

EUROPEANISERING VAN HET STRAFRECHT OF DE STRAFRECHTELIJKE DIMENSIE VAN DE EUROPESE INTEGRATIE

John A.E. VERVAELE*

1. Inleiding

Eind 1992 verscheen een *Panopticon*-themanummer over Europees strafrecht in intergouvernamenteel en communautair perspectief. De publicatie kwam op een symbolisch moment. Met de realisatie van de interne markt zonder binnengrenzen was de Europese integratie in de Europese Gemeenschap (E.G.) verbreed en verdiept. Eind 1992 was ook de vooravond van de start van de Europese Unie (E.U.) met de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht¹ en het uittekenen van een Europees beleid op de terreinen van Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ). Inmiddels zijn meer dan tien jaar verstreken en staan we opnieuw aan de vooravond van een belangrijke historische mijlpaal. De Europese Conventie, een constituante samengesteld uit vertegenwoordigers van nationale parlementen en regeringen en van Europese instellingen hebben na veel overleg en discussie in ongekende transparantie in juni 2003 overeenstemming bereikt over een nieuwe concept-verdragstekst voor de E.U.² Dat E.U.-verdragen elkaar in snel tempo opvolgen (Verdrag van Maastricht, Verdrag van Amsterdam, Verdrag van Nice) is eigenlijk geen nieuws, maar deze keer is er openlijk sprake van een Europese Grondwet. In oktober 2003 is de Intergouvernamentele Conferentie (I.G.C.) van start gegaan die op basis van dit ontwerp overeenstemming moet bereiken over het definitieve E.U.-Verdrag voor de komende jaren. Een en ander zou rond moeten zijn vóór de zomer van 2004, dus vóór de toetreding van de toegelaten kandidaat-Lidstaten uit voormalig Centraal en Oost-Europa tot de E.U. Dat het zover is kunnen komen heeft uiteraard veel te maken met wat zich de afgelopen tien jaar op de werkvloer van de Europese integratie heeft voltrokken en met de politieke en economische drijfveren om de positie van Europa intern en extern te versterken. Tevens heeft een federale stroming³ in de politiek er steeds voor geijverd om dit ook juridisch te vertalen en te verankeren, onder andere door versterking van de positie van het Europees Parlement en het Hof van Justitie van de E.U.

* Gewoon hoogleraar economisch en financieel strafrecht, Juridische Faculteit Utrecht en hoogleraar Europees strafrecht, Europacollege Brugge.

1. 1 november 1993.

2. <http://european-convention.eu.int/bienvenue.asp?lang=NL&Content=>

3. De Verklaring van Laken, aan het einde van het Belgische voorzitterschap van de E.U. in december 2001, is hiervan een uitstekend voorbeeld. Zie <http://ue.eu.int/Newsroom> onder het trefwoord Europese Raad.

Eind 1992 was Europa voor de meeste strafrechtjuristen en criminologen nog een 'ver-van-mijn-bed-show', voer voor specialisten op het terrein van douane en landbouw. Inmiddels beseffen veel strafrechtjuristen en criminologen dat belangrijke aspecten van strafrecht, strafvordering en strafrechtsbeleid voorwerp zijn geworden van Europese normering. Harmonisatie van materieel strafrecht gaat gepaard met het erkennen van elkaars opsporingshandelingen en elkaars gerechtelijke uitspraken. Een Europees arrestatiebevel met het afschaffen van de dubbele strafbaarheid was het gevolg. En het blijft niet bij normering. De Europese Unie heeft ook aspiraties om operationele aspecten van de handhaving op Europees niveau vorm en inhoud te geven. De antifraude-eenheid van de Europese Commissie OLAF, de Europese politieorganisatie Europol, de Europese justitiële organisatie Eurojust zijn Europese handhavingsorganen in wording. Krijgen we straks echt een Europese politie en een Europees Openbaar ministerie? De europeanisering van het strafrecht is voor velen dan ook een bedreiging. De E.U. is snel synoniem voor ondemocratische besluitvorming, verharding van het strafklimaat en afbouw van rechtsbescherming. Veel strafrechtjuristen en criminologen verdedigen als nimmer tevoren de verworvenheden en eigenheden van het nationale strafrecht en de nationale soevereiniteit als een 'blijf-van-mijn-lijf'-actie. Veelal worden de pijlen gericht op de Europese Commissie, terwijl op het terrein van het Europees strafrecht de Raad van Ministers en dus de Lidstaten zelf almachtig zijn. De belangrijkste mijlpalen in het Europees strafrecht, zoals de Europol-Conventie en het Europees arrestatiebevel zijn mede dankzij besluitvorming in de Europese Raad, de Raad van regeringsleiders en staatshoofden, totstandgekomen. Kernpunt is dus niet hoe houden we ons straf(proces)recht nationaal en gevrijwaard van Europese invloed, maar hoe beschermen we democratische besluitvorming, de kwaliteit van de rechtsstaat en de waarborgen van het strafrecht in een nationaal bestuursmodel dat steeds meer interactief dient te opereren in een Europese en internationale context. Het Europese integratiemodel is vanaf de aanvang gebaseerd op een autonome geïntegreerde rechtsorde en niet op het V.S.-principe van duale soevereiniteit, namelijk dit van de Staten en dit van de Unie. Sinds het Verdrag van Maastricht hebben de Lidstaten en de Europese burgers (via de parlementaire goedkeuring en ratificatie of via referendum) ervoor gekozen om ook specifieke aspecten van strafrechtsbeleid te europeaniseren.

Hoog tijd dus om in deze bijdrage de europeanisering van het strafrecht op hoofdlijnen te schetsen en te duiden. Hierbij wordt eerst aandacht besteed aan de E.G. (eerste pijler van het E.U.-Verdrag), vervolgens aan de JBZ-samenwerking (derde pijler van het E.U.-Verdrag). Nadien zijn een evaluatie en een vooruitblik naar de lopende I.G.C. op zijn plaats.

2. E.G. en europeanisering van de handhaving in de Lidstaten

In de E.G. wordt, om redenen die snel duidelijk zullen worden, niet gesproken over europeanisering van het strafrecht, maar over europeanisering van het nationale handhavingsrecht. De invloed van het E.G.-recht loopt zowel via de jurisprudentiële normering van de communautaire gerechten (Hof van Justitie en het Gerecht van eerste aanleg) als via legislatieve normering (verdrag, richtlijnen en

verordeningen). Naast de normering en harmonisatie van het nationale handhavingsrecht zien we in de E.G. ook dat de operationele Europese handhaving aan belang wint.

2.1. JURISPRUDENTIËLE NORMERING VAN DE HANDHAVING IN DE LIDSTATEN

De bevoegdheid tot handhaving van het gemeenschapsrecht berust in beginsel bij de Lidstaten. Dit betekent nog niet dat de Lidstaten deze bevoegdheid, inclusief op strafrechtelijk terrein, in alle vrijheid kunnen uitoefenen. Het Hof van Justitie heeft reeds in de jaren tachtig op basis van de gemeenschapstrouw in artikel 10 van het E.G.-Verdrag (EGV) een communautaire handhavingplicht gecreëerd. De Lidstaten behouden weliswaar keuzevrijheid bij de aanwending van hun nationale (privaatrechtelijke, tuchtrechtelijke, bestuursrechtelijke, strafrechtelijke) handhavingssystemen, maar die vrijheid wordt doelgebonden ingevuld door het Hof. De Lidstaten hebben de verplichting te voorzien in een handhavingregime met een effectief, proportioneel en afschrikwekkend karakter. Bovendien mogen ze daarbij niet discrimineren tussen gelijkaardige nationale en Europese belangen (assimilatiebeginsel). Als een Lidstaat fiscale fraude strafrechtelijk handhaaft moet het dit ook doen voor de fraude met communautaire douanerechten.⁴ Dat die eisen ook gelden voor de handhavingpraktijk, ook de strafvorderlijke, is recentelijk bevestigd door het Hof in de Spaanse aardbeienzaak. Aanhoudende acties van boze Franse boeren tegen fruittransport afkomstig uit Spanje werden door de Franse politie wel geverbaliseerd, maar door het O.M. stelselmatig geseponeerd. Zelfs acties met brandstichting en vernieling van de vrachtwagens en slagen en verwondingen toegebracht aan chauffeurs werden stelselmatig met beleidssepot afgedaan. Klachten van vervoersbedrijven, producenten, enz. en van de Europese Commissie hadden geen ander O.M.-beleid tot gevolg. De Europese Commissie daagde Frankrijk voor het Hof van Justitie wegens niet-nakoming van verdragsverplichtingen en kreeg van het Hof gelijk. De gemeenschapstrouw en het waarborgen van het vrij verkeer van goederen verplicht een Lidstaat niet om bij de handhaving van het gemeenschapsrecht het legaliteitsbeginsel te hanteren in plaats van het opportunitieitsbeginsel, maar de Lidstaat dient bij het gebruik van het opportunitieitsbeginsel de communautaire belangen mede af te wegen.⁵

2.2. LEGISLATIEVE NORMERING VAN DE HANDHAVING IN DE LIDSTATEN

Sinds de jaren tachtig heeft de communautaire wetgever de nationale handhaving vergaand geharmoniseerd door het definiëren van normstellingen (verboden, geboden, zorgplichten) en door het voorschrijven van verplichtingen met betrek-

4. Zaak 68/88, Commissie v. Griekenland, *Jur.* 1989 (2965); J.A.E. VERVAELE, *EEG-fraude en Europees economisch strafrecht*, Deventer, 1991.

