976 door de Europese Commissie ingediende Voorstel voor een Verdrag houdende wijziging van de EG-Verdragen met het oog op de vaststelling van een gemeenschappelijke regeling betreffende de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen der Gemeenschappen en de vervolging van inbreuken op de bepalingen van de genoemde Verdragen. Onder Nederlands voorzitterschap zijn de sinds 1984 gestaakte werkzaamheden opnieuw hervat met het doel een adequate regeling voor de bescherming van de financiële belangen van de EG uit te werken.

3. GEMEENSCHAPSRECHT EN STRAFRECHT. DE LEGE LATA

3.1. Inleiding

De bevoegdheidsoverdracht op regelgevend vlak heeft gezorgd voor gemeenschappelijke beleidsterreinen, die verder zijn uitgewerkt in het gemeenschapsrecht. De handhaving van het gemeenschapsrecht is evenwel in principe bevoegdheid gebleven van de lidstaten. Dit betekent dat de EG niet alleen voor de uitvoering, maar tevens voor het toezicht, de controle en de sanctionering afhankelijk is van de nationale, respectievelijk uitvoerings- en handhavingssystemen. De mate waarin en de manier waarop invulling en gevolg wordt gegeven aan de handhaving van het gemeenschapsrecht wordt bepaald door de wetgevende, bestuurlijke en rechtsprekende functie in de lidstaten. Toch is de handhaving van het gemeenschapsrecht geen louter nationale verantwoordelijkheid. De Europese Commissie houdt immers toezicht op de manier waarop de lidstaten het gemeenschapsrecht doen naleven en de handhavingverplichting nakomen.

Uit het voorgaande blijkt dat het gemeenschapsrecht verplichtingen voor de lidstaten en bevoegdheden voor de EG-instellingen in het leven heeft geroepen die specifiek betrekking hebben op de verhouding tussen het gemeenschapsrecht en het nationaal sanctierecht, inclusief strafrecht, in de lidstaten. De Groep ad hoc heeft bij zijn werkzaamheden zowel aandacht besteed aan de situatie de lege lata, als aan mogelijke oplossingen de lege ferenda voor een afdoende juridische regeling voor de handhaving van het gemeenschapsrecht. Dit onderscheid wordt hier voor alle duidelijkheid ook aangehouden.

3.2. Handhaving van het communautair recht. Verantwoordelijkheden van de lidstaten. *De lege lata*

Alhoewel de EG-Verdragen geen specifieke bepalingen bevatten over de handhaving van het gemeenschapsrecht door de lidstaten, kan niet worden gesteld dat die handhaving een vrijblijvende activiteit zou zijn. Evenmin kan worden gesteld dat de plicht tot handhaving van het gemeenschapsrecht van geen enkele invloed zou zijn op het nationale strafrecht. Artikel 5 van het EEG-Verdrag bevat een definitie van de communautaire loyaliteit⁷, hetgeen een juridische verplichting èn voor de lidstaten èn voor de EEG-instellingen⁸ inhoudt zorg te dragen voor de naleving van het gemeenschapsrecht. Artikel 5 van het EEG-Verdrag heeft twee luiken. Ten eerste een positieve verplichting, waarbij de loyale samenwerking bij de totstandkoming en uitvoering van het gemeenschapsrecht centraal staat. De handhaving van het gemeenschapsrecht is daarvan een essentieel sluitstuk. Hoezeer die plicht tot handhaving aan doelgebonden criteria kan worden onderworpen bleek recentelijk in de Griekse maïssaak bij het Hof van Justitie⁹, waarin wordt gesteld dat: '(...) de Lid-Staten krachtens artikel 5 EEG-Verdrag verplicht zijn, alle passende maatregelen te nemen om de doeltreffende toepassing van het gemeenschapsrecht te verzekeren. Daartoe dienen de Lid-Staten er met name op toe te zien, dat overtredingen van het gemeenschapsrecht onder gelijke materiële en formele voorwaarden worden bestraft als vergelijkbare en even ernstige overtredingen van het nationale recht. Zij zijn daarbij vrij in hun keuze van de op te leggen straffen, maar deze moeten wel doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. Verder dienen de nationale

7. Art. 5 EEG-Verdrag: 'De Lid-Staten treffen alle algemene of bijzondere maatregelen welke geschikt zijn om de nakoming van de uit dit Verdrag of uit handelingen van de instellingen der Gemeenschap voortvloeiende verplichtingen te verzekeren. Zij vergemakkelijken de vervulling van haar taak. Zij onthouden zich van alle maatregelen welke de verwezenlijking van de doelstellingen van dit Verdrag in gevaar kunnen brengen.'

