

ongeveer 10 miljoen. De vormingsinspanningen dienen echter aan te sluiten op de gehele herstructureringsbeweging binnen het Directoraat-generaal, die op termijn uitmondt in een nieuwe, herstel- en reïntegratiegerichte detentiecultuur, waar de specialist van de eerste lijn, de penitentiaire beambte beter aan zijn trekken komt en zinvoller werk kan verrichten dan in het verleden.

De opening van De Bres is een nieuwe stap naar een doorgedreven professionalisering in de gevangenissen. De naam De Bres verwijst treffend naar de opdracht waar we samen voor staan: samen op de Bres voor een zinvolle detentie.

Ik wens dan ook iedereen te feliciteren die dit project helpt realiseren. In het bijzonder wil ik de heer Claus, verantwoordelijke van De Bres en de heer Van Belle, directeur-generaal feliciteren.'

Tony VAN PARIJS
Minister van Justitie

Slotwoord

Uit deze toespraken klinkt eensgezindheid door over welke richting we met de gevangenis in onze samenleving uit willen.

Tijdens de opening van De Bres hoorden we concrete voorstellen om de beleidsopties die in de Oriëntatienota van Minister De Clerck en de proeve tot voorontwerp van beginselenwet van prof. Dupont vervat zitten, waar te maken in de praktijk.

Eigenlijk is De Bres als basisopleidingscentrum voor penitentiaire beampten op zich al een concretisering van een zinvollere, toekomstgerichte detentie.

Aandacht voor eerstelijns werkers in de gevangenis en erkenning van hun professionele inbreng is een belangrijke eerste stap daartoe. Maar het stopt niet daarbij. Dat zou te gemakkelijk zijn. De beeldvorming rond dit moeilijk maar boeiend beroep is onontgonnen terrein. De eerstelijns werker is echt niet alleen een veiligheidsagent. De zwarte piet van de detentie is heus niet alleen zijn deel. De opbouwende opdracht van de gevangenis strandt of start bij zijn eerstelijns werk. Dat is de reden van deze bijdrage. Een completer, realistischer beeld over dit beroep de wereld in sturen.

Wil deze samenleving verder gaan op het pad van de beschaving, dan moet ze bij de realisatie van haar *ultimum remedium* kunnen terugvallen op mensen die de juiste motivatie hebben en de

nodige ruimte en erkenning krijgen. Waarschijnlijk is ook dat de weg die leidt naar minder detentie en minder gevangenissen. Want met hoe minder bijkomend leed we het kunnen stellen, hoe beter. Vindt u ook niet?

Europees en Internationaal strafrecht

Communautaire eenvormigheid en nationale autonomie: de betekenis van verwijzingen naar het straf(proces)recht in communautaire regelgeving

INLEIDING

Het straf(proces)recht is geen bevoegdheid van de Gemeenschap; het behoort tot de exclusieve bevoegdheden, tot het soevereiniteitsdomein van de lidstaten. Met deze veel gehanteerde stelling is menig strafrechtsjurist gesterkt in zijn vooroordeel dat communautair recht 'een ver van mijn bed show is'. De stelling is op zich niet fout. Probleem ervan is dat ze veel dingen niet zegt, en met name geen inzicht geeft in de invloed van het communautair recht op het straf(proces)recht en op de inbedding van het straf(proces)recht in de communautaire rechtsorde. Hoe je het ook draait of keert, het strafprocesrecht speelt een belangrijke rol bij de handhaving van het economisch en sociaal beleid van de Europese Gemeenschap. Dat de E.G. daarbij niet zelf over strafrechtelijke opsporings- en sanctiebevoegdheden beschikt en hiervoor moet terugvallen op het '*ius puniendi*' van de lidstaten is duidelijk. Maar dit betekent nog niet dat het straf(proces)recht onttrokken is aan de harmoniserende invloed van de communautaire regelgeving. Tot op heden is er in verordeningen of richtlijnen geen sprake van rechtstreekse strafrechtelijke verplichtingen aan de lidstaten, inhoudende strafbaarstellingen of strafsancties. Deze komen alleen voor in het kader van het UNIE-recht, zoals bijvoorbeeld de verplichting tot het strafbaarstellen van fraude met E.G.-inkomsten of -uitgaven en van actieve en passieve corruptie van nationale en E.G.-ambtenaren, opgenomen in recente derde pijler conventies. De afwezigheid van dergelijke rechtstreekse strafrechtelijke voorschriften in de eerste pijler betekent evenwel niet dat de controle- en sanctieverplichtingen die wel in de verordeningen voorkomen los staan van het straf(proces)recht. Immers, vaak

hebben de lidstaten ervoor gekozen om die concrete verplichtingen via het strafrecht na te komen. Dit betekent dat de strafwetgever, de politie, O.M., strafrechter communautaire handhavingstaken uitvoeren en daarbij voortdurend rekening moeten houden met de eisen van communautair recht.

Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat het secundair gemeenschapsrecht nimmer rechtstreeks verwijst naar het straf- of strafprocesrecht. Niets is minder waar. Nu ook in het Verdrag van Amsterdam, dus in primair gemeenschapsrecht, voor de eerste keer in het kader van de eerste pijler *expressis verbis* wordt verwezen naar 'de toepassing van nationaal strafrecht of de nationale rechtsbedeling' (art. 135 over douanesamenwerking en art. 280 over E.G.-fraude), met name om die twee terreinen uit te sluiten van de communautaire harmonisatiebevoegdheid en de discussie is losgebrand over de betekenis en draagwijdte van die termen, is het mijns inziens interessant een blik te werpen op reeds bestaande verwijzingen naar strafrecht in het secundair gemeenschapsrecht. Voor deze rubriek wil ik me bij wijze van voorbeeld toespitsen op twee zaken waarin het Hof van Justitie uitspraak heeft gedaan.