5. Zaak C-265/95, *Jur.* 1995 (I-6959).

king tot controlehandelingen en sancties.⁶ In communautaire richtlijnen en verordeningen met betrekking tot landbouw, visserij, milieu, financiële markten, wetenschappen, enz.⁷ zijn hiervan uiteenlopende voorbeelden te vinden. Communautaire harmonisatie van de nationale handhaving betekent nog niet harmonisatie van het straf(proces)recht, althans niet op een directe wijze. Immers, de keuze voor het in te zetten handhavingstelsel (civiel recht, tuchtrecht, bestuursrecht, strafrecht of een combinatie) bij het effectueren van gemeenschapsrecht blijft in beginsel een nationale keuze. Evenwel, communautaire handhavingstelsels als afschrikking en effectiviteit en harmonisatiebepalingen⁸ in de communautaire wetgeving kunnen de nationale wetgever indirect dwingen tot het inzetten van punitieve handhavingsinstrumenten. Van zodra een Lidstaat kiest voor (mede) strafrechtelijke handhaving van een communautair beleidsterrein werkt het communautair recht volledig door in het strafrecht. Het nationale strafrecht moet rekening houden met de materiële normstellingen van het communautair beleidsterrein en met de handhavingverplichtingen. In die zin is er in het communautair recht duidelijk sprake van een indirecte harmonisatie van het nationale straf(proces)recht. Het nationale straf(proces)recht kan aanpassing behoeven omdat nationale normen onverenigbaar zijn met het gemeenschapsrecht (negatieve integratie). Strafbaarstelling van smokkel en ontduiking van douanerechten en strafbaarstelling van geldtransport binnen de Unie zijn niet meer verenigbaar met het huidige communautaire recht. Onvolledige of foutieve omzettingen van richtlijnen in het nationale straf(proces)recht zijn strijdig met het Verdrag en kunnen leiden tot procedures tegen de Lidstaat voor het Hof van Justitie en tot onontvankelijkheid van de vervolging in strafzaken. Het niet-erkennen van de bewijskracht van handavingsrapporten van OLAF in het nationale strafprocesrecht is strijdig met Europese normering.⁹ Het nationale straf(proces)recht kan eveneens aanpassing behoeven omdat het communautair recht effectief gehandhaafd moet worden (positieve integratie). Hiervan zijn veel voorbeelden te noemen. Laat mij dit illustreren met recente normering op het terrein van beleggingen in effecten en beursfraude.

De volledige liberalisering van het kapitaalverkeer heeft in de E.G. lang op zich laten wachten. Om die reden heeft het tot begin jaren negentig geduurd vooralee de E.G. de dienstverlening van effectenbemiddelaars en vermogensbeheerders via

6. J.A.E. VERVAELE, "Administratieve sanctiebevoegdheden van en in de Gemeenschap. Naar systeem van Europese bestuurssancties?", in: J.A.E. VERVAELE (red.), *Bestuursrechtelijke toezicht en handhaving van gemeenschapsrecht in Nederland, Europese Monografieën*, 41, Dordrecht, 1993.

7. Zie b.v. Verordening 2988/95, *PB*, 1995, L. 312.

8. Voor een goed voorbeeld, zie art. 31 Visserijverordening 2847/93, *PB*, 1993, L. 261.

9. Zie J.A.E. VERVAELE, "Communautaire normering en operationele toepassing van bevoegdheden, bewijsgeving en bewijsgebruik met betrekking tot schending van finar van de EG", in J.A.E. VERVAELE (ed.), *Transnationale handhaving van de financiering van de Europese Unie. Ontwikkelingen in het Verdrag van Amsterdam en het Corruptieverdrag/Groningen*, 1999, 59-98.

4.
Ela
5.2

een richtlijn heeft geharmoniseerd.¹⁰ In 1989 had de E.G. reeds een richtlijn goedgekeurd tot coördinatie van voorschriften inzake transacties van ingewijden.¹¹ Door de voortschrijdende integratie van de Europese financiële sector, inclusief de fusies van beurzen, de introductie van de eenheidsmunt, de mondialisering van het effectenverkeer en de invloed van nieuwe technologieën voldeed de communautaire regelgeving niet meer om tot een geïntegreerde Europese kapitaalmarkt te komen. De Beleggingsrichtlijn van 1993 is grondig herzien¹² en daaraan gekoppeld zijn nieuwe richtlijnen uitgewerkt inzake de prospectus die gepubliceerd moet worden wanneer effecten aan het publiek worden aangeboden of tot de handel worden toegelaten¹³ en inzake handel met voorwetenschap en marktmanipulatie (marktmisbruik).¹⁴ De E.G. introduceert hier een nieuwe verbodsbepaling, namelijk marktmisbruik die veel ruimer is dan handel met voorwetenschap of *insider trading*.¹⁵ Marktmisbruik heeft zowel betrekking op handel met voorwetenschap, het verstoren van de prijsvorming van financiële instrumenten als op het verspreiden van bedrieglijke of misleidende informatie, al dan niet on line. Het is voor de belegger essentieel dat de spelregels inzake a) toegang tot de informatie, b) kennis van de prijsvorming en c) kennis van de oorsprong van de openbare informatie voor alle beleggers gelijk zijn en worden gerespecteerd. Door de toenemende internethandel in financiële instrumenten en de digitale informatieverstrekking daarover is die behoefte voor de belegger alleen maar toegenomen. De definitie van marktmanipulatie berust op het gedrag van de betrokken persoon en niet op hun bedoeling of oogmerk. Die kan zowel betrekking hebben op transacties en handeloopdrachten in het orderboek als op verspreiding van informatie waarmee marktdeelnemers worden misleid of waarmee getracht wordt hen te misleiden:

“(a) transacties of handelsorders die onjuiste of misleidende signalen geven of waarschijnlijk zullen geven met betrekking tot het aanbod van, de vraag naar of de koers van financiële instrumenten, of waarbij een of meer personen samenwerken om de koers van een financieel instrument op een abnormaal of een kunstmatig niveau te houden, tenzij (...) (b) transacties of handelsorders waarbij gebruik wordt gemaakt van oneigenlijke of enigerlei andere vorm van bedrog of misleiding en (c) de verspreiding van informatie via de media, met inbegrip van internet, of via andere kanalen, die onjuiste of misleidende signalen geeft of waarschijnlijk zal geven met betrekking tot financiële instrumenten (...)”¹⁶

Artikel 14 (1) eist van de Lidstaten dat doeltreffende, evenredige en afschrikkende administratieve maatregelen en sancties worden opgelegd. In artikel 14 (3) wordt ook uitdrukkelijk bepaald dat de Lidstaten dienen te voorzien in sancties bij

10. Richtlijn 93/22, 10 mei 1993 betreffende het verrichten van diensten op het gebied van beleggingen in effecten.

11. Richtlijn 89/592, *PB*. L. 334.

12. COM (2002) 625.

13. COM (2001) 0280 def., *PB*. 2001, C. 240E, goedgekeurd in juli 2003.

14. Richtlijn 2003/6/EG, 28 januari 2003.

15. Zie J.A.E. VERVAELE, “Openbaar overnamebod en misbruik van voorwetenschap: snelt het strafrecht de beurs ter hulp of achterna?”, *Panopticon* 1990, 1-7.

16. Art. 1.

niet-medewerking aan onderzoekshandelingen. Wat betekent de sanctieharmonisatie voor de Lidstaten? In de toelichting bij de ontwerp Richtlijn was onder d) te lezen:

“Het is in een geïntegreerde financiële markt in beginsel onaanvaardbaar dat onrechtmatig gedrag in één land tot een zware straf leidt, in een ander land tot een lichte straf en in een derde land onbestraft blijft. Een volledige harmonisatie van strafrechtelijke sancties is evenwel niet in het E.G.-Verdrag voorzien. Niettemin is het wenselijk, en in overeenstemming met het Gemeenschapsrecht, indien de Richtlijn een algemene verplichting voor de Lidstaten bevat om sancties vast te stellen en op te leggen voor de schending van maatregelen die ingevolge de Richtlijn zijn vastgesteld, en wel op zodanige wijze dat naleving van de vereisten ervan wordt bevorderd.”

De Richtlijn heeft dit ingevuld door van elke Lidstaat te vereisen dat er een onafhankelijk bestuursorgaan is belast met het toezicht en de bestuurlijke sanctionering van voorkennis en marktmanipulatie. Dit laat cumulatie met strafrechtelijke sanctionering onverlet. De bestuurlijke sanctionering omvat tevens punitieve sancties in de zin van artikel 6 van het EVRM, zoals verbeurte van last onder dwangsom, bestuurlijke boetes, schorsing en intrekking van de vergunning. Kortom, hier is onder regie van de E.G. bestraffend bestuur aan het werk. Nieuw is ook dat in de Richtlijn concrete minimale onderzoeksbevoegdheden worden vereist die de toezichthouder uitoefent “hetzij rechtstreeks, hetzij in samenwerking met andere autoriteiten, zoals gerechtelijke instanties”.¹⁷ Dat toegang tot de boekhouding en het vorderen van inlichtingen daartoe behoren verbaast niet, maar de lijst van artikel 12 (2) bevat ook: het vorderen van overzichten van telefoon- en data-verkeer, het vorderen van de bevriezing en/of inbeslagname van activa en het vorderen van een tijdelijk verbod op beroepsuitoefening. De Richtlijn reguleert dus niet alleen de bestuurlijke toezichtbevoegdheden maar ook mede strafvorderlijke bevoegdheden, althans op zijn minst door verplicht te stellen dat de toezichthouder de uitoefening van die bevoegdheden kan vorderen door gerechtelijke autoriteiten. Dit alles heeft volgens Overweging 43 bij de Richtlijn tot doel dat de er in Europa consequent wordt gehandhaafd, met name in de strijd tegen de economische criminaliteit. Kortom, de Richtlijn bevat geen directe strafrechtelijke harmonisatie, maar heeft via de normstelling en de verplichtingen op het terrein van de onderzoeksbevoegdheden wel degelijk invloed op het nationale straf- en strafprocesrecht en op het nationale strafrechtelijk beleid. De nationale wetgever heeft tot 12 oktober 2004 de tijd om de verplichtingen in nationaal recht om te zetten. Het lijkt geen twijfel dat ook België zal moeten sleutelen¹⁸ aan de beursdelicten emissiebedrog (art. 496 Sw.), koersmanipulatie (art. 148 § 2 Wet Secundaire Markten) en misbruik van voorkennis (art. 25 Wet Toezicht Financiële Sector) en aan de onderzoeksbevoegdheden die berusten bij de Commissie voor het Bank- en Financiewezen en het O.M. Er zal toch nog eens kritisch gekeken

17. Art. 12 (1).

18. Voor de huidige stand van zaken, zie “Een Strafrecht voor Bank- en Beursverrichtingen”, *TBH-dossier*, nr. 4, 1997.

moeten worden naar de recente en moderne Wet betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten.¹⁹ Dit geldt niet alleen voor markmanipulatie, maar ook voor voorkennis. Zo voorziet de richtlijn in een verplichte meldingsplicht voor handelaren in financiële transacties indien zij “een redelijk vermoeden hebben dat een transactie handel met voorwetenschap of marktmanipulatie inhoudt”.²⁰ Deze meldingsplicht doet uiteraard sterk denken aan de meldingsplicht bij vermoeden van witwassen, die ook door communautair recht is voorgeschreven. Deze nieuwe meldingsplicht dient ingebouwd te worden in de nationale wetgeving en dit op een wijze dat hij ook kan worden afgedwongen.