8. Zaak C-2/88 Imm., Zwartveld, arrest van 13 juli 1990.

9. Zaak 68/88, Commissie tegen Griekenland, arrest van 21 september 1989.

autoriteiten even energiek op te treden tegen overtredingen van het gemeenschapsrecht als wanneer het gaat om de handhaving van overeenkomstige nationale wettelijke regeling'. Analooq sanctioneren van vergelijkbare nationale en communautaire inbreuken betekent de toepassing van het assimilatiebeginsel. Zijn de inbreuken niet vergelijkbaar, dan heeft de lidstaat keuzevrijheid voor wat betreft het te hanteren sanctiemechanisme, evenwel op voorwaarde dat aan de eisen van effectiviteit, proportionaliteit en afschrikking wordt voldaan, hetgeen in een aantal gevallen het gebruik van strafsancties kan impliceren. Ten tweede bevat artikel 5 EEG-Verdrag een negatieve verplichting, die inhoudt dat de lidstaten zich onthouden van maatregelen die een gevaar vormen voor de realisering van de gemeenschapsdoeleinden. Zo kan de lidstaat geen strafsancties verbinden aan een met het gemeenschapsrecht strijdige nationale regelgeving.

Hieruit blijkt dat de handhavingsverplichting van de lidstaten, zoals voorzien in het gemeenschapsrecht, positieve en negatieve eisen kan stellen aan de nationale wettelijke en bestuurlijke, inclusief strafrechtelijke bepalingen.

3.3. *Handhaving van het communautaire recht. Bevoegdheden van de Communautaire Instellingen. De lege lata*

Zoals gesteld dragen de lidstaten de primaire verantwoordelijkheid voor de handhaving van het gemeenschapsrecht. Dit betekent evenwel niet dat de gemeenschapsinstellingen geen enkele rol is toebedeeld. Het Europese Parlement en de Europese Rekenkamer voeren externe controle uit. Het Europese Parlement, met name de Commissie Juridische Zaken en Rechten van de burger en de Commissie Begrotingscontrole besteden veel aandacht aan de naleving van het gemeenschapsrecht. De Europese Commissie rapporteert ook jaarlijks aan het Europees Parlement inzake de controle op de toepassing van het gemeenschapsrecht. De Europese Rekenkamer dient volgens artikel 206 van het EEG-Verdrag de rekeningen van alle ontvangsten en uitgaven van de Gemeenschap te onderzoeken, waarbij ze zowel aandacht heeft voor de wettigheid en de rechtmatigheid van de ontvangsten en uitgaven als voor de kwaliteit van het financieel beheer. De Rekenkamer heeft tevens de bevoegdheid controle uit te oefenen op de besteding van communautaire middelen (subsidies, interventies, enz.), ook als die besteding gebeurt door niet-communautaire organisaties.

Een afdoende controle op de naleving van het gemeenschapsrecht veronderstelt niet alleen een externe a posteriori controle, maar een permanent toezicht door het dagelijks bestuur van de EG-instellingen, de Europese Commissie. Dit systeem van *interne controle* heeft een algemene rechtsgrond in artikel 155 van het EEG-Verdrag¹⁰; voor specifieke sectoren als de landbouwuitgaven of de inkomsten (eigen middelen) is een aanvullende rechtsgrond in het Verdrag aanwezig (cf. art. 43 en 209 van het EEG-Verdrag). Het Verdrag en de secundaire communautaire wetgeving hebben voorzien in directe toezichts- en inspectiebevoegdheden voor de Europese Commissie. Deze bevoegdheden hebben een administratiefrechtelijk karakter en zijn gebaseerd op de samenwerking tussen lidstaten en de Gemeenschap bij de uitvoering en handhaving van het communautaire recht. Het probleem van de interne controle door de Europese Commissie speelt in het bijzonder m.b.t. de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap (de strijd tegen de EG-fraude). De interne

10. Art. 155 CEE: 'Ten einde de werking en de ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt te verzekeren

- ziet de Commissie toe op de toepassing van de bepalingen van dit Verdrag als van de bepalingen welke de instellingen krachtens dit Verdrag vaststellen
- (...)
- oefent de Commissie de bevoegdheden uit welke de Raad haar verleent ter uitvoering van de regels die hij stelt'.

controle bestaat uit twee aspecten: De Europese Commissie legt aan de lidstaten bepaalde rapportageverplichtingen op; anderzijds beschikt de Europese Commissie over controlebevoegdheden. Per algemene sector (eigen middelen, landbouwwitgaven, structuurfondsen) bestaat secundaire gemeenschapswetgeving terzake; voor sommige specifieke deelgebieden (b.v. olijfolie en wijnbouw) zijn de controlebevoegdheden van de Europese Commissie specifiek ingevuld.

