

DE INTERGOUVERNEMENTELE EN COMMUNAUTAIRE BEHANDELING VAN DRUGHANDEL EN GEORGANISEERDE MISDAAD IN DE EUROPESE GEMEENSCHAP

L. Van Outrive*

De drugbestrijding geniet vanwege Europese regeringsleiders de hoogst mogelijke aandacht en ambtenaren of politiemensen hebben de stellige indruk dat ditmaal de hoge politiek de toon aangeeft: het bevel komt helemaal van bovenuit.

Opvallend is natuurlijk dat het drugprobleem zowat fungeert als de aanzet tot de aanpak van tal van andere problemen: 'cela mène à tout'. Men associeert het inderdaad met (andere) misdadigheid, met andere illegale bezigheden zoals wapenhandel, handel in vrouwen en prostitutie, met migranten en illegalen, met grenscontroles en natuurlijk niet in het minst met het witwassen van zwart geld, met georganiseerde misdadigheid en met politieke corruptie.

Vooraf die band met het drugprobleem – vooral van de drughandel enerzijds en infiltratie van de politieke structuren anderzijds – wordt blijkbaar door Europese toppolitici als een bedreiging van de politieke structuren ervaren en wie weet af en toe van de politieke lotsbestemming van henzelf en van de soortgenoten. De evolutie van het groot-criminele en politieke gebeuren in Italië – en lang niet meer alleen in de zuidelijke provincies – dient daarbij als afschrikwekkend voorbeeld.

De Frans-Duitse voortrekkers vanaf de jaren '70

Toch is het opvallend dat niet Italië, maar vooral de Duitse Bondsrepubliek en zeker Frankrijk bij dat manifest maken van het druggebruik en vooral van het drughandel-verschijnsel een toonaangevende rol heeft gespeeld. Slechts vrij recent doet Italië beroep op de Europese solidariteit. Kenschetsend was de gezamenlijke resolutie van het Europese Parlement op 10 juni 1992, ingeleid door 8 fracties, maar vooral door Italiaanse leden van de meest uiteenlopende politieke kleur. De aanleiding was de moord op rechter Giovanni FALCONE, zijn vrouw en drie politiemannen, gepleegd op 23 mei nabij Palermo. Naast een oproep tot strijd tegen de georganiseerde misdaad wordt beroep gedaan op de Europese Gemeenschap en haar lidstaten om die strijd te intensiveren en zelfs om een communautair politiekorps op te richten.¹ De sinds 1 januari 1992 nieuw opgerichte commissie van het E.P., de Commissie voor Politieke Vrijheden en Interne Aangelegenheden hoorde op 13 juli 1992 Senator CHIAZOMONTE, voorzitter van de commissie van onderzoek van de Italiaanse Kamer en Senaat naar de praktijken van de maffia en van gelijksoortige misdaadorganisaties. Ook deze begon zijn uit-

* Buitengewoon Hoogleraar KU Leuven; Lid van het Europees Parlement.

1. Europees Parlement, DOC NE/AM/209677.

eenzetting met een oproep tot Europese samenwerking bij de strijd tegen de mafia en de georganiseerde misdaad.

Hoewel men de Europese aanzet meestal laat beginnen met het zeven-puntenplan van president MITTERAND dat deze in 1989 voorstelde, waren dus de 2 grote naties al van bij de aanvang van de jaren '70 de voortrekkers. In 1971 werd door de president van Frankrijk, POMPIDOU, inderdaad een informele ministeriële werkgroep opgericht. De toenmalige 6 EG-landen, maar ook Groot-Brittannië namen er aan deel. De 'Groupe de Coopération en matière de lutte contre l'abus et le trafic illicite de stupéfiants', werd in 1980 geïntegreerd in de Raad van Europa. Thans maken de EG- en EVA-landen, maar ook Turkije, Malta, Cyprus, Polen, Joegoslavië (?) er deel van uit. De EG-Commissie is erbij krachtens een officieus akkoord van 1986, zij het met een niet nader omschreven statuut. Dezelfde Commissie neemt trouwens ook sinds september 1989 deel als waarnemer aan een comité van deskundigen in de opsporing, het beslag en de verbeurdverklaring van de opbrengsten van misdadigheid, opgericht in het kader van het 'Comité Européen Pour les Problèmes Criminels/Comité Directeur pour les Problèmes Criminels' van de Raad van Europa.²

Alhoewel de Duitsers in de eerste jaren '70 nog terrorisme-katten te geselen hadden, richtten zij, d.i. het Bundeskriminalamt (BKA), de 'Ständige Arbeitsgruppe Rauschgift' (STAR) op, ter multilaterale samenwerking met de buurlanden. Nadien richtten de deelstaten werkgroepen op met hun burens en soms met andere landen (1972: Ali Südost; 173: Deutsch-Niederländisch; 1978: Ali Nord; 1979: Ali Südwest).³

Intergouvernementeel: van TREVI 3 tot CELAD

Inmiddels was men sinds 1985, in het kader van het TREVI (Terrorism, Radicalism, Extremism, Violence International – de 12 ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie) met een groep 3 begonnen die zich inlaat met de problemen van georganiseerde misdaad.⁴ Binnen die werkgroep werd het initiatief genomen tot oprichting van een niet-executief gremium ten behoeve van informatieuitwisseling op het gebied van drugbestrijding en daarmee verband houdende criminaliteit: de 'European Drugs Intelligence Unit' (EDIU). De leiding wordt waargenomen door Italië en Groot-Brittannië.⁵ Dit is de voorloper van EDU, de eerste etappe in de oprichting van EUROPOL (cf. *infra*).