De directe harmonisatie van punitieve administratieve sancties en punitief toezicht door bestuurlijke handhavingsorganen is in de E.G. niet uitzonderlijk. Landbouw-, douane- en antifraudeverordeningen²¹ voorzien in gedetailleerde administratieve sancties die door de Lidstaten moeten worden opgelegd.²² Of die bevoegdheden ook ruimte laten voor een directe harmonisatie van het nationale straf(proces)recht is in de doctrine omstreden. De Europese Commissie heeft herhaalde malen gepoogd om Lidstaten via richtlijnen te verplichten tot directe strafrechtelijke harmonisatie²³, maar in de praktijk heeft de Raad van Ministers de strafrechtelijke angel eruit gehaald en de keuzevrijheid van de Lidstaten voor het handhavingsregime intact gelaten. Of deze politieke vaststelling ook betekent dat het EGV geen juridische basis biedt voor directe strafrechtelijke harmonisatie is nog maar de vraag. *De iure* is er met de komst van de derde pijler, ook die van Amsterdam, niets gewijzigd aan de eerste pijler en dus ook niet aan de mogelijke rechtsgrondslag tot strafrechtelijke harmonisatie in de eerste pijler. Sterker nog, in artikel 2 van het EUV is uitdrukkelijk bepaald dat de derde pijler het *acquis communautaire* moet naleven en bevorderen. Kortom, de bevoegdheden onder de derde pijler mogen niet worden aangewend ten koste van de bevoegdheden onder de eerste pijler en de derde pijler dient mede ter handhaving van het communautair beleid. Belangrijk is wel dat in het EGV van Amsterdam een expliciete juridische basis is opgenomen voor harmonisatie ter bescherming van de financiële belangen van de E.G. en voor douanesamenwerking.²⁴ In die twee artikelen en ook enkel in deze twee artikelen is bepaald dat de maatregelen die op basis van die artikelen worden genomen geen betrekking kunnen hebben op de “toepassing van het nationale strafrecht of de nationale rechtsbedeling”.

Voorts is de Europese Commissie van mening, daarin gesteund door het Europees Parlement, dat er in het EGV wel degelijk bevoegdheden besloten liggen tot directe harmonisatie van het strafrecht. Om die reden heeft de Europese Com-

19. Wet 2 augustus 2002, B.S. 4 september 2002, 39121.

20. Art. 6 (9).

21. Zie b.v. Verordening 2988/95, PB. 1995, L. 312.

22. Zie zaak C-240/90, Duitsland v. Commissie, Jur. H.v.J. 1992 (I-5383).

23. Zie voorstel richtlijn inzake preventie witwassen, COM (90) 106 final, PB. 1990, C. 106.

24. Respectievelijk art. 280 en 135 E.G.-Verdrag van Amsterdam.

missie recent twee richtlijnvoorstellen ingediend tot rechtstreekse harmonisatie van het strafrecht. De voorstellen hebben betrekking op E.G.-fraude²⁵ en op milieustrafrecht.²⁶ Beide voorstellen treden in concurrentie met derdepijlerinitiatieven, respectievelijk de PIF-Conventie en haar protocollen²⁷ en het voorstel voor een kaderbesluit milieustrafrecht.²⁸ Inmiddels is gebleken dat de juridische dienst van de Raad in zijn advies van mening is dat het EGV wel degelijk een juridische grondslag biedt voor directe strafrechtelijke harmonisatie, evenwel beperkt tot het voorschrijven van het strafrechtelijk verbod/gebod (delictomschrijvingen) en van de plicht tot strafrechtelijk sanctioneren. De strafrechtelijke harmonisatie van straffen, van de strafvorderlijke aspecten, van aspecten van strafrechtelijke aansprakelijkheid en van strafrechtelijke samenwerking is enkel mogelijk in de derde pijler. Dat dit verrassende advies, dat dus beperkte strafrechtelijke harmonisatiebevoegdheid erkent onder de eerste pijler, niet door alle Lidstaten wordt gedeeld, is evident. De Raad van Ministers heeft zich aan het advies weinig gelegen laten liggen en heeft inmiddels het Kaderbesluit Milieustrafrecht goedgekeurd.²⁹ Hierdoor worden Lidstaten verplicht om een aantal opzettelijke en culpose milieudelicten strafbaar te stellen en voor de zwaardere delicten tevens te voorzien in vrijheidsberovende straffen. De aansprakelijkheid van rechtspersonen is ook verplicht, maar hoeft niet *per se* strafrechtelijk ingevuld te worden. Bij de strafbaarstellingen is opvallend dat ze bijna allemaal het bestanddeel wederrechtelijk in hun omschrijving hebben, waardoor er dus door het O.M. ten laste moet worden gelegd dat er gehandeld is in strijd met wettelijke voorschriften, vergunningen of vergunningsvoorwaarden. Ook hier is slechts heel beperkt sprake van een autonoom milieustrafrecht dat eigen rechtsgoederen beschermt. Het gaat in grote mate over een van het administratief recht afhankelijk milieustrafrecht. De Europese Commissie heeft er mijns inziens terecht voor gekozen om de goedkeuring van het kaderbesluit aan te vechten voor het Hof van Justitie, als strijdig met het *acquis communautaire*. Hopelijk levert dat een lang verwachte principe-uitspraak op over de bevoegdheidsverdeling inzake strafrechtelijke harmonisatie en kan een einde worden gemaakt aan de institutionele veldslagen tussen E.G. en E.U.

2.3. NORMERING VAN DE NATIONALE SAMENWERKING EN GEGEVENS-UITWIJSELING

In de eerste pijler wordt ook de samenwerking tussen de nationale handhavingsorganen genormeerd. Hierbij staat de wederzijdse administratieve bijstand centraal.³⁰ Kort samengevat gaat het over uitwisseling van gegevens tussen toe-

25. COM (2001) 0139 final, C 180E/238.

26. COM (2001) 272 final, C 240E/125. Zie T. DE LANGE, "Naar een Europees milieustrafrecht", *Milieu en Recht* 2002, nummer 1, 2.

27. *PB*. 1995, C. 316; *PB*. 1996, C. 313 en *PB*. 1997, C. 221.

28. *PB*. 2000, C. 39.

29. Kaderbesluit 2003/80/JBZ, 27 januari, *PB. L*. 5 februari 2003.

30. Voor meer uitleg, zie J.A.E. VERVAELE en A. KLIP (eds.), "European cooperation between Tax, Customs and Judicial Authorities", *Kluwer Law International* 2002.

zichhouders op het terrein van douane, fiscaliteit³¹ en witwassen.³² In het kader van de bijstand is ook onderzoek op verzoek mogelijk met deelname van buitenlandse inspecteurs. Op het fiscale douaneterrein (douanerechten)³³ is de Europese Commissie erkende verzoekende partij. Zij kan dus ook Lidstaten vragen om onderzoek in te stellen en er desgevallend aan deelnemen. Dat de gegevensuitwisseling tussen nationale handhavingsorganen (vrijwillig of op verzoek) in het bestuurlijk traject niet enkel van belang is voor het vaststellen van een fiscale aanslag of van een douaneschuld, bleek onlangs nog in het KB-Luxschandaal, waarbij door een werknemer ontvreemde cliëntgegevens in handen kwamen van Belgische autoriteiten en door die Belgische autoriteiten via de vrijwillige bijstand aan Nederlandse en Duitse autoriteiten zijn doorgestuurd. Op basis van die informatie zijn inmiddels in Nederland forse punitieve bestuurlijke boetes opgelegd en strafzaken geopend. Een aantal beslissingen zijn inmiddels in beroep aangevochten en beloven vuurwerk op te leveren.³⁴

2.4. OPERATIONELE HANDHAVINGSBEVOEGDHEDEN VAN DE EUROPESE COMMISSIE

De Europese Commissie beschikt sinds de jaren zestig over operationele onderzoeks- en sanctiebevoegdheden op het terrein van de Europese mededinging. Die bevoegdheden vinden hun rechtsgrondslag in de artikelen 80-81 van het EGV en zijn verder uitgewerkt in de historische Verordening 17/62.³⁵ Samengevat kan je stellen dat de Europese Commissie zelfstandig toezicht kan uitoefenen bij bedrijven en bij derden, toegang heeft tot lokalen, administratie, vragen kan stellen, kopieën kan maken van facturen en van harde schijven, enz. De Europese Commissie beschikt niet over opsporingsbevoegdheden en strafvorderlijke dwangmiddelen maar kan wel bij niet-medewerking om bijstand van de Lidstaat vragen, die alle gepaste maatregelen moet nemen. Sinds het arrest-Hoechst³⁶ wordt algemeen aanvaard dat die bijstand ook doorzoeking in de bedrijfslokalen kan inhouden, kortom het met dwang openmaken van opbergruimtes, inbreken in computerbestanden, enz. Deze bestuurlijke doorzoeking lijkt erg op een strafvorderlijke doorzoeking (of huiszoeking). Om die reden dient in een aantal Lidstaten de Commissie zich vooraf te wenden tot een gerechtelijke autoriteit voor een mandaat.