Een afdoende controle op de naleving van het gemeenschapsrecht veronderstelt tevens een sanctionering van de inbreuken. In principe gebeurt dit door de lidstaten, maar het gemeenschapsrecht kent ook *communautaire sanctiebevoegdheden*. Daarbij dient een onderscheid gemaakt tussen reparatoire sancties en punitieve sancties. De EG-instellingen (Raad en Europese Commissie) hebben een algemene bevoegdheid, zonder specifieke verdragsgrondslag, tot het vaststellen van reparatoire sancties. Die kunnen b.v. bestaan uit restitutie en eventuele interesten, intrekking van het ten onrechte verkregen voordeel en verbeurdverklaring van de cautio. Die algemene sanctiebevoegdheid hebben de EG-instellingen niet voor sancties die leed toevoegen, zijnde punitieve sancties met een strafrechtelijk karakter (criminal charge) overeenkomstig artikel 6 van de Europese Conventie voor de Rechten van de Mens, hetgeen zowel administratieve punitieve sancties als strafsancities kunnen zijn. De EG-Verdragen voorzien niet in strafrechtelijke bevoegdheden voor de Raad of de Europese Commissie. In het secundaire gemeenschapsrecht kunnen dus geen bepalingen worden opgenomen die de Europese Commissie de bevoegdheid zouden geven om inbreuken op het gemeenschapsrecht strafrechtelijk op te sporen, te vervolgen of te sanctioneren. Het EEG-Verdrag voorziet wel expliciet in administratieve sanctiebevoegdheden, namelijk het opleggen van dwangsommen en geldboeten, maar dit alleen bij de overtreding van de communautaire mededingingsregels (art. 87 (2)). Of de expliciete vermelding van die sanctiebevoegdheden bij mededinging betekent dat het EEG-Verdrag geen rechtsgrond bevat voor punitieve administratieve sancties op andere terreinen, bijvoorbeeld ter sanctionering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, is omstreden. De vraag of de EG-instellingen restituties kunnen opleggen met een boeteverhoging, de toekenning van een voordeel kunnen schorsen voor een bepaalde periode of iemand uitsluiten van een voordeelsregeling is momenteel *sub iudice* bij het Hof van Justitie.¹¹

Uit het voorgaande blijkt dat de Europese Commissie over controlebevoegdheden beschikt om in de lidstaten toe te zien op de naleving van het gemeenschapsrecht en zelf reparatoire sancties kan opleggen bij vastgestelde inbreuken.

4. COMMUNAUTAIR RECHT EN STRAFRECHT. DE LEGE FERENDA

4.1. Inleiding

De afgelopen jaren zijn zowel door de lidstaten als door de EG-instellingen veel inspanningen geleverd om te komen tot een betere naleving van het gemeenschapsrecht en tot een betere bescherming van de financiële belangen van de EG. Het bewustzijn is gegroeid dat de handhaving van het gemeenschapsrecht een essentieel onderdeel vormt van de communautaire rechtsorde. Zowel de oprichting van de UCLAF¹² bij de Europese Commissie als de beslissing in een aantal lidstaten om van EG-fraudebestrijding de komende jaren een opsporings- en vervolgingsprioriteit te maken zijn daar sprekende bewijzen van.

11. Zaak C-240/90, Duitsland tegen Europese Commissie.

12. Unité de Coördination de la Lutte contre la Fraude.

Niettemin blijken in diezelfde communautaire rechtsorden niet alle juridische instrumenten aanwezig te zijn om tot een afdoende handhaving te kunnen komen. De juridische problemen spelen zowel op EG-niveau als in de nationale rechtsorde en raken de kern van de verhouding tussen gemeenschapsrecht en strafrecht. De Groep ad hoc 'communautair recht en strafrecht' erkent de noodzaak om te komen tot een afdoend juridisch instrumentarium ter handhaving van het gemeenschapsrecht. De Groep heeft daarbij onderzocht welke juridische oplossingen op EG-niveau en nationaal niveau kunnen worden aangedragen om aan die behoefte, en dus aan de vervulling van de EG-doelstellingen en de Europese integratie te voldoen. De Groep heeft daarbij zowel aandacht besteed aan juridische oplossingen de lege ferenda in het nationaal recht en in het gemeenschapsrecht.

4.2. *Handhaving van het communautaire recht. Verantwoordelijkheden van de lidstaten.* *De lege ferenda*

De Groep erkent het belang van het assimilatieprincipe als instrument voor de handhaving van het gemeenschapsrecht, zoals voorzien in artikel 194 van het Euratom-Verdrag en in artikel 27 van het Statuut van het Hof van Justitie en uitgewerkt in het arrest van het Hof in de Griekse maïs-zaak (zaak 68/88). Hoewel de opname van het assimilatieprincipe als algemeen principe in de EG-Verdragen aan te bevelen is, dient toch te worden gesteld dat de assimilatie tussen bescherming van gemeenschapsbelangen en van nationale belangen in de nationale rechtsorde op zich nog geen garantie is voor een sanctionering die beantwoordt aan de door het Hof gestelde criteria van effectiviteit, proportionaliteit en afschrikking. Hoofddoelstelling is te komen tot een afdoende handhaving van het gemeenschapsrecht, en dus tot de realisering van de EG-doelstellingen, en dit op een manier die de eerlijke concurrentievoorwaarden binnen de EG niet verstoort. Een afdoende handhaving van het gemeenschapsrecht veronderstelt bijgevolg dat:

1. het gemeenschapsrecht in elke lidstaat op een effectieve, proportionele en afschrikwekkende manier wordt gehandhaafd;
2. dat de handhaving van het gemeenschapsrecht geen grote ongelijkheden (naar inspanning en resultaat) vertoont, rekening houdende met de aard van het te handhaven beleidsterrein; en
3. dat de handhaving van het gemeenschapsrecht door de lidstaten ook is gegarandeerd wanneer door het grensoverschrijdend karakter van de inbreuk of door de mobiliteit van de overtreder het recht van meerdere lidstaten in het geding is en dus internationale administratieve samenwerking en/of internationale samenwerking in strafzaken noodzakelijk is.