Een belangrijke stap werd gezet in 1989, maar hij is nog steeds intergouvernementeel en niet communautair. Tijdens het Franse Voorzitterschap van de EG schrijft president MITTERAND op 3 oktober een brief aan de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten van de EG, waarin hij zijn zeven-puntenplan lan-

2. De werkzaamheden leidden tot de Europese Conventie over 'Le dépistage et la confiscation des produits de crime'.

3. WEICHERT, T., 'Internationale Zusammenarbeit der Polizei', *Geheim*, 1989, Heft I, p. 20.

4. WEICHERT, T., *ibidem*, p. 21; BUSCH, H., 'Von Interpol zu Trevi: Polizeiliche Zusammenarbeit in Europa', *CILIP*, nr. 30, 1988, p. 38-55.

5. BROEDERS, P., 'Samenwerking '92 via huidige kanalen bevorderen', *Algemeen Politieblad*, juni 1991, p. 8-10.

ceert om steun te mobiliseren voor de strijd tegen alles wat met drugs te maken heeft:

- diagnose van het druggebruik in Europa en oprichting van een Europese drugobservatiepost;
- convergentie van het nationale drugbeleid;
- versterking van de drugcontrole aan de buitengrenzen van de EG;
- uitvoering van de bepalingen van het VN-Verdrag over de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen van 1988;
- coördinatie van de beleidsmaatregelen m.b.t. de producerende landen;
- opstelling van een gezamenlijk EG-beleid inzake het witwassen van geld;
- aanwijzing van een drugcoördinator in elke lidstaat en bij de Commissie.⁶

Onmiddellijk nadien, op 1 december 1989, werd dan het 'Europees Comité ter Bestrijding van Drugs' (CELAD) opgericht en in werking gesteld. Vertegenwoordigers van de 12 lidstaten en één afgezant van de Europese Commissie keuren een Europees plan goed ter bestrijding van drugs: een brede en samenhangende actie ter beperking van de vraag, ter bestrijding van de handel en internationale actie. Ook moet er meer coördinatie en samenwerking komen. De Franse delegatie doet in april 1990 een voorstel om een Europees Centrum voor de controle van druggebruik op te richten: om bronnen te lokaliseren, bestaande (nationale) informatie te verzamelen, te verwerken, aan te vullen, in een Europees perspectief compatibel en vergelijkbaar te maken... Het betreft zowel druggebruik als drughandel. De Europese Raad van Dublin op 25-26 juni 1990 keurt de CELAD-'Richtsnoeren voor een Europees plan inzake drugs', goed, met inbegrip van het controlecentrum. De Commissie wordt gelast een haalbaarheidsonderzoek te laten verrichten. Het voorlopig verslag (fase 1) dat een positief oordeel velt, wordt door CELAD op 20-21 november en door de Raad op 13-14 december 1990 te Rome goedgekeurd. Er komt een tweede fase van onderzoek tijdens het Luxemburgse voorzitterschap in januari-juni 1991. Daarbij gaat de aandacht naar de technische, institutionele en financiële uitvoerbaarheid en naar de 'toegevoegde waarde' t.a.v. andere initiatieven. Weer wordt benadrukt dat ook de informatie over de drughandel en de bestrijding daarvan tot de taken dient te behoren; er wordt een prioriteitsrangorde voorgesteld; er moet een netwerk komen met eenheden in de lidstaten; er dient een stabiele institutionele en financiële basis te worden gevonden; ook worden institutionele opties voorgesteld; er moet samenwerking zijn met andere initiatieven inzake drugbestrijding en geïnteresseerde derde landen moeten kunnen toetreden (EVA-landen, Middellandse-Zeegebied, Midden- en Oost-Europa, Midden-Oosten). De Raad van Luxemburg op 28-29 juni 1991 geeft dan zijn principieel fiat en draagt CELAD en de Commissie op verdere praktische regelingen uit te werken.

Een institutionele optie nemen – òf intergouvernementeel, òf onafhankelijk, òf communautair – blijkt een moeilijke aangelegenheid. Op 27 september 1991

6. Europees Parlement, Verdrag opgesteld door de onderzoekscommissie inzake de toeneming van de met de drughandel samenhangende georganiseerde misdaad in de lidstaten van de Europese Gemeenschap, over de toeneming van de met de drughandel samenhangende georganiseerde misdaad in de lidstaten van de Europese Gemeenschap, rapporteur: P. COONEY, 23/DOC-NE/RR/206983, A3-0358/91, PE 152.380/def., 23 april 1992.

verzoekt CELAD unaniem om het controlecentrum als een 'lichaam volgens communautaire wetgeving' op te richten. De Commissie wordt gevraagd een voorstel aan de Raad voor te bereiden betreffende de totstandbrenging van een Europese Drugwaarnemingspost... Opvallend is dat nu gesteld wordt dat de hoogste prioriteit wordt toegekend aan het terugdringen van de vraag...⁷ Meteen werd de rechtsgrond aangegeven: het 'passe-partout'-artikel 235 waardoor alles Gemeenschapsmaterie kan worden mits unanieme Raadsbeslissing, na advies van Parlement en van Economisch en Sociale Raad (ECOSOC). Uiteraard blijft CELAD intergouvernementeel maar het heeft a.h.w. constituante gespeeld voor zijn kind: REITOX.