Ook hier is vast te stellen dat onder invloed van communautaire regelgeving de scheidingslijn tussen bestuurlijk toezicht en strafvorderlijke opsporing gaat ver-

31. Zie Richtlijn 77/799, *PB*. 1977, L. 336 en Verordening 1798/2003, *PB*. L. 264.

32. Zie Besluit Raad 17 oktober 2000 inzake een regeling voor samenwerking tussen de financiële inlichtingeneenheden van de Lidstaten bij de uitwisseling van gegevens, *PB*. 2000, L. 271.

33. Zie Bijstandsverordening 515/97, *PB*. 1997, L. 82.

34. Zie T.A. VAN KAMPEN en L.J. DE RIJKE, "Het achterhalen van niet opgegeven tegoeden door de Belastingdienst: de zaak Kredietbank Luxemburg. Vraagtekens bij de bewijsvergaring door de Belastingdienst", *Nederlands Juristenblad* 2003, 1497-1504.

35. *PB*. 13, 21 februari 1962.

36. Zaak 46/87 en 227/88 (1989) E.C.R. 2859.

vagen. Recentelijk is Verordening 17/62 vervangen door Verordening 1/2003³⁷ waarbij de Europese Commissie in artikel 21 de bevoegdheid krijgt om die doorzoeking ook te verrichten in andere lokalen dan bedrijfslokalen, inclusief de woningen van directeuren, bestuurders en andere personeelsleden. Ook deze doorzoeking is onderworpen aan een rechterlijke machtiging.³⁸

Zelfstandige operationele toezichtbevoegdheden voor de Commissie zijn uitzonderlijk, maar in 1996 is er toch een belangrijke bevoegdheid bijgekomen, namelijk die voor de antifraude-eenheid OLAF van de Europese Commissie (UCLAF/OLAF).³⁹ OLAF kan Lidstaten verzoeken om een administratief onderzoek te openen en er met haar inspecteurs aan deelnemen⁴⁰, maar op basis van Verordening 2185/96⁴¹ heeft OLAF de bevoegdheid tot zelfstandig onderzoek in de Lidstaten. De verordening voorziet in een horizontale regeling. Horizontaal betekent dat de bepalingen van toepassing zijn op alle E.G.-beleidsterreinen, voorzover er aanknopingspunten zijn met E.G.-financiën.⁴² Artikel 2 omschrijft het onderzoeksmandaat van de Commissie: 1) bij ernstige of transnationale onregelmatigheden of wanneer marktdeelnemers van verschillende landen erbij betrokken zijn of 2) op verzoek van de betrokken Lidstaat, of 3) indien de situatie het in een Lidstaat in een bijzonder geval noodzakelijk maakt om de controle te versterken, met het oog op betere fraudebestrijding én met het oog op het verwezenlijken van een gelijkwaardig beschermingsniveau binnen de Gemeenschap. Het mandaat betreft niet alleen transnationale fraudegevallen, maar ook zware fraude én de Commissie kan in bijzondere situaties inspecties uitvoeren ter correctie van het handhavingsfalen van een Lidstaat (proactief assimilatiebeginsel). OLAF kan binnen dit mandaat zelfstandig, dus onder eigen gezag en onder verantwoordelijkheid van de Commissie, externe inspecties uitvoeren, waarbij teams kunnen worden samengesteld met inspecteurs van de betrokken Lidstaat en/of andere Lidstaten. De onderzoeksbevoegdheden zijn geregeld in artikel 7 en omvatten klassieke toezichtbevoegdheden, dus geen opsporingsbevoegdheden. Evenwel, ook hier hebben de Lidstaten een bijstandsplicht. Hoe dit in de praktijk werkt

37. *PB. L.* 4 januari 2003.

38. In dit verband zie over de recente zaken *Colas Est (E.H.R.M.)* en *Roquette (Hof van Justitie)*, H.R. KRANENBORG, "Art. 8 EVRM en de verificatiebevoegdheden van de Commissie", *SEW, Tijdschrift voor Europees en economisch recht* 2003, 49-57.

39. J.A.E. VERVAELE, "Naar een Europees zelfstandig bestuursorgaan (zbo) voor fraude- en corruptiebestrijding in de EU?", *Nederlands Juristenblad* 1999, 636-643.

40. Voor een illustratie, zie J.A.E. VERVAELE, "Fraude met Europese sociale subsidies in Nederland", *Nederlands Juristenblad* 2001, 2167-2175.

41. Verordening 2185/96 betreffende de controles en verificaties ter plaatse die door de Commissie worden uitgevoerd ter bescherming van de financiële belangen van de E.G. tegen fraudes en andere onregelmatigheden, *PB.* 1996, L. 292.

42. Omdat deze verordening een uitwerking is van art. 8 Fraudeverordening 2988/95, *PB.* 1995, L. 312, geldt evenwel dat B.T.W. hiervan is uitgesloten. De Lidstaten zijn erg gesteld op fiscale autonomie. Dit staat in schril contrast met de toenemende transnationale B.T.W.-carrousel fraude. Zie J.A.E. VERVAELE (ed.), *Strijd tegen BTW-fraude in de EU*, Antwerpen-Apeldoorn, 1995, en Speciaal Rapport 9/98 van de Europese Rekenkamer over de bescherming van de financiële belangen van de E.U. op B.T.W.-gebied, *PB. C.* 356.

ervaarde een West-Vlaams bedrijf dat illegaal ingevroren gekkekoeienvlees importeerde en voorzag van etiketten met de vermelding Belgisch kwaliteitsvlees en vervolgens met E.G.-subsidies exporteerde naar Rusland. Door de vermoede betrokkenheid van inspecteurs van de Belgische toezichthouder (Instituut voor Veterinaire Keuring – I.V.K.) bij de fraude, deed OLAF beroep op haar zelfstandige onderzoeksbevoegdheid in plaats van aan het I.V.K. te vragen om een administratief onderzoek te openen. Bij het bedrijf werd niet alle nodige medewerking verkregen. De verplichte bijstand werd vervolgens geleverd door politie en gerechtelijke autoriteiten. OLAF beschikt tevens over interne toezichtbevoegdheden bij de Europese instellingen in de strijd tegen fraude en corruptie.⁴³ OLAF beschikt dus niet over opsporingsbevoegdheden of dwangmiddelen, maar de verordening voorziet wel in directe samenwerking met de nationale gerechtelijke autoriteiten, waardoor de armslag van de onderzoeksrechters in Brussel met betrekking tot corrupte E.U.-ambtenaren behoorlijk is vergroot. Het belang van deze OLAF-Verordening is onlangs geïllustreerd in ophefmakende fraudeschandalen, zoals dit in het bureau Eurostat⁴⁴ en in de voorkenniszaak waarbij Europese ambtenaren graanhandelaren zouden hebben getipt over de wekelijkse graanprijs (handel met voorkennis in grondstoffen).

3. E.U. en europeanisering van het strafrecht

3.1. EUROPEANISERING VAN HET STRAFRECHT ONDER HET VERDRAG VAN MAASTRICHT

Met de realisatie van de interne markt, de opheffing van de binnengrenzen en de volle werking van de vier vrijheden (vrij verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal) is het overduidelijk dat de agenda's van Justitie en Binnenlandse Zaken niet louter meer louter nationaal ingevuld kunnen worden. Nog vóór de inwerkingtreding van het EUV van Maastricht zijn de Europese Politieke Samenwerking (EPS)⁴⁵ en Schengen de geschikte fora voor overleg en specifieke normering. De EPS-Verdragen en het Schengen-Acquis⁴⁶ zijn hiervan het resultaat. Toch was er begin jaren negentig duidelijk behoefte aan een meer structurele en fundamentele aanpak. Het integreren van het JBZ in de communautaire structuur en spelregels bleek voor veel landen een paar bruggen te ver. De E.U.-pijlerstructuur met een mix van communautair en intergouvernementeel beleid bleek het meest optimale compromis. JBZ werd onderdeel van het E.U.-huis, maar in dat gedeelte zwaaiden de Lidstaten overduidelijk de plak en golden er andere spelregels, zoals de unanimitétsregel bij besluitvorming, beperkte bevoegdheid voor het Europees Parlement en facultatieve bevoegdheid voor het Europees Hof van Justitie.

43. Zie Verordening 1073/1999, *PB. L.* 136, 31 mei 1999.

44. Zie <http://www.uba.uva.nl/jb/object.cfm?objectid=C9E49C83-F015-421D-A1EA8F30619620E9>

45. Zie J.A.E. VERVAELE, *EEG-fraude en Europees economisch strafrecht*, Kluwer, 1991.

46. Council of the EU, *The Schengen Acquis integrated into the EU*, mei 1999.

3.1.1. Harmonisatie

Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht en dus van de JBZ-samenwerking in de derde pijler kon niet vermoed worden dat de europeanisering van het strafrecht in zo'n stroomversnelling zou raken. Immers, in titel VI van het EUV was er geen sprake van strafrechtelijke harmonisatie, wel van justitiële samenwerking in strafzaken en politiesamenwerking. Voorzover er sprake was van materiële terreinen van gemeenschappelijk belang waren die zeer beperkt en exclusief vermeld in artikel 1. Desondanks zijn er in de periode 1993-1998 behoorlijk wat JBZ-activiteiten verricht die het mandaat van titel VI lijken te overschrijden. Vooral bij de niet-bindende instrumenten is er een vrij uiteenlopend gamma aan onderwerpen te vinden in resoluties, aanbevelingen, gemeenschappelijke standpunten, enz. Ik verwijs bijvoorbeeld naar terrorisme, witwassen, milieucriminaliteit, racisme en xenofobie, illegale handel in kunstwerken, valsmunterij, hooliganisme, mensensmokkel en intrekken van rijbewijzen.⁴⁷ Dit kan moeilijk aan de regelgever van de Europese Commissie worden toegeschreven of verweten, want die had voor die expliciet strafrechtelijke onderwerpen geen initiatiefrecht. Kortom, de behoefte tot intergouvernementele samenwerking in strafzaken, werd zonder veel schroom beoefend en bewoog zich ook steeds meer op het terrein van harmonisatie van het materiële strafrecht. Opvallend is ook dat de meeste onderwerpen zijn ingegeven door nationale tijdsgebonden politieke items.