Een aantal leden van de Groep is van mening dat harmonisatie van nationale wettelijke en bestuurlijke bepalingen, inclusief bepalingen strekkende tot sanctionering van inbreuken op het gemeenschapsrecht, een legitiem objectief kunnen zijn ter tegemoetkoming aan bestaande juridische problemen met de handhaving van het gemeenschapsrecht. De harmonisatie is geen doel op zichzelf en niet gericht op het realiseren van een uniform sanctierecht in de lidstaten, maar een middel om die wettelijke bepalingen van de lidstaten, die uitvoering dienen te geven aan de EG-doelstellingen, meer op elkaar te laten aansluiten. Of en in welke mate ook harmonisatie van nationale sanctiestelsels kan worden doorgevoerd via het gemeenschapsrecht was in de Groep voorwerp van debat. Daarbij dient onderscheid gemaakt tussen het voorschrijven door het gemeenschapsrecht van nationale sancties en het voorschrijven door het gemeenschapsrecht van kwaliteitseisen waaraan de nationale sanctiewetgeving dient te voldoen. Wat betreft het voorschrijven van sancties is de Groep van mening dat door het gemeenschapsrecht aan de lidstaten de plicht kan worden opgelegd, bij inbreuken op het gemeenschapsrecht, te voorzien in punitieve sancties ('penalties'). De Groep kon evenwel geen overeenstemming bereiken over de vraag of de tot nu toe steeds gerespecteerde keuzevrijheid van de lidstaten (tussen administratieve en strafrechtelijke sancties) moet worden ge-

handhaafd, dan wel door het gemeenschapsrecht de uitsluitende toepassing van strafrechtelijke sancties kan worden voorgeschreven. Die keuzevrijheid daargelaten, kunnen door het gemeenschapsrecht eisen worden gesteld aan de nationale wettelijke en bestuurlijke bepalingen, inclusief bepalingen strekkende tot sanctionering van inbreuken. Een aantal leden van de Groep is van mening dat, met het oog op de naleving van het gemeenschapsrecht, een zekere harmonisatie van de op straffe te handhaven normen en van de sanctionering van de inbreuken daarop, niet uitgesloten is, op voorwaarde dat fundamentele beginselen van het sanctierecht in de lidstaten worden gerespecteerd. Andere leden van de Groep zijn evenwel de mening toegedaan dat harmonisatie geen doeltreffend of adequaat middel is.

4.3. Handhaving van het communautaire recht. De bevoegdheden van de Communautaire Instellingen. De lege ferenda

De Groep neemt kennis van het feit dat de Europese Commissie onderkent dat de handhaafbaarheid van het gemeenschapsrecht mede wordt bepaald door de kwaliteit van het gemeenschapsrecht. In het verleden is vaak kritiek geuit op het complexe en fraudegevoelige karakter van het gemeenschapsrecht. De Europese Commissie heeft inmiddels de werkgroep Lachaux ingesteld, die over drie jaar voorstellen moet formuleren met het oog op een vereenvoudiging van de landbouwregelgeving.

Ten tweede is de Groep van mening dat de controlebevoegdheden waarover de Europese Commissie beschikt en die per sector (eigen middelen, landbouwuitgaven, structuurfondsen) in het gemeenschapsrecht zijn geregeld, een gebrek vertonen aan uniformiteit en eenduidigheid¹³ en juridische vragen oproepen. Hoewel de controlebevoegdheden van de Europese Commissie ter naleving van het gemeenschapsrecht in de respectievelijke verordeningen zijn bepaald, zijn de uitoefening van de controle, in samenwerking met de nationale bevoegde organen, en alle juridische gevolgen (vaststellen van overtredingen, bewijsgaring, bewijskracht) onderworpen aan het nationale procesrecht van de lidstaten. Gezien de verschillen in de gemeenschapswetgeving en in het nationale recht inzake de instelling en de uitoefening van de controlebevoegdheden door de Europese Commissie is de Groep van mening dat een zekere rationalisatie van de controleregelgeving zich opdringt om te komen tot een homogene communautaire controle. Het is niet alleen belangrijk dat de Europese Commissie over duidelijk omschreven controlebevoegdheden beschikt, maar het is tevens belangrijk dat de lidstaten, bedrijven en burgers kennis hebben van hun rechten en plichten bij deze controles. Daarbij dient een aantal vragen beantwoord te worden: beschikt de Europese Commissie momenteel – uit het oogpunt van effectiviteit – over voldoende bevoegdheden om toe te kunnen zien op de naleving in de lidstaten? Dient er een bepaalde harmonisatie te worden doorgevoerd van de nationale toepasselijke bepalingen? Wat is de afstemming tussen het administratief onderzoek, waaraan de Commissie deelneemt, en het eventueel gerechtelijk onderzoek?