En nog meer intergouvernementeels

Het is aangewezen eerst en vooral de deelneming van de 12 lidstaten aan de 'Groupe d'Action Financière Internationale' (GAFI) te vermelden. Die groep werd in juli 1989 opgericht op de G7 topconferentie te Parijs, d.i. de groep van de 7 grote industrielanden. De uitbreiding tot de G15 kwam er vlug. Ook nog andere landen traden toe. De EG-Commissie neemt deel aan het overleg. De belangrijkste doelstelling is het aan banden leggen van het witwassen van druggelden. Drie werkgroepen brachten samen 43 aanbevelingen uit over informatieverzameling, justitiële samenwerking, financiële en administratiefrechtelijke beschikkingen. Thans worden de maatregelen op gerechtelijk, financieel en administratiefrechtelijk vlak opgevolgd.

Naast de reeds lang bestaande Internationale Douane Raad (IDR), bestaat in het kader van een Conventie van Napels uit 1967 de 'Mutual Assistance Group' (MAG), die is samengesteld uit vertegenwoordigers van de 12 douane-administraties. De Commissie neemt ook hieraan deel. De belangrijkste taak is ook hier weer het bevorderen van de administratieve samenwerking inzake de bestrijding van de illegale handel in verdovende middelen. In het spoor van MAG, werd MAG 92 opgericht door een beslissing van de Directeurs-Generaal van de Douaneadministraties. Die werkgroep moet de door de Nationale Coördinatoren opgelegde werkzaamheden uitvoeren. Zo is een recente opdracht de verbetering van de samenwerking en de uitwisseling van informatie tussen politie- en douanediensten door de uitbouw van een informatiesysteem en door gezamenlijke opleidingen.⁸

7. Commissie van de Europese Gemeenschappen, Voorstel voor een Verordening (EEG) van de Raad tot oprichting van een Europese Drugwaarnemingspost en van een Europees Netwerk voor Informatie over Drug en drugverslaving (REITOX) COM (91) 463 def. Brussel 27 januari 1992, p. 2-8.

8. Report to the European Council in Maastricht from the Coordinators' Group on Free Movement of Persons, 21 februari 1992, p. 7 en 9.

Op de Europese top van Rhodos, 2-3 december 1988, werd een Coördinatoren-groep opgericht: 12 hogere ambtenaren – nationale coördinatoren – een voorzitter en een ondervoorzitter aangeduid door de Commissie. Doel is de intergouvernementele samenwerking op te volgen rond het vrijmaken van het verkeer van personen: inventarisatie, prioriteitsstelling, aanwijzing van bevoegde instanties, stimulering van de werkzaamheden op basis van een tijdschema. In juni 1989 werd een eerste verslag uitgebracht: het zgn. Palma-document waarin zowel de essentiële als de wenselijke maatregelen met bijhorend tijdschema werden vermeld. Het meest recente verslag werd voorgelegd aan de Raad te Lissabon op 26-27 juni 1992.

Verder bestaat nog de Europese Ad Hoc Politieke Samenwerking. Het is een overlegkader van de Ministeries van Binnenlandse Zaken en van Justitie. Het bestaat sinds oktober 1986. De bestrijding van drugcriminaliteit staat andermaal centraal.

Nu komt EUROPOL er aan. Op de Europese top van Luxemburg, op 28-29 juni 1991, werd voorgesteld en ingestemd om over te gaan tot de oprichting van een Europese politiedienst. Het was ditmaal Bondskanselier KOHL die de Europese Raad toesprak. Het gaat weer eens om de strijd tegen de internationale drughandel en de georganiseerde misdaad. De ontwikkeling van de dienst moet stapsgewijs gaan en hij moet echt een wisselstation voor het uitwisselen van informatie en ervaringen worden (tegen 31 december 1992) en nadien moeten er mogelijk handelingsbevoegdheden komen.⁹ De Raad van de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie in Den Haag op 3 december 1991 gaat verder op de zaak in en de top van Maastricht op 9-10 december 1991 beslist tot de oprichting. De reeds vermelde top van Lissabon van juni 1992 beslist dat er daarrond een (intergouvernementele) conventie moet komen en dat een speciaal team, onder Duitse leiding, zich voltijds aan de uitwerking zal wijden te Straatsburg (in de SIS-gebouwen). De 'druginlichtingendienst' moet er zo snel mogelijk komen.¹⁰ Het ligt in de bedoeling de 'European Drug Unit' (EDU) uit te bouwen vanuit de in TREVI 3 reeds ontworpen EDIU: informatie verzamelen en uitwisselen over drughandel en het witwassen van druggeld. Een hele reeks vragen wachten nu op een antwoord. Wie zal deel uitmaken van Europol? Betreft men andere landen van de EG-lidstaten bij het initiatief? Waar zal men Europol vestigen? Den Haag is alvast kandidaat. Welke soort informatie en hoe zal deze verzameld en verwerkt worden? Men denkt eraan het Schengen Informatie Systeem (SIS) als model te nemen... of wordt het ineens het 'European Information System' (EIS) dat binnen TREVI '92 op punt wordt gesteld? Hoe zal de personeelsbezetting gebeuren? Het zal blijkbaar niet voldoende zijn over verbindingssambtenaren te beschikken en er zullen ook nationale EDU's moeten komen! Welke taken en domeinen zullen in de toekomst nog aangepakt worden? Kan er opsporingsbevoegdheid worden toegekend? Welke soort bescherming van de gegevens en van de private levenssfeer wordt voorzien? Hoe zal de burger beschermd en geholpen worden zo hij door het informatiesysteem wordt gevat? Binnen welk rechtskader zal men werken? De verschillen tussen de strafrechtstelsels zijn voldoende bekend. Hoe zal men zich onderscheiden van of samenwerken met andere initiatieven die zich ook met de drughandel bezighouden? Het moet de lezer al duidelijk zijn dat die legio aanwezig zijn! Wordt veel of alles niet bepaald door de politieke en institutionele Europese context? Daarbij rijzen de zeer belangrijke vragen over de beslissingsbevoegdheid en de justitiële en bestuurlijk-politieke controle. Het kan niet zijn dat in een democratische context deze internationale controles afwezig blijven...