3.1.2. Normering van de nationale samenwerking en gegevensuitwisseling

In de periode 1992-1998 is tevens hard gewerkt aan een betere normering van de rechtshulp en de uitlevering in de E.U., ter vervanging van het klassieke instrumentarium van de Raad van Europa. Uitleveringsverdragen werden bijgeschaafd, onder andere door de invoering van de eenvoudige uitlevering bij akkoord van de verdachte.⁴⁸ Kroonstuk op het werk is ongetwijfeld het Europees Rechtshulpverdrag (ERV) dat na jarenlange onderhandelingen in 2000 werd goedgekeurd.⁴⁹ Het ERV introduceert de directe samenwerking tussen de handhavingsorganen als principe (in plaats van de koninklijke weg via de Ministeries van Buitenlandse Zaken) en omvat ook proactieve en speciale strafvorderlijke onderzoekstechnieken, als infiltratie, gecontroleerde doorlevering en tapbevoegdheid. Bovendien is het onder voorwaarden mogelijk om bij de uitvoering van het rechtshulpverzoek in het aangezochte land gebruik te maken van de *lex forum*, dus van het recht van

47. Zie website van de Raad voor een volledig overzicht: <http://www.consilium.eu.int/jai/default.asp?lang=en>

48. Overeenkomst aangaande de verkorte procedure tot uitlevering tussen de Lidstaten van de Europese Unie, *PB*. 1995, C. 078.

49. Overeenkomst betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de Lidstaten van de Europese Unie, *PB*. 2000, C. 197. Voor commentaar zie G. VERMEULEN, *Wederzijdse rechtshulp in strafzaken in de Europese Unie: naar een volwaardige eigen rechtshulp ruimte voor de Lid-Staten?*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 1999.

het verzoekende land. Zo kan het voor het gebruik van het bewijs in het forum handig zijn om bij het onderzoek een advocaat van de verdachte aanwezig te hebben, ook al is dat in het land van uitvoering niet voorzien.

3.1.3. Operationele handhaving van de E.U.

Onder het E.U. van Maastricht is overduidelijk geopteerd voor supranationale handhaving. Het voorbeeld bij uitstek is de oprichting van Europol⁵⁰, dat zich heeft ontwikkeld van een drugseenheid naar een Europese politieorganisatie met een indrukwekkend materieel bevoegdheidsveld. Immers, er is veelvuldig gebruik gemaakt van de in de 1998 in werking getreden Europolconventie voorziene mogelijkheid tot het uitbreiden van de materiële bevoegdheid van Europol. Inmiddels behoren ook delicten als euro-valsmunterij, internationale fraude, mensenhandel, terrorisme, enz. tot de materiële bevoegdhedencatalogoog van Europol. Toch is, zoals bekend, de taakstelling van Europol met betrekking tot die delicten beperkt tot het vergaren en verrijken van criminele informatie en hiermee de operationele activiteiten in de Lidstaten te ondersteunen. Daartoe zijn binnen Europol specifieke databanken ontwikkeld, die ook persoonsgebonden informatie bevatten. Kortom, Europol is geen operationele politieautoriteit die politietoezicht uitoefent.

Tevens is onder het Verdrag van Maastricht werk gemaakt van een betere coördinatie en operationalisering van de rechtshulp en uitlevering. Bij de afdeling internationaal strafrecht (centrale autoriteit) van de Ministeries van Justitie zijn in een aantal Lidstaten verbindingsmagistraten⁵¹ gedetacheerd. Een ervaren Frans onderzoeksrechter of procureur, actief in Den Haag, is de verbindingsschakel tussen beide landen bij rechtshulp- en uitleveringsverzoeken. Hij kent het recht, de praktijk en gewoonten van beide landen en coördineert. Hij oefent geen zelfstandige onderzoeksbevoegdheden uit in het gastland. Slechts een minderheid van de Lidstaten heeft dit systeem ook effectief ingevoerd. Voorts is in Brussel een Europees Justitieel Netwerk (EJN)⁵² opgericht, dat vooral actief is op het terrein van het toegankelijk maken van het rechtshulpinstrumentarium voor de praktijk.

3.2. EUROPEANISERING ONDER HET VERDRAG VAN AMSTERDAM⁵³

De onderhandelingen over de hervorming van de derde pijler zijn bijzonder moeizaam verlopen.⁵⁴ Forse knopen, waaronder de integratie van het Schengen-Acquis in de E.U.⁵⁵, werden pas doorgehakt op de laatste topontmoeting van regerings-

50. Overeenkomst tot oprichting van een Europese Politiedienst (Europol-Overeenkomst), *PB*. 1995, C. 316.

51. Gemeenschappelijke Actie, *PB*. 1996, L. 105.

52. Gemeenschappelijke Actie, *PB*. 1998, L. 191.

53. In werking getreden op 1 mei 1999.

54. Zie J. DE ZWAAN, "De toekomst van de derde pijler en de EU-fraudebestrijding: evaluatie van de IGC en het Verdrag van Amsterdam", in J.A.E. VERVAELE, *Transnationale handhaving van de financiële belangen van de EU*, Antwerpen-Groningen, Intersentia, 1999, 15-34.

55. Implementatieconventie, *PB*. 2000, L. 239.

leiders en staatshoofden in Amsterdam. Naast de integratie van Schengen werd het luik immigratie, asiel en visa, en justitiële samenwerking in civiele zaken overgeheveld naar de eerste pijler⁵⁶ en werd de derde pijler fors hervormd. Titel VI werd omgedoopt tot een specifieke titel over politietsamenwerking en justitiële samenwerking in strafzaken. De doelstellingen van de titel worden vrij vaag omschreven in artikel 29: “de burgers in een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid een hoog niveau van zekerheid verschaffen (...) door het voorkomen en bestrijden van al dan niet georganiseerde criminaliteit, met name terrorisme, mensenhandel en misdrijven tegen kinderen, illegale drugshandel en illegale wapenhandel, corruptie en fraude”. De instrumenten daarvoor zijn niet alleen politieke samenwerking en justitiële samenwerking in strafzaken, zoals in Titel VI vermeld, maar ook “waar nodig, onderlinge aanpassing van de bepalingen betreffende strafzaken in de Lidstaten”, dus directe harmonisatie van het straf(proces)recht.

In het EUV van Amsterdam heeft de Commissie ook initiatiefrecht gekregen voor de derde pijler. Vrij snel is bij de Europese Commissie een directoraat-generaal JBZ opgericht⁵⁷ en reeds in december 1998 werd het actieplan van de Raad en de Commissie met betrekking tot de realisatie van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid⁵⁸ aangenomen. Het actieplan bevat een waslijst aan beleidsprioriteiten met tijdsfasering. Hierbij is in ieder geval aan te tekenen dat de harmonisatie van het materiële strafrecht niet wordt beperkt tot de drie vermelde paradigma's. De belangrijkste impuls voor de europeanisering van het strafrecht is evenwel uitgegaan van de speciale Europese Raad van regeringsleiders en staatshoofden te Tampere (oktober 1999), exclusief gewijd aan de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. In de Tampere-conclusies⁵⁹ is het principe van de wederzijdse erkenning⁶⁰, bekend vanuit het E.G.-recht, naar voor geschoven als de hoeksteen van de justitiële samenwerking. Lidstaten moeten elkaars gerechtelijke beslissingen, ook in de opsporingsfase, wederzijds erkennen en dus zonder al te veel poespas juridisch effectueren. Basisidee hierbij is dat de wederzijdse erkenning uitgebreide en gedetailleerde harmonisatie van nationaal straf(proces)recht overbodig maakt. Wel wordt in Overweging 37 erkend dat een zekere harmonisatie van strafprocesrecht nodig zal zijn, namelijk de minimumstandaarden om wederzijdse erkenning mogelijk te maken. In de Tampere-conclusies wordt de Raad en de Commissie verzocht om het principe van wederzijdse erkenning te vertalen in een implementatieprogramma. Tevens wordt uitdrukkelijk verzocht om in dit programma aandacht te besteden aan “een Europese executoriale titel en de aspecten van het procesrecht waarvoor gemeenschappelijke minimumnormen noodzakelijk worden geacht teneinde de toepassing van het beginsel van weder-

56. Hierbij dient de kanttekening gemaakt dat voor deze Titel IV veel van de derdepijlerspelregels nog van kracht zijn, zoals de unanimiteregel voor de goedkeuring van de Titel IV-verordeningen of richtlijnen.

57. Onder het EUV van Maastricht was een kleine *taskforce* actief. Zie http://europa.eu.int/comm/dgs/justice_home/index_en.htm

58. *PB. C.* 23 januari 1999.

59. http://www.europarl.eu.int/summits/tam_en.htm#

60. Zie A.H.J. SWART, *Een ware Europese rechtsruimte*, Deventer 2001 en G. DE KERCHOVE en A. WEYEMBERGH, *Vers un espace judiciaire pénal Européen*, Brussel, ULB, 2000.

zijdse erkenning te vergemakkelijken, een en ander met inachtneming van de fundamentele rechtsbeginselen van de Lidstaten (...)”. De Commissie heeft de conclusies van Tampere omgezet in een concreet werkprogramma, het zogenaamde *scoreboard*⁶¹, dat halfjaarlijks wordt aangepast en een indrukwekkende lijst aan beleidsprioriteiten bevat. Tevens heeft de Commissie een mededeling inzake wederzijdse erkenning van definitieve beslissingen in strafzaken⁶², een groenboek over genoegdoening aan slachtoffers⁶³ en een groenboek over de rechten van de verdachte⁶⁴ opgesteld. Deze interne dynamiek heeft ten slotte nog een extra impuls gekregen door de terroristische aanslagen van 11 september 2001 en de externe en interne druk tot gevolg op de E.U.-besluitvorming op het JBZ-terrein. Het lijkt geen twijfel dat de besluitvorming over het Europees arrestatiebevel en de harmonisatie op het terrein van terrorismedelicten hierdoor gevoelig is versneld, zelfs in die mate dat de JBZ-Ministers van de Europese Raad een einddatum opgelegd kregen. Slagvaardige besluitvorming is uiteraard niet per definitie synoniem van democratie, rechtsstaat en kwaliteit van wetgeving.