Ten derde is de Groep van mening dat de Commissie een duidelijke rol te vervullen heeft bij de administratieve samenwerking op Europees niveau, hetgeen trouwens al in het gemeenschapsrecht is voorzien. Het uitwisselen van informatie en gegevens van administratieve aard in relatie tot de naleving van het gemeenschapsrecht gebeurt bij voorkeur door tussenkomst van de Europese Commissie. Het oprichten van verbindingsbureaus (liaison officers) van de Europese Commissie in de lidstaten zou daaraan verder vorm kunnen geven. Ook hier zijn er vragen over de afstemming tussen internationale administratieve en

13. Zo zijn de controlebevoegdheden van de Europese Commissie inzake de structuurfondsen geregeld in een 'Gedragscode' (PB. C., 1990, nr. 200/3) waartegen Frankrijk een verzoekschrift heeft ingediend bij het Hof van Justitie (zaak C-303/90).

strafrechtelijke samenwerking, die verder onderzoek vereisen, mede in het licht van de verschillende sanctiestelsels in de lidstaten.

Tot slot is in de Groep de problematiek van de communautaire sancties aan de orde geweest. De Groep is unaniem in het afwijzen van strafrechtelijke sanctiebevoegdheden voor de EG-instellingen. Aangezien de punitieve administratieve sanctiebevoegdheden van de Raad en van de Europese Commissie *sub iudice* zijn bij het Hof van Justitie, verkiest de Groep in deze geen standpunt in te nemen. Indien evenwel zou blijken dat de Europese Commissie – al dan niet op delegatie van de Raad – over die sanctiebevoegdheid beschikt, dan is de Groep van mening dat er een duidelijke kaderverordening moet worden uitgewerkt en dat voor het uitoefenen van de punitieve administratieve sanctiebevoegdheid door de EG-instellingen moet worden voldaan aan de voorwaarden van rechtsbescherming, overeenkomstig artikel 6 van de Europese Conventie voor de Rechten van de Mens. Indien het Hof tot de vaststelling zou komen dat een rechtsgrond in het Verdrag ontbreekt, is het aan de lidstaten om te onderzoeken in welke mate de Europese Commissie eventueel over sanctiebevoegdheden dient te beschikken om haar verantwoordelijkheden naar behoren te kunnen vervullen en op welke manier, zonodig door verdragswijziging, daarin kan worden voorzien.

Document 2

Resolutie van de Raad van Ministers van Justitie en van de vertegenwoordigers van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, van 13 november 1991 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen.¹⁴

De raad en de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten van de Europese Gemeenschap, in het kader van de raad bijeen

A. bezorgd over de grote schaal waarop internationaal georganiseerde fraude wordt gepleegd (met inbegrip van belastingontduiking en douanefraude) en zich bewust van het belang van het treffen van effectieve en krachtige maatregelen gericht op het voorkomen en het tegengaan van ontoelaatbare gedragingen waardoor de financiële belangen van de Gemeenschap worden geschaad;

B. met waardering kennis nemende van de inspanningen van uiteenlopende aard die reeds van de zijde van de Europese Commissie worden geleverd om fraude op het gebied van de ontvangsten en uitgaven van de Gemeenschap aan het licht te brengen en te helpen voorkomen;

C. zich bewust van de grote zorg die ook bij het Europese Parlement en bij de Europese Rekenkamer bestaat over de omvang waarin naar wordt vermoed fraude ten koste van de financiële belangen van de Gemeenschap wordt gepleegd;

D. zich rekenschap gevende, in dit verband, van het rapport en de resolutie van het Europese Parlement van 24 oktober 1991 inzake de juridische bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap;

E. herinnerd aan de verklaring van de Raad de dato 8 juli 1991 betreffende de bestrijding van de fraude ten koste van de gemeenschapsbegroting;

F. constaterende dat omvangrijke fraude met betrekking tot de ontvangsten en de uitgaven van de Gemeenschap dikwijls grensoverschrijdende vormen aanneemt en dat het steeds toe-

14. *PB. C.*, 1991, nr. 328.

nemende vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal ook de kansen op internationalisering van de organisatie van fraudedelicten in de hand kan werken;

G. overtuigd dat zowel op de instellingen van de Gemeenschap als op de lidstaten een verantwoordelijkheid rust om, elk binnen de eigen sfeer van bevoegdheden, zo nodig in nauwe samenwerking passende maatregelen te treffen om deze verschijnselen te analyseren, te voorkomen en te bestrijden;

H. constaterende evenwel dat het uit 1976 daterende voorstel van de Commissie dat een ontwerp bevatte tot wijziging van de gemeenschapsverdragen gericht op de aanvaarding van een gemeenschappelijke regeling inzake de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap, nog niet door de Raad is aanvaard doch dat er, in het licht van recente ontwikkelingen, aanleiding zou kunnen zijn om dat voorstel opnieuw op zijn merites te onderzoeken;