9. RUPPERT, R., 'Brauchen wir Europol – Zukunftsgedanken um der Schwelle zum neuen Jahr', *Die Polizei*, Hcft 12, 1991, p. 293-316.

10. Europese Raad van Lissabon, Conclusies van het Voorzitterschap, SN/3321/1/92, p. 14.

Terloops kwam 'Schengen' ter sprake wanneer het SIS werd vermeld.¹¹ In deze aanvullende Intergouvernementele Conventie wordt in titel III, hoofdstuk 6 gehandeld over verdovende middelen. Er wordt voorgenomen een werkgroep – nog één – in te stellen die tot taak heeft gemeenschappelijke vraagstukken m.b.t. de bestrijding van de verdovende middelen-criminaliteit, te bestuderen en in voorkomend geval voorstellen te doen met het oog op de noodzakelijke verbetering van de praktische en technische aspecten van samenwerking. De staten hebben zich verbonden uitvoer, invoer en sluishandel te bestrijden. Onmiddellijk wordt de band gelegd met de verscherping van de buitengrenscontroles... En men komt hier dan nog maar eens in tegenspraak met het artikel 8 A van het Verdrag van Rome – eenheidsakte, dat op 31 december 1992 open grenzen tussen alle lidstaten voorziet en niet enkel tussen de Schengenlanden, waartoe nu ook Spanje, Portugal en wellicht ook binnenkort Griekenland gaan behoren.

Ten slotte, nog steeds intergouvernementeel, moet de zgn. derde pijler van het Akkoord van Maastricht worden vermeld.¹² 'Met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie, met name het vrije verkeer van personen, en onverminderd de bevoegdheden van de Europese Gemeenschap, beschouwen de lidstaten de volgende gebieden als aangelegenheden van gemeenschappelijk belang... 9) politieke samenwerking met het oog op het voorkomen en bestrijden van terrorisme, *de illegale drughandel en andere ernstige vormen van internationale criminaliteit*, zo nodig, met inbegrip van bepaalde aspecten van douanesamenwerking, in samenhang met de organisatie op Unieniveau van een systeem voor de uitwisseling van informatie binnen een Europese Politiedienst (Europol)' (art. K 1). Op initiatief van elke lidstaat kunnen gemeenschappelijke standpunten en samenwerking bevorderd worden, kan er ook besloten worden tot gemeenschappelijk optreden, evenals tot maatregelen ter uitvoering. Deze laatste kunnen dan met gekwalificeerde meerderheid (twee derden) beslist worden! Men kan ook het Hof van Luxemburg bevoegd verklaren om de bepalingen van de overeenkomsten uit te leggen, uitspraak te doen in geschillen betreffende de toepassing ervan. Er komt een coördinatiecomité van hoge ambtenaren en de Commissie wordt volledig betrokken bij de werkzaamheden (art. K 3 en 4). Het Europees Parlement wordt regelmatig op de hoogte gebracht en wordt geraadpleegd. Zijn opvattingen moeten naar behoren in aanmerking worden genomen (art. K 6). Zeer belangrijk is op te merken dat de onder artikel K 1 9) vermelde aangelegenheden geen communautaire materie kunnen worden, hetgeen voor andere gebieden vermeld in art. K 1 1) tot 6) wél mogelijk is.¹³ Drughandel en georganiseerde misdadigheid blijven dus ook na Maastricht intergouvernementele materie, maar zij worden uitdrukkelijk geduid als iets van gemeenschappelijk belang. Het Parlement heeft

11. De op 19 juni te Schengen tot stand gekomen Overeenkomst ter uitvoering van het tussen de regeringen van de Staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek op 14 juni 1985 te Schengen gesloten Akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen, met bijhorende Slotakte, Protocol en Gemeenschappelijke Verklaring.

12. Verdrag betreffende de Europese Unie, ondertekend te Maastricht op 7 februari 1992. Titel VI handelt over 'Bepalingen betreffende de samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken'.

13. Dit heet dan toepassing van art. 100 C van het Unie-verdrag. Natuurlijk blijft art. 235 steeds van toepassing: met eenparigheid kan de Raad steeds omtrent gelijk welke aangelegenheid besluiten.

recht op informatie en suggesties: dit is een legalisering van een gegroeide bestaande toestand. De zgn. derde pijler betekent dus een communautaire erkenning van intergouvernementeel handelen... hoe paradoxaal dit ook klinkt.

De communautarisering breekt door

Hier moet men de aanvang zoeken in het feit dat de EG in 1988 het VN-Verdrag van Wenen over de sluikehandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen bijtrad.¹⁴ Dit verdrag is een aanvulling op het zgn. Enkelvoudige Verdrag inzake verdovende middelen van 1961 en van het Verdrag inzake psychotrope stoffen van 1971. De Raad nam het formele besluit op 22 oktober 1990. Dit is eigenlijk de eerste communautaire wetgeving op het drugdomein en het lijkt mij dat hierin andermaal een bewijs te vinden is van de door de politieke topleiders aangevoelde politieke bedreiging die uitgaat van de internationale drughandel en aanverwante verschijnselen.¹⁵

Nadien is er een Verordening gekomen van de Raad van 13 december 1990 houdende maatregelen om te voorkomen dat bepaalde stoffen worden misbruikt voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen en psychotrope stoffen¹⁶; vervolgens een voorstel van een richtlijn van de Raad inzake de vervaardiging en het op de markt brengen van bepaalde stoffen die worden gebruikt voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen en psychotrope stoffen.¹⁷ Dit alles betreft de zgn. uitgangsstoffen of precursoren ter vervaardiging van cocaïne, heroïne en aanverwante drugs.