3.2.1. Harmonisatie

In tegenstelling tot politieke en justitiële samenwerking krijgt harmonisatie van straf(proces)recht geen aparte uitwerking in Titel VI. Onder het kopje justitiële samenwerking voorziet artikel 31 *sub e*) in “het geleidelijk aannemen van maatregelen tot opstelling van minimumvoorschriften met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten en met betrekking tot straffen op het gebied van de georganiseerde criminaliteit, terrorisme en illegale drugshandel”. Opvallend is dat artikel 31 *sub e*) beperkter is geformuleerd dan het overkoepelend artikel 29. Het materieel terrein is beperkt tot drie paradigma’s; het lijkt erop dat strafprocesrecht is uitgezonderd van de harmonisatie en door de positionering lijkt er een koppeling te zijn met justitiële samenwerking, zoals bijvoorbeeld het wegwerken van obstakels voor die justitiële samenwerking. Dit laatste is onwaarschijnlijk omdat artikel 31 *sub c*) hierin voorziet. Bovendien heeft het EUV van Amsterdam een nieuw rechtsinstrument specifiek voor harmonisatie, namelijk het kaderbesluit. Nog steeds dient er beslist op basis van unanimiteit, maar het kaderbesluit dient niet geratificeerd te worden door de Lidstaten, zoals de Conventie, maar geïmplementeerd in nationaal recht. In het kaderbesluit wordt een termijn bepaald. De effectiviteit van de derdepijlernormering is hiermee fors verhoogd, maar dit heeft ook tot gevolg dat de nationale democratische controle op het besluitvormingsproces in Brussel voortaan enkel en alleen plaatsvindt in de voorbereidende fase.⁶⁵

61. http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2002/com2002_0261en01.pdf

62. COM (2000)0485 def.

63. http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/gpr/2001/com2001_0536en01.pdf

64. http://europa.eu.int/cgi-bin/eur-lex/udl.pl?GUILANGUAGE=en&DOCID=503PC0075&LANGUAGE=en&SERVICE=all&COLLECTION=com&REQUEST=Service-Search&FORMAT=all&CURRENTFORM=Service-Search&switch_nlx=13&switch_nly=15

65. Zie J.J.E. SCHUTTE, “De rechtsinstrumenten van de EU voor de ontwikkeling van gezamenlijk optreden van de lidstaten op het gebied van politieke en justitiële samenwerking in strafzaken”, *Delikt en Delinkwent* 2002, 672-688.

Reden te meer dus voor een proactieve opstelling van de nationale parlementen vis-à-vis hun nationale ministers. Slechts een minderheid van nationale parlementen is zich hier terdege van bewust en geeft aan de nationale JBZ-ministers een onderhandelingsmandaat met verantwoordingsplicht. Het Belgisch parlement is, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de parlementen van Nederland⁶⁶, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en de Scandinavische landen relatief passief en reactief blijven opereren. Tevens is door deze ontwikkeling de interesse en rol van bepaalde NGO's vrij belangrijk. Zo heeft Statewatch⁶⁷ in het V.K. zich ontwikkeld tot een echte watchdog van burgerrechten en E.U.-beleid, ook op het JBZ-terrein.

Noch de verdragsbepalingen, noch het principe van de wederzijdse erkenning hebben er de Commissie en de Lidstaten van weerhouden om een stroom aan voorstellen tot harmonisatie van het straf(proces)recht in te dienen. Sommigen spreken van de Unie op hol en van *booming business*.⁶⁸ In tegenstelling tot de Commissie, die op basis van de *scoreboard* werkt aan de uitvoering van een consistent programma, dienen de Lidstaten – ook de Lidstaten die principieel nogal afwijzend staan ten opzichte van Europees strafrecht – een panoplie aan voorstellen in.⁶⁹ De harmonisatievoorstellen hebben zowel betrekking op materieel strafrecht, strafprocesrecht als op strafrechtelijke sancties. De materiële onderwerpen zijn zeer uiteenlopend, niet altijd te koppelen aan zware criminaliteit, en vaak ingegeven door nationale politieke agenda's. Spanje was erg actief op het terrein van de terrorismebepalingen, Frankrijk op het terrein van de financiële criminaliteit, België op het terrein van seksuele uitbuiting van kinderen, enz. Bij de in werking getreden kaderbesluiten is het hoog gelegenheidsgehalte minder opvallend. Relevante kaderbesluiten zijn dit over de euro-valsmunterij⁷⁰, het kaderbesluit inzake witwassen⁷¹ en het kaderbesluit inzake terrorismebestrijding.⁷² Dit laatste kaderbesluit illustreert hoezeer het derde pijlerrecht ingrijpt in het nationale strafrecht. Immers, veel Lidstaten kenden helemaal geen specifieke strafbaarstelling van terrorisme, maar bestrafden deze daden op basis van commune delicten, waaronder ook criminele bendevoorming. Die harmonisatie beperkt zich niet tot de bestanddelen van de strafbaarstelling, maar omvat ook elementen van

66. G.J.M. CORSTENS en M.I. VELDT-FOGLIA, "Communautarisering van het straf- en strafprocesrecht", *Delikt en Delinkwent* 2003, 139 e.v.

67. <http://www.statewatch.org/news/index.html>

68. Zie A. KLIP, "Uniestrafrecht op hol geslagen", *NJB* 1997, 663-670 en A. KLIP, "Harmonisering des Strafrechts – eine Fixe Idee", *NSiZ* 2000, 626-630 en M. DE BOER, "Booming Business in Brussel: JBZ-instrumenten rollen in hoog tempo van de lopende band", *Trema* 1999, 38-41.

69. Zie <http://www.consilium.eu.int/jai/default.asp?lang=en> voor de initiatieven van de Lidstaten. Zie verder G. CORSTENS en J. PRADEL, *European Criminal Law*, The Hague/London/New York, 2002, 461; G. VERMEULEN (ed.), *Aspecten van Europees materieel strafrecht*, Maklu, 2002 en G. VERMEULEN (ed.), *Aspecten van Europees formeel strafrecht*, Maklu, 2002.

70. *PB*. 2000, L. 140. Zie J.A.E. VERVAELE, "Counterfeiting the Single European Currency (Euro): towards the federalization of Enforcement in the European Union?", *The Columbia Journal of European Law* 2002, 151-179.

71. *PB*. 2001, L. 182.

72. *PB*. 2002, L. 182.

de strafrechtelijke sanctionering. In de JBZ-Raad is met de sanctieproblematiek geworsteld. De aanvankelijke methodiek was om de gevangenisstraf niet te benoemen, maar een minimale maximumstraf te eisen door dit te koppelen aan de gevangenisstraf die in de Lidstaat nodig was voor het opleggen van voorlopige hechtenis of uitlevering. In een tweede fase is er duidelijk sprake van minimum-maximumstraffen in de kaderbesluiten. Dit betekent dat legislatief wordt opgelegd welke maximumgevangenisstraffen minimaal moeten worden voorzien voor een bepaald delict. De rechterlijke straftoemingsvrijheid blijft hierbij behouden. De uitkomst is evenwel een incoherent *ad-hoc* systeem per kaderbesluit. In de Raad is daarom een discussie gaande om de delicten in categorieën in te delen, met minima en maxima. Evenwel, een aantal Lidstaten is gekant tegen wettelijke minimumstraffen. Nederland heeft zelfs een voorbehoud op dit punt bij de derde pijler. Het is dus zeer de vraag of er straks vanuit Brussel bijzondere minimale minima worden voorgeschreven of de concrete minima verder kunnen worden ingevuld via strafvorderingsrichtlijnen van het O.M. en via straftoemingsafspraken binnen de zittende magistratuur. Er liggen ook discussievoorstellen op tafel om te werken met vier categorieën van strafmaxima (straffen die tot uitlevering kunnen leiden), straffen met maximum tussen 1 en 5 jaar, tussen 5 en 10 jaar en boven 10 jaar. Door de wederzijdse erkenning en dus het uitbouwen van een transnationaal Europees strafrecht gaat de harmonisatie ook steeds meer over strafprocesrecht. Goede voorbeelden hiervan zijn het kaderbesluit over de tenuitvoerlegging van beslissingen tot bevrozing van vermogensbestanddelen of bewijsstukken⁷³ en het voorstel tot wederzijdse erkenning van geldelijke sancties.⁷⁴

3.2.2. Normering van de (nationale) samenwerking en gegevensuitwisseling

De politieke en justitiële samenwerking is uitgewerkt in respectievelijk de artikelen 30-31 van het EUV. Qua normering van de nationale samenwerking is er hier niet veel nieuws onder de zon. En toch, schijn bedriegt. Door de Tampereinvulling van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid en het centraal stellen van de notie van wederzijdse erkenning is door de Commissie in het *scoreboard* een uitgebreid programma uitgewerkt aan wederzijdse erkenningsinstrumenten die de rechtshulp, uitlevering en executie van strafvonnissen moeten bespoedigen. In dat kader en mede onder druk van de 11-septemberaanlagen is het Kaderbesluit over een Europees aanhoudings- en overleveringsbevel⁷⁵ tot stand gekomen. Het belang van dit kaderbesluit mag niet worden onderschat. De klassieke uitleveringsprocedure wordt tussen de Lidstaten vervangen door dit bevel. In het uitvoerende land wordt door de justitiële autoriteit automatisch uitvoering gegeven aan het bevel. De toets van de rechter in het uitvoerende land is zeer marginaal. Politieke autoriteiten komen er helemaal niet meer aan te pas.