I. hun belangstelling betuigend voor de ontwikkeling die in het kader van de intergouvernementele conferentie over de Politieke Unie is ingezet en erop vertrouwend dat passende aandacht zal worden geschonken aan de problematiek van de bestrijding van fraude ten koste van de financiële belangen van de Gemeenschap;

J. constaterende dat in het kader van de Politieke Unie een duidelijker omschreven structuur voor de bestudering door de lidstaten van kwesties van algemeen belang op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken wordt overwogen; dat maatregelen ter bestrijding van fraude ten koste van de financiële belangen van de Gemeenschap op passende wijze in dat kader zouden kunnen worden behandeld en dat deze resolutie geenszins bedoeld is om vooruit te lopen op besluiten die in dat kader zullen worden genomen;

1. zijn van mening dat de bestrijding van internationaal georganiseerde fraude een van de eerste kwesties moet zijn die moeten worden aangepakt onder de nieuwe regelingen die naar verwachting uit de intergouvernementele conferentie zullen voortkomen en dat met het oog hierop nota genomen dient te worden van de onderstaande punten;

2. verwelkomen de voorstellen om te komen tot:

a. een vorm van vrijwillige samenwerking tussen de belangstellende lidstaten bij het opzetten van een netwerk voor een gemakkelijk en algemeen toegankelijke documentatie van wetenschappelijke informatie betreffende grensoverschrijdende criminaliteit, waaronder EG-fraude, en

b. een betere structurering op Europese schaal van projecten voor wetenschappelijk onderzoek naar dergelijke vormen van grensoverschrijdende criminaliteit;

3. hebben met belangstelling kennis genomen van het aan hen voorgelegde rapport over de verhouding tussen gemeenschapsrecht en strafrecht, dat het resultaat is van een studie van een ad hoc groep van regeringsdeskundigen in het kader van de Europese politieke samenwerking;

4. zijn van oordeel dat deze studie voortzetting behoeft, rekening houdende met de uitspraken van het Hof van Justitie in thans nog hangende zaken, en met andere relevante juridische ontwikkelingen, en verzoeken de ad hoc groep van de regeringsdeskundigen in het kader van de Europese politieke samenwerking voorlopig met deze werkzaamheden verder te gaan totdat nadere besluiten worden genomen in het licht van de nieuwe structuren die uit de intergouvernementele conferentie over de Politieke Unie zullen voortkomen;

5. belasten de ad hoc groep van de Raad tegelijkertijd met een nieuwe bespreking van het voorstel van de Commissie uit 1976 voor een ontwerp tot wijziging van de gemeenschapsverdragen met het oog op de vaststelling van een gemeenschappelijke regeling betreffende de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap, daarbij rekening houdend met recente ontwikkelingen ten einde het op zijn bruikbaarheid en actualiteit te beoordelen;

6. zijn van oordeel dat de lidstaten niet alleen ieder voor zich de nodige algemene of bijzondere maatregelen dienen te treffen ter verzekering van de handhaving van het gemeenschapsrecht en van het goed functioneren van de Gemeenschap als zodanig, doch dat het eveneens van belang is te beschikken over een effectief functionerend stelsel van instrumenten voor onderlinge administratieve en strafrechtelijke samenwerking ten behoeve van de voorkoming en bestrijding van inbreuken op het gemeenschapsrecht en van andere gedragingen waardoor de belangen van de Gemeenschap worden geschaad;

7. verzoeken de lidstaten die hiertoe nog niet zijn overgegaan te overwegen om zo spoedig mogelijk partij te worden bij de relevante verdragen op het gebied van de justitiële samenwerking in strafzaken;

8. verklaren dat de onderlinge samenwerking tussen lidstaten bij de voorkoming en bestrijding van bedragingen waardoor op frauduleuze wijze nadeel wordt toegebracht aan de financiële belangen van de Gemeenschap, is gebaat bij een normcompatibiliteit van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten voor de bestraffing van dergelijke gedragingen;

9. benadrukken dat de Commissie de studie waarmee thans een begin gemaakt is in 1972 met grote spoed dient af te ronden, en verzoeken de Commissie om op zo kort mogelijke termijn een rechtsvergelijkende studie te verrichten naar de hierboven bedoelde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten, ten einde na te gaan of er maatregelen dienen te worden genomen gericht op een verder op elkaar afstemmen van die bepalingen;

10. verzoeken de Commissie in een dergelijke vergelijkende studie in het bijzonder aandacht te besteden aan:

- a. afbakening van het begrip fraude (heffingsfraude, subsidiefraude);
- b. delictbestanddelen;
- c. territoriaal toepassingsgebied;
- d. toepasselijke sancties;
- e. aansprakelijkheid, ook van rechtspersonen;

11. verzoeken de Commissie de resultaten van deze studie zo spoedig mogelijk, en uiterlijk in de eerste helft van 1993 aan de bevoegde instantie voor te leggen;

12. met deze resolutie wordt niet vooruitgelopen op de kwestie van de bevoegdheidsverdeling tussen de Europese Gemeenschap en de Lidstaten.