De in mei 1991 goedgekeurde Richtlijn tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van inkomsten van illegale activiteiten verplicht de lidstaten tegen 1 januari 1993 maatregelen te treffen die de richtlijn oplegt.¹⁸ Zij is interessant omdat zij voorziet in de actieve medewerking van de financiële instanties. Jammer was dat de amendementen van het E.P. werden verworpen betreffende de inbeslagneming en het beletten van internationale financiële verrichtingen met derde landen die geen anti-witwas-maatregelen hebben genomen.

En zo zijn we dan weer bij REITOX aanbeland, dat dus ook met een communautaire richtlijn wordt geregeld. De Raad heeft in juli 1992 omtrent dit voorstel voor een Verordening betreffende de oprichting van een Europese Drugwaarnemingspost en van een Europees Netwerk voor informatie over drugs en drugverslaving nog niet besloten. Hij twist over de vestigingsplaats, ook nog over de budgettering. Maar het Europese Parlement sprak zich op 13 mei 1992 reeds uit en dringt nu aan op een spoedige beslissing door de Raad. Het Parlement was van

14. *PB. L.*, nr. 326 van 24 november 1990, p. 56.

15. Tot de toetreding van de EG tot de Europese Verklaring van de Rechten van de Mens kunnen de regeringsleiders dan anderzijds maar niet besluiten...

16. *PB. L.*, nr. 357 van 20 december 1990, p. 1.

17. *PB. C.*, nr. C 21 van 29 januari 1991, p. 17; Verslag SCOTT-HOPKINS, A 3-0357/91. De Raad van Ministers Algemene Zaken heeft op 22 juli 1992 het 'gemeenschappelijk standpunt' aangenomen. De tekst gaat nu voor tweede lezing naar het Europees Parlement.

18. *Doc. Com (91) 0182*, Verslag van H. HOORN, A 3-0273/90 en A3-0082/91, 6 november 1990 en 3 april 1991.

oordeel dat de zetel vóór eind 1992 moet bepaald worden. Ook werd de optie wat realistischer omschreven: informatie produceren om de hoofdlijnen van een beleid te bepalen en niet om onmiddellijk tot politieke besluiten en acties bestemd te worden. Het Parlement vindt ook dat veldwerkers, politiediensten, gouvernementele en non-gouvernementele organisaties aan de informatieuitwisseling moeten deelnemen en niet enkel deskundigen. De E.P.-leden vonden ook een kosten-baten analyse van het huidige beleid noodzakelijk. Zij eisten ook meer waarborgen om identificatie van personen of groepen te verhinderen. Het Parlement legde nog meer nadruk op de studie van de vraag als eerste prioriteit. Het vindt ook dat het in het bestuur en de werkingsprogrammatie moet betrokken worden en dat het controle moet kunnen uitoefenen, ook budgettair en op de rekeningen. Ook drong het Parlement aan op samenwerking met alle organisaties, bevoegd inzake drugs en niet alleen met de enkele, door de Commissie voorgesteld. Al bij al keurde het Parlement 32 amendementen goed. Het is nu afwachten wat de Raad ermee doet.

Het Europese Parlement neemt initiatieven

In 1986 werd door het Europese Parlement het Verslag STUART-CLARK gepubliceerd over 'drugproblemen in de Gemeenschap'.¹⁹ Het had eerder betrekking op de vraagzijde en op de sociale en maatschappelijke gevolgen van het druggebruik dan op andere problemen. Toch is er ook een duidelijke verwijzing opgenomen naar de internationale drughandel en bepaalde daarmee verband houdende verschijnselen van wapenhandel en economische en politieke beïnvloeding. Maar het blijft bij schuchtere aanwijzingen.

Op 24 januari 1991 besloot het Europese Parlement tot de instelling van een onderzoekscommissie inzake de toeneming van de met de drughandel samenhangende georganiseerde misdaad in de lidstaten van de Europese Gemeenschap. In maart 1991 ging het mandaat in en in april 1992 kwam het zgn. Verslag COONEY klaar. Het is op dit ogenblik – juli 1992 – nog niet voor publikatie vrijgegeven omwille van discussies over procedure.²⁰

Het algemeen verslag is niet oninteressant en handelt achtereenvolgens over de omvang van het probleem in de Gemeenschap; over het fenomeen van de uitgangsstoffen, enz.: het is uiteraard erg kort over het druggebruik, maar terecht uitvoerig over de netwerken van misdaadsyndicaten (van maffia – Italiaanse en andere – tot Poolse organisaties) en over de trafiekroutes; nadien wordt over de wettelijke maatregelen te algemeen gehandeld evenals over de internationale en nationale organisatie van de opsporingsinstanties; verder wordt uitgeweid over de verwevenheid van politieke instellingen, misdaadorganisaties en drughandel; ten slotte handelde de rapporteur over de aan te bevelen rol van de Gemeenschap en komen de gekende initiatieven aan bod.

19. Europees Parlement, Onderzoekscommissie drugproblemen in de Gemeenschap, Verslag over de resultaten van het onderzoek, rapporteur Sir STUART-CLARK, september 1986.

20. De Commissie Reglementen van het E.P. buigt zich over twee problemen: over niet-reglementaire omvang van het minderheidsstandpunt van het EVP en Conservatieven en over de eis van de meerderheid om de 11 deelrapporten in annex te publiceren.