73. *PB*. 2003, L. 196.

74. Initiatief van het Verenigd Koninkrijk, de Franse Republiek en het Koninkrijk Zweden voor de aanneming door de Raad van een ontwerp-kaderbesluit inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties, *PB*. 2001, C. 278.

75. Kaderbesluit Raad 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de Lidstaten, *PB*. 2002, L. 190.

Voor 32 handelingsomschrijvingen (in feite veel meer delicten) is de eis van dubbele strafbaarheid komen te vervallen. Overlevering vindt plaats binnen 10 dagen, in het geval van toestemming van de overgeleverde, en binnen 60 dagen in andere gevallen. Er zijn nog gronden voor verplichte en facultatieve weigering, maar die zijn, in vergelijking met de klassieke uitleveringsverdragen, zeer beperkt.

Qua gegevensuitwisseling is uiteraard de integratie van het Schengen Informatie Systeem SIS in de E.U. van groot belang en de gegevensuitwisseling in het kader van Europol.⁷⁶ Inmiddels wordt druk gewerkt aan SIS II en aan de toegang van Europol en Eurojust tot bepaalde velden van SIS II.⁷⁷ Van een echt Europees Informatie Systeem (EIS) is er evenwel nog geen sprake.

Van zeer groot belang is tevens dat in het EUV in artikel 28 een specifieke rechtsgrondslag is voorzien voor het afsluiten van overeenkomsten op JBZ-terrein tussen de E.U. en derde landen. Na 11 september hoeft het niet te verbazen dat de Raad aan de Commissie voor de eerste maal toestemming heeft gegeven om onderhandelingen te openen met de V.S. De V.S. waren graag erkend als 16e staat voor het Europees aanhoudingsbevel. Dit was voor de meeste Lidstaten onbespreekbaar, maar ook het feit dat in de V.S. in veel staten en op federaal niveau de doodstraf kan worden opgelegd leverde een probleem op, onder andere wegens strijdigheid met artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). De onderhandelingen zijn niet echt makkelijk geweest, maar hebben toch geleid tot twee historische instrumenten, namelijk een bilateraal uitleveringsverdrag en een bilateraal rechtshulpverdrag tussen de E.U. en de V.S.⁷⁸ Uitlevering kan worden geweigerd als niet wordt gegarandeerd dat de doodstraf niet zal worden uitgevoerd.

3.2.3. Operationele handhaving van de E.U.

In de artikelen 30-31 van het EUV ligt het accent hoofdzakelijk op operationele aspecten, verrijking en uitwisseling van informatie en het ontwikkelen van gemeenschappelijke standaarden (opleiding, technische apparatuur, enz.). Met betrekking tot Europol voorziet het EUV nog steeds niet in operationele bevoegdheden, maar wordt in artikel 30 de rechtsgrondslag gecreëerd voor een rol van Europol bij gemeenschappelijke onderzoeksteams. De idee is dat deze teams, samengesteld uit leden van handhavingsorganisaties uit verschillende Lidstaten rond specifieke criminaliteit (b.v. mensenhandel, drugshandel, sigaretten- of alcoholsmokkel), zouden kunnen opereren in het territorium van de participerende Lidstaten. Er ontstaat dus een behoefte aan het doorbreken van de nationale territorialiteit, hetgeen ook al in de Schengen-Verdragen was gebleken met de regeling van de grensoverschrijdende achtervolging. Inmiddels is een kaderbesluit⁷⁹ over die teams goedgekeurd, maar de deelname van Europolambtenaren aan die teams

76. http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/police/europol/doc_police_europol_en.htm

77. Zie Verordening 2424/2001 en Besluit 2001/866/JHA over SIS II.

78. Voor verdere uitleg zie de bijdrage van G. VERMEULEN in dit themanummer.

79. Kaderbesluit Raad 13 juni 2002 inzake gemeenschappelijke onderzoeksteams, *PB*. 2002, L. 162.

ligt in handen van de Lidstaten die het team opzetten. Tevens is het Protocol van 28 november 2002 ter amending van de Europol-Convention goedgekeurd. Dit protocol regelt de deelname van Europolambtenaren aan gemeenschappelijke onderzoeksteams en de bevoegdheid van Europol om te verzoeken tot het instellen, uitvoeren of coördineren van onderzoek. Dit protocol is nog niet in werking, want het is nog niet geratificeerd.⁸⁰

In het EUV van Amsterdam is er geen sprake van verdere Europese operationalisering van de gerechtelijke samenwerking ten opzichte van het EUV van Maastricht. Niettemin is deze thematiek voorwerp van politieke en institutionele strijd binnen de Europese instellingen. Het Europees Parlement en de Europese Commissie zijn steeds behoorlijk kritisch geweest over het bestaan en de werking van de derde pijler. Steeds hebben ze een communautaire aanpak verdedigd binnen de eerste pijler. Bovendien staan ze op het standpunt dat voor uitgesproken communautaire belangen, zoals de bestrijding van EG-fraude, de derdepijler-normering en de derdepijlercoördinatie van de gerechtelijke samenwerking niet voldoende. Om die reden is op hun verzoek in de *corpus juris*-studie een model uitgewerkt voor een Europese strafrechtsruimte met een Europees Openbaar ministerie en rechters van vrijheden in de Lidstaten.⁸¹ Op basis van deze voorstudies heeft de Europese Commissie op de IGC ter voorbereiding van het Verdrag van Nice in 2001 voorgesteld⁸² om in het EGV een artikel 280bis op te nemen dat zou voorzien in de instelling van een Europees officier van justitie. De staatshoofden en regeringsleiders hebben dit voorstel in Nice niet overgenomen, officieel wegens onvoldoende tijd en de behoefte om praktische consequenties verder te onderzoeken. Evenwel, in de Tampere-conclusies was reeds voorzien in de oprichting van Eurojust met het doel om bij te dragen tot een goede coördinatie tussen de nationale vervolgingsautoriteiten en de onderzoeken op het gebied van georganiseerde misdaad te ondersteunen. Op de IGC is beslist om Eurojust in het Verdrag in te bouwen, namelijk in artikel 31, lid 2. Inmiddels is het Eurojust-Besluit⁸³ goedgekeurd. In dat besluit zijn ook aan Eurojust geen echte operationele O.M.-taken toegekend. Wel kan Eurojust, en dat is niet onbelangrijk, een belangrijke coördinerende en sturende rol spelen.⁸⁴ Het kan dit op basis van artikel 6 doen via de nationale leden of via artikel 7 als college. De bevoegdheid is dezelfde, maar in artikel 7 is die duidelijk dwingender voorgeschreven voor de Lidstaten. Eurojust kan als college de Lidstaten niet alleen om informatie verzoeken,

80. In afwachting zijn er op 28 september 2000 en 30 november 2000 aanbevelingen goedgekeurd die aan de Lidstaten verzoeken om de inhoud van het protocol reeds toe te passen.

81. Zie M. DELMAS-MARTY (ed.), *Corpus Juris*, Parijs, Ec. Economica, 1997 en M. DELMAS-MARTY en J.A.E. VERVAELE, *The implementation of the Corpus Juris in the Member States*, vol. I-IV, 2000-2001, Intersentia; voor de Nederlandse vertaling, zie M.J.J.P. LUCHTMAN, T.L.W. SCHEIRS en J.A.E. VERVAELE, *Corpus Juris* 2000, Utrecht, 2001 te verkrijgen op verzoek bij W.Vreekamp@law.uu.nl.

82. COM (2000) 608.

83. Besluit 28 februari, PB. 2002, L. 63.

84. N. THWAITES, "Eurojust: autre brique dans l'édifice de la coopération judiciaire en matière pénale ou solide mortier?", *Revue de Science Criminelle et de droit pénal comparé* 2003, 45-61.

maar, voor de zware criminaliteit, ook verzoeken tot het instellen van onderzoek of vervolging, tot het afstemmen van jurisdictie, en tot het instellen van gemeenschappelijke onderzoekteams. De bevoegdheden van de nationale leden van het college zijn afhankelijk van het nationale recht. In het Reglement van Orde⁸⁵ wordt de werking van Eurojust verder ingevuld. Hoe nuttig Eurojust ook mag zijn, het is duidelijk dat met Eurojust de spelregels inzake territorialiteit en bevoegdheden niet fundamenteel zijn veranderd. De operationele handelingen worden gesteld via de nationale autoriteit, wiens bevoegdheden nationaal en niet Europees worden gedefinieerd. Dit staat dus behoorlijk ver af van het model van een Europees Openbaar ministerie dat op basis van Europese territorialiteit opsporings- en vervolgingshandelingen zou kunnen stellen in de gehele Europese rechtsruimte.⁸⁶ Om die reden is de Commissie niet bij de pakken blijven zitten. Ze heeft een uitgebreid Groenboek gepubliceerd over de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap en de instelling van een Europees officier van justitie.⁸⁷ De talrijke reacties op het Groenboek⁸⁸ zijn verwerkt voor de onderhandelingen in de Europese Conventie, waar het Europees O.M. één van de agendapunten was.

4. Evaluatie en vooruitblik

De invloed van het Europese beleid en recht op het nationale straf(proces)recht is de afgelopen tien jaar fors toegenomen. Vooral de directe harmonisatie, de normering van de transnationale samenwerking en de uitbouw van Europese handhavingsorganen onder de derde pijler hebben ervoor gezorgd dat Europa zichtbaar is geworden voor de dagelijkse strafrechtspraktijk. Opvallend is wel dat heel belangrijke besluitvorming over de contouren van het Europees strafrecht uit de koker van de Europese Raad komt. Zowel bij de speciale Europese Raad over JBZ in Tampere als op de Europese Raad na 11 september zijn het de regeringsleiders en staatshoofden geweest die de agenda hebben uitgetekend en de JBZ-ministers bij de les hebben gehouden.