Conclusie

Uit de lectuur van het werkgroeprapport en van de resolutie is af te leiden hoe moeilijk het is en zal zijn om de lidstaten op één lijn te krijgen inzake de handhaving van het gemeenschapsrecht in het algemeen en de bestrijding van de EG-fraude in het bijzonder. Een aantal lidstaten staan sowieso huiverig tegenover de invloed van het gemeenschapsrecht op het nationale sanctierecht, in het bijzonder op het strafrecht. Liefst van al zouden deze lidstaten het strafrecht afgeschermd zien van het gemeenschapsrecht, als symbool van nationale soevereiniteit. Dit laatste is evenwel in strijd met het gemeenschapsrecht en zou veeleer een stap achteruit dan vooruit zijn. Andere lidstaten hebben wel oren naar een verregaande internationalisering van de handhaving en dus voor samenwerking tussen lidstaten onderling en tussen lidstaten en Gemeenschap, maar zijn als de dood voor de toebedeling van die bevoegdheden aan de Gemeenschap. Veeleer willen ze die samenwerking vorm geven in een intergouvernementeel kader, waarbij de Gemeenschap in het beste geval mag aanzitten als waarnemer. De verdere uitwer-

king van het vrije verkeer van personen in het Schengen-Akkoord is tekenend. Tot overmaat van ramp zijn de lidstaten – waaronder België – die zich het duidelijkst uitspreken voor communautaire handhaving en uitbreiding van de communautaire bevoegdheden ook de lidstaten die het vaakst in de beklagdenbank zitten in Luxemburg omwille van niet, niet correcte of laattijdige omzetting, uitvoering en naleving van het gemeenschapsrecht.

De struisvogelpolitiek van de meeste lidstaten heeft duidelijk haar sporen gelaten in het Politieke Unie-Verdrag (Verdrag van Maastricht). Inzake EG-fraudebestrijding is weliswaar voorzien in een rechtsgrondslag. Het nieuwe artikel 209A bepaalt immers:

‘De Lid-Staten nemen ter bestrijding van fraude waardoor de financiële belangen van de Gemeenschap worden geschaad, dezelfde maatregelen als die welke zij treffen ter bestrijding van fraude waardoor hun eigen financiële belangen worden geschaad.

Onverminderd andere bepalingen van dit Verdrag coördineren de 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.’

Niettemin is de inhoud van dit artikel teleurstellend. Het is beperkt tot het verdragrechtelijk vastleggen van het reeds door de rechtspraak erkende assimilatieprincipe en de verdragrechtelijke verplichting tot interstatelijke samenwerking. Ook de bepalingen in het Verdrag over de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken zijn niet bepaald te kwalificeren als een doorbraak, integendeel. De opgesomde beleidsterreinen en bevoegdheden worden ingedeeld in twee categorieën. Voor rechtshulp in strafzaken, politiesamenwerking, douanesamenwerking, drugsbestrijding, enz. geldt een extra-communautaire regeling. Voor beleidsterreinen als asielbeleid, immigrantenbeleid en fraudebestrijding geldt een samenwerkingsprocedure tussen de Raad van Ministers en de lidstaten. Dit betekent evenwel niet dat we hier te doen hebben met gemeenschapsbeleid en gemeenschapsrecht. De akkoorden of verdragen die eruit voortvloeien, vallen immers niet rechtstreeks onder de bevoegdheid van het Hof van Justitie. Daarvoor is een uitdrukkelijke beslissing van de samenwerkende partijen nodig. Weliswaar voorziet het Politieke Unie-Verdrag in de mogelijkheid om deze tweede categorie beleidsterreinen alsnog communautair te maken, maar daar is dan weer unanimitéit voor nodig.

Het Hof van Justitie heeft in het verleden bewezen een heel belangrijke motor te zijn in het Europese integratieproces. Door haar bevoegdheid nu facultatief te maken – hetgeen in de praktijk onbevoegdheid betekent – bestaat het reële gevaar dat de dynamiek van de Europese integratie verzwakt en dat de justitiële en administratieve samenwerking bij de handhaving van het gemeenschapsrecht te eenzijdig afhankelijk wordt gemaakt van de politieke wil van de lidstaten. De Gemeenschap wordt in feite buiten de deur gehouden en verliest daarmee het middel om invloed uit te oefenen op de handhaving door de lidstaten.

Het zijn ook diezelfde lidstaten die met unanimitéit moeten beslissen of het fraudebestrijdingsbeleid of asielbeleid b.v. communautaire bevoegdheid kunnen worden. Gezien de standpunten in het verleden valt niet te verwachten dat dit in de nabije toekomst gebeurt.