Maar de deelrapporten zijn eigenlijk interessanter.²¹ In de 59 aanbevelingen van de progressieve meerderheid vindt men de neerslag van die deelrapporten terug. De onderzoekscommissie legt er sterk de nadruk op dat men vooral 'en amont' en 'en aval' moet werken: van niet repressief uitroeien van produktie, naar gewasvervanging, alternatieve landbouw en handel bevorderen tot en met strijden tegen het witwassen van druggeld... maar dan wat degelijker dan zoals dat nu gebeurt... Trouwens, de georganiseerde handel en niet de gebruikers en kleine dealers moeten geïsoleerd worden, zoals de georganiseerde misdaad te onderscheiden is van de gewone misdaad. Men pleit voor strenge aanpak van misbruik van uitgangsstoffen, voor gecontroleerde Europese samenwerking tussen politie en douane, op basis van degelijke informatieverzameling en -uitwisseling. Veel aandacht gaat naar de groeiende banden tussen politieke instellingen, politieke instabiliteit, corruptie en georganiseerde misdaad en men raadt algehele mobilisatie aan van alle instellingen en instanties tegen de 'vervuilingsfactoren' en dan best op grond van doorgedreven onderzoek en doorlichting. Grote bezorgdheid komt tot uiting over de infiltratie van economische sectoren, over bestemming van drugwinsten en het witwassen van geld. Er moeten niet enkel bekwame politiemensen aan het werk, maar er dient ook intense samenwerking te komen vanwege alle soorten financiële instellingen, niet enkel van de banken. Belastingparadijzen moeten geïsoleerd worden. De onderzoekscommissie steunt alle Europese initiatieven die iets met drugs te maken hebben, maar wil ze gecoördineerd, effectiever, opener en meer gecontroleerd zien werken en dit over heel Europa! Toch wil men ook meer aandacht en hulp voor de gebruiker en wordt een negatieve en nauwelijks te stoppen spiraalbeweging onderkend tussen de zich steeds uitbreidende en beter georganiseerde illegale markt en de georganiseerde reactie: aan wie is de illegaliteit dienstig?

Vooraf deze laatste twee aandachtspunten zorgden voor behoorlijke tweespalt, meestal binnen en doorheen de politieke groepen. Vandaar dat er op 13 mei 1992 te Straatsburg een zo goed als nietszeggende resolutie werd goedgekeurd, waarbij

-
- 21. I. Verboden drug produktie (L. VAN OTRIVE);
 - II. Uitgangsstoffen en chemische bestanddelen (M. SCHWARTZENBERG);
 - III. (niet uitgewerkt);
 - IV. De georganiseerde misdaad en de drughandel: netwerken en historische ontwikkeling (E. FERRI);
 - V. Infiltratie van de commerciële economische en financiële sector van de lidstaten door de georganiseerde misdaad (C. ROTH);
 - VI. Het stilzwijgend gedogen door politieke kringen van misdaadorganisaties die handelen in drugs (E. SALISCH);
 - VII. Het verband tussen georganiseerde misdaad, corruptie, drughandel en de hedendaagse samenleving-historische ontwikkeling en cijfers (M. TARADASH);
 - VIII. Witwas- en illegale financieringspraktijken (R. BONTEMPI);
 - IX. Strategie voor de drugbestrijding en aanbevelingen voor maatregelen op communautair vlak (F.X. DE DONNÉA);
 - X. Het drugbeleid in Griekenland met bijhorende gegevens (M. HADJIGEORGIOU);
 - XI. Drugbestrijding, veiligheid en vrijheid en hard-druggebruik (M. VAN DEN BRINK);
 - XII. De georganiseerde misdaad en de instellingen in Italië (L. COLAJANNI).

in extremis nog een amendement werd aanvaard om een ongeloof in legalisering als praktische oplossing tot uitdrukking te brengen.²²

Tot slot: hoe bevoegd en werkzaam is de Gemeenschap?

Bij wijze van besluit volgen enkele bedenkingen om en rond de jungle van Europese organismen die met de drughandel en de georganiseerde misdaad bezig zijn; verder is het ook belangrijk op de macht en de onmacht van Europese lichamen te wijzen; ook de niveaus in de intergouvernementele initiatieven moeten even in herinnering worden gebracht; ten slotte maken we enkele beschouwingen over de functionaliteit en geldigheid van de repressieve aanpak van de drughandel: vergist men zich niet van doel?

1. Weinigen zullen nog wegwijz worden in de jungle of chaos van intergouvernementele en communautaire initiatieven waarin EG-landen, al dan niet samen met andere staten, betrokken zijn.²³ Alleen al uit de formele opdrachtomschrijving blijkt een zeer grote overlapping van bezigheden. Bij nadere analyse zou dat wellicht nog meer tot uiting komen. Het is ook helemaal niet duidelijk wat zich nog in een fase van project bevindt en wat krachtens gewone intergouvernementele akkoorden al in uitvoering is; omdat die akkoorden tot de bevoegdheid van de uitvoerende machten van de contracterende staten worden gerekend, is daar weinig of niets over bekend. Zo is toch geweten dat de uitwisseling van politieambtenaren om elders in drugzaken behulpzaam te zijn al een tijdje bezig is. Een grondige voorlichting over herkomst, werking en effecten van die initiatieven is meer dan geboden en er zou mogen gesnoeid en gerationaliseerd worden: niemand, zeker de politiemensen niet, zien nog klaar. In februari 1992 hebben de Belgische ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie in het kader van de 'Groupe de Coopération' (Europese Politieke Samenwerking) de veelheid van initiatieven inzake de internationale politieverwerking onder de aandacht gebracht en versobering voorgesteld. Zij stellen voor in de toekomst alles onder het hoofdstuk VI van het Verdrag van Maastricht te brengen (de zgn. 3^e pijler) en in afwachting een klein aantal groepen ad hoc in te stellen waarin diverse initiatieven worden

22. Resolutie B3-0668/92 over de werkzaamheden van de onderzoekscommissie drughandel, P.E. 161.068, p. 1. Italiaanse socialisten stemden voor het anti-legaliseringsamendement uit rivaliteit met de Italiaanse radicalen!