Ondanks de enorme prestaties die de afgelopen tien jaar zijn geleverd is er ook binnen de E.U. onvrede. De bevoegdheidsconflicten tussen de eerste en derde pijler, met name op het terrein van het strafrecht, zijn nog steeds niet uitgekristalliseerd. Het ratificatieproces van de derde pijlerconventies verloopt erg moeizaam. De E.G.-Fraudeconventie⁸⁹ heeft er maar liefst zeven jaar over gedaan om door alle Lidstaten geratificeerd te worden en dit terwijl de Lidstaten er voortdurend op hamerden dat het Acquis van de derde pijler voldoende instrumentarium bood om

85. *PB*. 2002, C. 286.

86. J.A.E. VERVAELE, "L'Union Européenne et son espace pénal européen: les défis du modèle Corpus Juris 2000", *Rev. dr. pén.* 2001, 775-779.

87. COM (2001) 715.

88. Zie voor de pro's en contra's http://europa.eu.int/comm/anti_fraud/green_paper/contributions/date.html

89. *PB*. 1995, C. 316.

de E.G.-fraude aan te pakken en er dus geen behoefte was aan een Europees Openbaar ministerie. Met het kaderbesluit is het ratificatieprobleem van de baan, maar het blijft natuurlijk de vraag of en hoe de Lidstaten de kaderbesluiten zullen implementeren in nationaal recht. Bovendien beschikt de E.U. in de derde pijler niet over instrumenten om die implementatie juridisch af te dwingen. Tot slot is er in de Raad onvrede over kwantiteit en kwaliteit van de voorstellen die door de Lidstaten worden ingediend. Bij de Lidstaten is er ongenoegen over de besluitvormingsprocedures. De nationale ministers en parlementen hebben te weinig invloed op de besluitvorming in de Raad. Tevens wordt hardop de vraag gesteld of de E.U. exclusieve bevoegdheid heeft op het terrein van extern JBZ-beleid.

De Europese Conventie was uiteraard een uitstekend en representatief forum van indirecte democratie om de krijtlijnen van het toekomstig Europees JBZ-beleid uit te tekenen binnen het kader van de ontwerp-Grondwet voor de E.U. Uit de talrijke amendementen en discussies is overduidelijk gebleken dat er binnen de Conventie grote tegenstellingen bestonden over de derde pijler, tegenstellingen van principiële en van technische aard. De goedgekeurde voorstellen zijn ondanks de compromissen toch vrij coherent. In Deel I, over de doelstellingen en grondslagen van de E.U., staat in artikel 18 één institutioneel kader voorop met een gemeenschappelijke set aan rechtsinstrumenten (wetten, kaderwetten, verordeningen en richtlijnen). Artikel 22 voorziet dat de beslissingen van de Raad van Ministers met gekwalificeerde meerderheid worden genomen, tenzij er expliciet wordt van afgeweken. Eén institutionele structuur betekent nog niet dat de spelregels per definitie overal dezelfde zijn. De pijlerstructuur wordt dus ontmanteld. Voordeel is dat veel communautaire beginselen, zoals de gemeenschapstrouw van artikel 10 van het EGV, nu verwoord in artikel 5 (2) en het recht van de Commissie om de Lidstaten voor het Hof van Justitie te dagen voor niet-naleving van het verdrag nu ook van toepassing worden in JBZ-zaken. Ook zijn in artikel 41 het concept van wederzijdse erkenning en de politieke controle door de nationale parlementen op Europol en Eurojust verwoord in de grondslagen van de E.U. In Hoofdstuk IV van de ontwerp-Grondwet zijn de specifieke bepalingen over de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid opgenomen. Justitiële samenwerking berust op twee pijlers, namelijk wederzijdse erkenning en onderlinge aanpassing van nationale wetgeving met het oog op het uitwerken van Europese minimumvoorschriften (art. III-171). Die minimumharmonisatie kan betrekking hebben op toelaatbaarheid van bewijs, rechten van procesdeelnemers en rechten van slachtoffers van misdrijven. Voor deze toch uitgebreide bevoegdheid van wederzijdse erkenning en harmonisatie van strafprocesrecht is besluitvorming op basis van gekwalificeerde meerderheid en medebeslissing voorzien. Indien de Raad andere specifieke elementen van strafvordering wil harmoniseren, dan is unanimititeit vereist. Voorts voorziet artikel III-172, *sub* 1 in minimumvoorschriften op het terrein van het materiële strafrecht en de sancties en dit voor bijzonder zware criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie (aard, gevolgen, bijzondere noodzaak gemeenschappelijke aanpak). In het artikel wordt een exclusieve lijst voorzien (terrorisme, mensenhandel en seksuele uitbuiting van vrouwen en kinderen, illegale drugshandel, het witwassen van geld, corruptie, de namaak van betaalmiddelen, computercriminaliteit en de georganiseerde misdaad), maar deze lijst kan door de Raad bij unanieme beslissing worden uitgebreid. De kader-

wetten kunnen met gekwalificeerde meerderheid en medebeslissing worden vastgesteld. Hiermee is er eindelijk meer consistentie in de doelstellingen van de strafrechtelijke harmonisatie in het verdrag ingebouwd. Tot slot, en niet onbelangrijk, artikel III-172, *sub 2* legt voor het eerst een duidelijke band tussen de materiële beleidsterreinen van de E.U. en de handhaving: “Indien onderlinge aanpassing van het strafrecht nodig blijkt voor een doeltreffende uitvoering van beleid van de Unie op een gebied waarop harmonisatiemaatregelen zijn vastgesteld, kunnen bij Europese kaderwet minimumvoorschriften worden vastgesteld met betrekking tot de bepaling van strafbare feiten en de sancties op het betrokken gebied.” Ook hier is een gekwalificeerde meerderheid voldoende. In de toekomst kan dus ook de strafrechtelijke handhaving van de Europese milieu- en beursregelgeving in dezelfde wet of kaderwet worden ingebouwd. Voorts worden in Hoofdstuk IV de taken van Eurojust en Europol op verdragsbasis concreter ingevuld. De uitbreiding van de taken van de Europese handhavingsorganen dient op basis van unanimititeit besloten te worden. Tot slot heeft de Europese Conventie in artikel III-175 een rechtsgrondslag voorzien voor de uitbouw van Eurojust tot een Europees Openbaar ministerie met Europese bevoegdheid tot het opsporen, vervolgen van daders en medeplichtigen aan zowel E.U.-fraude als aan zware misdrijven die verscheidene Lidstaten schaden. De kern van het *corpus juris* en het Groenboek over het EOM is hier overgenomen. Wel is de materiële bevoegdheid terecht uitgebreid naar grensoverschrijdende delicten en niet beperkt tot E.G.-fraude. Maar, een rechtsgrondslag is slechts een rechtsgrondslag. Hiertoe moet bij eenparigheid en met goedkeuring van het E.P. een Europese wet worden gestemd. Het is dus ook overduidelijk dat niet wordt gekozen voor een dubbele soevereiniteit met een dubbele jurisdictie, zoals in de V.S.⁹⁰, maar er wordt geopteerd voor het integreren van de Europese strafrechtelijke dimensie in de geïntegreerde rechtsorde, zoals we dat ook voor andere beleidsterreinen hebben gedaan. Het pleidooi van Nederlands Minister van Justitie Donner⁹¹, bij de voorlopige inrichting van Eurojust in Den Haag, tot het uitwerken van een apart Uniestrafrecht, naast het nationale strafrecht, met een Uniebevoegdheid tot opsporen, vervolgen en berechten, lijkt me dan ook geen goede gedachte.

De voorstellen van de Europese Conventie zullen op de IGC ongetwijfeld tegen het licht worden gehouden, maar toch is er een grote kans dat ze redelijk ongehavend uit de strijd komen. De Lidstaten hebben duidelijk andere katten te geselen (de voorzitter van de Raad, het aantal commissarissen in de Commissie, de financiering, het buitenlands- en veiligheidsbeleid, enz.) en hebben blijkbaar aanvaard dat een belangrijk gedeelte van het Europese strafrecht, voorzover expliciet genoemd in het ontwerp-Verdrag, tot stand kan komen via besluitvorming op basis van een gekwalificeerde meerderheid en medebeslissing van het Europees Parlement. Indien nodig kan de Raad de lijst van strafrechtelijke en strafvorderlijke thema's en de taakstelling van Europol en Eurojust wijzigen op basis van een

90. B. STAPERT, “Strafrecht in een federaal land: De Verenigde Staten”, *Delikt en Delinkwenti* 2002, 745-756.

91. http://www.justitie.nl/pers/speeches/archief/archief_2003/060503speechdonnereurojust.asp

unanimiteitsbeslissing. Het lijdt geen twijfel dat dit een nieuw tijdperk kan inluiden waarbij met name de strafrechtelijke handhaving van het klassieke communautaire beleid eindelijk vorm en inhoud krijgt. Wat het eindresultaat van de IGC ook mag zijn, het is overduidelijk dat de europeanisering van het strafrecht, zoals we dit de afgelopen tien jaar hebben meegemaakt, slechts het begin is. Alles wijst erop dat de intensiteit ervan zal toenemen. Te verheugen is dat eindelijk wordt beseft dat wederzijdse erkenning harmonisatie van strafprocesrecht veronderstelt en dat hierbij in het bijzonder expliciet aandacht wordt besteed aan de rechten van procesdeelnemers, aan rechtsbescherming en grondrechten en dat ook de positie van de Europese en nationale parlementen en van het Hof van Justitie wordt versterkt. Als de E.U. ook nog partij zou worden bij het EVRM (art. 7 *sub* 2 ontwerp-Grondwet) en het charter voor de grondrechten voor de E.U. bindend zou worden, dan kunnen we ook verder werken aan de operationalisering van de taken van Europol en Eurojust en die stap voor stap uitbouwen tot Europese handhavingsorganen, die naam waardig.