Ook al stellen het Politieke Unie-Verdrag – en meer bepaald de bepalingen over samenwerking op gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken – dat geen afbreuk wordt gedaan aan de communautaire bevoegdheden, kan toch de vraag worden gesteld of de verdragsbepalingen op het terrein van handhaving van het gemeenschapsrecht en bestrijding van EG-fraude geen decommunautarisering inhouden en dus een overheveling van bevoegdheden van de Gemeenschap naar de lidstaten. In dat geval valt het ergste te vrezen voor het handhavingsresultaat en voor de toekomstige ontwikkeling van administratieve en justitiële samenwerking en juridische harmonisatie.

Een Europees strafrecht in communautair verband staat blijkbaar veraf. Dit neemt niet weg dat een Europese politieke strijd woedt rond thema's – drugs, georganiseerde criminaliteit, maffia, enz. – die het strafrecht niet onberoerd laten. De lidstaten blazen warm en koud tegelijkertijd. Enerzijds willen ze het liefst de Gemeenschap buiten de deur houden en nationaal voor eigen deur vegen; indien nodig intergouvernementele samenwerking opzetten. Anderzijds roept men de Gemeenschap ter hulp – vooral financieel – voor de aanpak van de maffia, het terrorisme, de xenofobie, enz. Het valt te vrezen dat het motto 'de lidstaat bepaalt en de Gemeenschap betaalt' de leidraad wordt voor het Europese justitiebeleid in de jaren negentig. Of de burger – al dan niet gevraagd zijn stem uit te brengen over het Verdrag van Maastricht – dat heeft begrepen, is zeer de vraag.

DE CRIMINELE POLITIEK IN DE EUROPESE GEMEENSCHAP

Prof. dr. C. Fijnaut*

I. Inleiding

In de kern is criminele politiek nog altijd een kwestie waarover staten graag, heel graag, op soevereine wijze beslissen. De discussie over de te voeren drugspolitiek in het kader van de Uitvoeringsovereenkomst van Schengen heeft dit nog weer eens nadrukkelijk aangetoond. Maar ook dit sterke voorbeeld neemt niet weg dat sedert de 19^e eeuw de soevereiniteit van landen ook op dit punt meer en meer is ingesponnen in een netwerk van transnationale bewegingen en organisaties. Enerzijds heeft zij haar absolute karakter verloren door velerlei gemeenschappelijke ontwikkelingen in wetgeving en beleid tussen landen onderling, anderzijds is zij van haar ultieme scherpte ontdaan door het sluiten van internationale verdragen en het maken van andere soortgelijke afspraken.

Kijkend naar de geschiedenis van de criminele politiek in het Westen van Europa is het duidelijk dat voor de Tweede Wereldoorlog de Internationale Kriminologische Vereniging op tal van punten een grote harmoniserende invloed heeft uitgeoefend op de manier waarop toen in tal van landen het strafrechtelijke vooronderzoek werd ingericht en het penitentiaire beleid werd gemoderniseerd.¹ Na de Tweede Wereldoorlog heeft de Raad van Europa, met meer formele status, de stimulerende rol van deze vereniging in belangrijke mate overgenomen door de organisatie van conferenties, de instelling van studiegroepen en de formulering van aanbevelingen op alle mogelijke gebieden van criminele politiek: de rechtspositie van gedetineerden, de slachtofferhulp, de normering van politiebevoegdheden, enz.² Daarenboven zijn in haar schoot een hele reeks van verdragen tot stand gebracht die niet alleen de internationale rechtshulp in strafzaken sterk hebben verruimd en verbeterd, maar die ook maatgevend zijn geworden voor de organisatie en werking van de strafrechtspleging in de betrokken landen en voor de preventieve aanpak van misdadeproblemen daaromheen. Aan voorbeelden is er dus bepaald geen gebrek: de Verdragen inzake uitlevering (1957), wederzijdse rechtshulp (1959), overdracht van strafvervolgning (1972) en overbrenging van gevonnenen personen (1983) enerzijds³, en de verdragen inzake mensenrechten en

* Gewoon Hoogleraar Criminologie en Strafrecht, K.U. Leuven en Erasmus Universiteit Rotterdam.

1. M.S. GROENHUIJSEN en D. VAN DER LANDEN (red.), *De Moderne Richting in het strafrecht*, Arnhem, Gouda Quint, 1990.

2. Zie b.v. A.H. ROBERTSON, *The Council of Europe; its Structure, Functions and Achievements*, London, Stevens and Sons, 1961, p. 10-15, 191-205, en de brochure Council of Europe, *Council of Europe Action in the Field of Crime Problems*, Strasbourg, 1975. Voor een overzicht van de recente activiteiten van de Raad van Europa op dit terrein kan worden verwezen naar Council of Europe, *4th Conference on Crime Policy; Strasbourg, 9-11 May 1990*, Strasbourg, 1991.

3. Vgl. MÜLLER-RAPPARD, E. and BASSIOUNI M. Ch. (eds.), *European Inter-State Co-operation in Criminal Matters: the Council of Europe's Legal Instruments*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1987 (losbladig) en HAENTJES, R.C.P., *Nederlandse instrumenten van internationale rechtshulp in strafzaken*, Arnhem, Gouda Quint, 1987.