23. Ter recapitulatie:

– intergouvernementeel: G7-G15; Groupe de Coopération (R.v.Eur.); Comité Européen (idem); STAR en aanverwanten; TREVI 3 en EDIU; CELAD; IDR; MAG en MAG 92; GAFI; Ad Hoc Politieke Samenwerking (B.Z. en Just.); EUROPOL en EDU; Schengen; Verdrag van Maastricht (3^e pijler);

– communautair: toetreding Wenen 1988; verordening en richtlijn 1990 over uitgangsstoffen; richtlijn over witwassen 1991; REITOX 1992 (?);

– de twee parlementaire onderzoekscommissies.

Wij hebben bij dit alles de V.N.- en andere wereldinitiatieven nog buiten beschouwing gelaten. Dat ook telkens andere landen aan onderscheiden initiatieven deelnemen wordt aangetoond in VAN OUTRIVE, L., Werkdocument betreffende politieke samenwerking, Commissie Openbare Vrijheden en Binnenlandse Zaken, Europees Parlement, PE 156.390, p. 14.

samengebracht... Maar omtrent het probleem van de drugs had men niet veel verbeelding: alleen de werking van CELAD werd in vraag gesteld in het licht van het Verdrag van Maastricht.

Komt daar nog bij dat ongeveer ieder initiatief van internationale politiesamenwerking een voorstel heeft om een databank te installeren, zodat men zich aan een geregeld gevecht om informatiegaring mag verwachten, en dit terwijl het nog niet eens duidelijk is volgens welke diverse en uiteenlopende rechtsbeginselen in de onderscheiden landen informatie kan en mag verschaft en ontvangen worden. Dat de budgettaire last daarbij niet mag onderschat worden, blijkt uit de kosten die de nationale 'units' van het 'Schengen Information System' (de N-SIS en SIRENE) aan technische uitrusting, werking en personeel meebrengen.

In het Europees Parlement wordt resoluut gepleit om te vereenvoudigen en te communautariseren: de REITOX-regeling wordt toegejuicht en men zou ook EUROPOL communautair willen geregeld zien. Is de Europese parlementaire controle nog niet formeel geregeld, toch kan ze feitelijk al functioneren, maar vooral de bevoegdheid van het Hof van Luxemburg om juridische geschillen te beslechten en gerechtelijk toe te zien is een belangrijke democratische waarborg. Men kan daarbij natuurlijk niet verder gaan dan wat de politieke instellingen van de EG-toelaten.

2. Wanneer een initiatief krachtens verordeningen of richtlijnen gemeenschapsmaterie wordt dan is er tenminste een bepaalde rol voor het Europees Parlement weggelegd en dit van bij de totstandkoming. Bij intergouvernementele initiatieven spelen de nationale parlementen alleen een rol wanneer het te ratificeren internationale verdragen of conventies betreft. Zo alles via afspraken of akkoorden wordt geregeld komen de parlementen er niet eens bij te pas en mogen parlementsleden blij zijn als de betrokken ministers degelijke en volledige antwoorden geven op hun gebeurlijke vragen. Welk nationaal parlement heeft ooit kans gehad het CELAD-drugbestrijdingsplan tijdig te bespreken? Maar doen we toch opmerken dat de vorige-eeuwse ratificatieprocedure ter goedkeuring van internationale verdragen – 'te nemen of te laten' – een hoe langer hoe groter democratisch deficit betekent: het is democratie 'post hoc' en niet meer verantwoord wanneer de rechtspositie van personen in het geding is.

De onmacht van het Europese Parlement blijkt voortdurend uit de jacht op informatie en op documenten die het altijd maar moet organiseren tegenover de Commissie, Raad en Intergouvernementele initiatieven; de reacties op verzoeken om informatie zijn soms beledigend voor het Parlement. Ook is die onmacht mij nog maar eens duidelijk geworden bij deelname aan de onderzoekscommissie inzake de toename van de met de drughandel samenhangende georganiseerde misdaad in de lidstaten van de Europese Gemeenschap. Een beperkt aantal leden hebben een aanzienlijke inspanning geleverd: het was supplementair werk. Bovendien hadden zij te maken met een niet zo medewerkzame en deskundige verslaggever. Het gebrek aan behoorlijke logistieke steun was een enorme handicap. Verder, telkens weer moet blijken dat de Europese Commissie ontzaglijk veel middelen en mensen ter beschikking heeft en omwille van haar 'alomtegenwoordigheid' ook zeer veel informatie kan vergaren... die zij echter zoveel mogelijk monopoliseert... Dit alles komt voortdurend tot uiting binnen de Gemeenschap, ook bij de gewone werkzaamheden. Nadat geïnteresseerde en gemotiveerde vrij-

willigers in de parlementaire commissie hun onderzoekswerk hadden beëindigd, ging het voltallige parlement er zich mee inlaten... en dan bleek de niet-representativiteit van de onderzoekscommissie, de onkunde en het gebrek aan informatie over het probleem, die dan achter emotionele en populistische discours over het druggebruik worden weggestoken. Men moet dit alles weten alvorens men een oordeel velt over bepaalde parlementaire werkzaamheden. Dit geldt ook voor de wetenschappers die zo graag afgeven op het Europese Parlement en op haar rapporten! Zo komt men dan inderdaad tot een verslag met zonderlinge, uiteenlopende en tegenstrijdige cijfers, zonder veel verwijzingen, gekenmerkt door een zeker gebrek aan ordening en door anekdotiek. Toch zijn bepaalde deelrapporten merkwaardig: ik denk aan deze die de Italiaanse maffiatoestanden ontleden en de misdaad-, economie- en politieke 'connection' beschrijven.²⁴

Uit de beschrijving van de onderscheiden initiatieven is de voortdurende aanwezigheid van de Europese Commissie ongetwijfeld opgevallen, volgens haar eigen zeggen als loutere waarnemer, volgens bevoorrechte getuigen en participanten als actief deelnemer. In parlementaire kringen wordt meer dan eens de vraag gesteld naar de eigenlijke rol van de Commissie en of zij wel steeds doet wat zij krachtens artikel 155 van het Europees Verdrag moet doen: de belangen van de Europese Gemeenschap en haar instellingen verdedigen.²⁵

3. De Franse gezagvolle collega van het Europese Parlement, Léon SCHARZENBERG, heeft zopas aan een artikel de titel gegeven 'Vous êtes les alliés objectifs de la mafia – On ne luttera pas contre la drogue avec la répression mais avec l'intelligence'.²⁶ Hij richt zich vooral tegen de Europese zuiderlingen die op dit ogenblik nogal paniekerig doen en plots van grote tolerantie tot sterke repressie willen overgaan, terwijl in het Noorden de professionele en gedifferentieerde aanpak, vooral van de vraag, veld wint. Maar men stelt er zich ook steeds meer vragen over de belangen, zelfs over de parallelle – daarom niet gelijke – belangen die met het illegale karakter, ook van de drughandel, verbonden zijn. Dat de mafia en de georganiseerde misdaad daarbij geldelijk belang hebben is nogal duidelijk! En eveneens allen, ook politici, die zich daarvan afhankelijk hebben gemaakt? Anderzijds ook de duizenden functionarissen en politieambtenaren die er hun brood mee verdienen en er meer bevoegdheid en macht mee verwerven? Steeds meer ingewijden twifelen aan de efficiëntie van de strijd tegen het witwassen zoals die thans wordt gevoerd... te grote belangen zijn er blijkbaar mee gemoeid, de middelen tot witwassen zijn ontelbaar en blijken telkens nieuw en anders te zijn. Alom in de wereld hebben politici-wettenmakers al wat met drugs te maken heeft illegaal gemaakt, doorgaans onder sterke Amerikaanse druk. Deze illegaliteit dreigt nu als een boemerang op hun eigen hoofd terecht te komen: de

24. Ik verwijs naar de deelrapporten van FERRI, BONTEMPI, TARADASH, COLAJANNI.

25. Art. 155: Ten einde de werking en de ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt te verzekeren – ziet de Commissie toe op de toepassing zowel van de bepalingen van dit Verdrag als van de bepalingen welke de instellingen krachtens dit Verdrag vaststellen;

– doet de Commissie aanbevelingen of brengt zij adviezen uit omtrent de in dit Verdrag behandelde onderwerpen, indien het Verdrag dit uitdrukkelijk voorschrijft of indien zij dit noodzakelijk acht.

26. 'Dossier', in *Aujourd'hui l'Europe, le Journal de la délégation française*, Groupe Socialiste Parlement Européen, nr. 22, juin 1972, p. 1-2.

maffia's en andere misdaadorganisaties verwerven niet in geringe mate 'dankzij' het illegale druggeld economische macht en krijgen nu in veel landen zin in politieke macht.

In het zeer boeiende deelverslag van R. BONTEMPI over de witwas- en illegale financieringspraktijken worden enkele behartenswaardige stellingen verdedigd. De rapporteur wijst vooreerst op de noodzaak, ook door GAFI benadrukt, dat alle financiële instellingen actief meewerken... Maar dan tegen alle witwasserij, tegen alle inkomsten uit onverschillig welk ernstig misdrijf. De strijd moet in hechte samenwerking tussen publieke instanties en private betrokken instellingen gevoerd worden... maar dan tegen de georganiseerde misdaad die meestal multifunctioneel is: wapenhandel, mensenhandel, organenhandel, kunsthandel, enz., veelal onderling verweven en die dan nogmaals gepaard gaan met allerhande corruptiepraktijken... Die aanpak zou b.v. een EUROPOL-objectief moeten zijn. Maar nu kan men er wèl ernstig over redetwisten in welke mate juist de drughandel zonder meer illegaal moet blijven. Zou het niet beter zijn de handel gewoon te reglementeren, zoals veel andere riskante produkten? Meteen schakelt men het grootste illegale gewin uit en vermijdt men dat politie en gerecht aan 'one-issue'-benadering doen – de drughandel – om daarbij dan toch maar en altijd opnieuw terecht te komen bij de middelgrote en vooral bij de kleine dealer. Maar er is nog meer. De huidige bestrijding van de tot illegaal gemaakte drughandel heeft nefaste gevolgen voor de gebruikers. Zij worden als criminelen geduid en behandeld en wie de hoge prijzen niet kan betalen, wordt zeer dikwijls bovendien nog een vermogensdelinquent. Verantwoordelijke instanties die de moed opbrengen en zich de moeite getroosten om naar de achtergronden van het druggebruik te peilen weten dat het niet om criminelen, maar meestal om hulpbehoevenden en soms om zieken gaat. Maar het zou ook al een vooruitgang betekenen moest men beseffen dat de georganiseerde misdaad, hetzij nationaal of internationaal, het echte doelwit zou moeten zijn voor grootscheepse bestrijding en eigenlijk niet de drughandel.