ZAAK C-273/90, MEICO-FELL TEGEN HAUPTZOLLAMT DARMSTADT

Het Duitse bedrijf Meico-Fell verstuurde begin jaren tachtig diverse ladingen ongelooide wasbeervellen naar een firma in Canada voor bewerking. Na bewerking werden deze vellen opnieuw ingevoerd in de Gemeenschap, maar bij de invoer werd stelselmatig aangifte gedaan van vellen van andere dieren, waarover geen invoerrechten moesten worden betaald. Bij een douanecontrole bij het bedrijf werd de frauduleuze invoeraangifte ontdekt, hetgeen leidde tot een navorderingsbeschikking van de Duitse douanediens (Hauptzollamt Darmstadt) met betrekking tot de niet betaalde douanerechten bij invoer in de douane-unie van de E.G. Na een tevergeefs bezwaar ging Meico-Fell in beroep bij het Hessische Finanzgericht, dat over de communautaire regeling op basis van artikel 177 E.G.-Verdrag prejudiciële vragen stelde aan het Hof van Justitie. Kernpunt van de vragen is het volgende. De toentertijd toepasselijke verordening 1697/79 bepaalt in artikel 2 dat een navorderingsactie niet meer kan worden ingeleid na een termijn van drie jaar vanaf de dag

waarop het oorspronkelijk van de belastingschuldige opgeëist bedrag is geboekt, of, indien geen boeking heeft plaatsgevonden, vanaf de dag waarop de douaneschuld ter zake van het betrokken goed is ontstaan. Kortom, een communautair verplichte verjaringstermijn van drie jaar, met evenwel een belangrijke nuancing in artikel 3: 'Wanneer de bevoegde autoriteiten constateren dat zij ingevolge een strafrechtelijk vervolgbare handeling niet in staat waren het juiste bedrag van de wettelijk verschuldigde rechten bij invoer of bij uitvoer ter zake van het betrokken goed vast te stellen, is de in artikel 2 vastgestelde termijn niet van toepassing. In dat geval geschiedt de navordering door de bevoegde autoriteiten overeenkomstig de op dit gebied in de Lid-Staten geldende bepalingen'. Artikel 3 is in deze casus van belang, omdat alle partijen in het geschil het erover eens waren dat de termijn van drie jaren was verstreken. Vraag is dus of de door Meico-Fell ingediende verkeerde aangifte valt onder de categorie 'een strafrechtelijke vervolgbare handeling'. In casu zou het handelen van Meico-Fell in Duitsland een overtreding opleveren van § 378 van de Duitse wet op de rijksbelastingen (Abgabenordnung), dat een lichtvaardige belastingontduiking (leichtfertige Ordnungswidrigkeit) slechts bestraft met een boete uit het Ordnungswidrigkeitenrecht en niet met strafsancities uit het strafrecht. In de praktijk betekent dit dat de fiscale administratie een administratieve boete (Ordnungswidrigkeit) oplegt, waartegen beroep open staat bij de strafrechter. Bijgevolg is ook de verjaringstermijn van § 169 van de Abgabenordnung van toepassing, die voorziet in vijf jaar. Als het Ordnungswidrigkeitensysteem dus onderdeel uitmaakt van het in de verordening opgenomen verwijzing 'een strafrechtelijke vervolgbare handeling', dan valt de actie tot navordering van de Duitse douane binnen de toegelaten vijf jaar en heeft dus kans op succes, zo niet is er overschrijving van de verjaringstermijn. Kortom, dient de communautaire verwijzing naar het nationale straf(proces)recht in een formele zin, straf(proces)recht *stricto sensu*, of in een materiele, inhoudelijke zin te worden gelezen? Formeel is het Ordnungswidrigkeitenrecht geen straf(proces)recht; sterker nog het is vanaf de jaren vijftig uitgebouwd in het kader van depenalisering en decriminalisering en de sancties worden in eerste instantie opgelegd, niet door de strafrechter, maar door administratieve autoriteiten of bestuursorganen. Het feit dat het wetboek van strafprocesrecht (StPO) doorwerkt in het Ordnungswidrigkeiten-

recht en de Duitse Grondwet zowel strafrecht als Ordnungswidrigkeiten als strafrecht kwalificeert, maakt van de Ordnungswidrigkeiten nog geen strafrechtelijke feiten (Straftaten). Daarom stelt Meico-Fell in zijn verweer ook dat de communautaire wetgever enkel voor ernstige, strafrechtelijk vervolgbare handelingen in een langere verjaringstermijn heeft willen voorzien door te verwijzen naar het nationale straf(proces)recht, dat doorgaans zo'n langere verjaringstermijn kent. De Europese Commissie verwijst naar het feit dat het fiscaal straf(proces)recht in de lidstaten zeer gevarieerd is, waardoor de formele interpretatie van het begrip tot zeer uiteenlopende resultaten zou leiden en de eenvormige toepassing van het gemeenschapsrecht dus in gevaar komt. Kernpunt voor de Commissie is de vraag wanneer het aan de verjaringstermijn van drie jaar verbonden gewettigd vertrouwen geen bescherming meer verdient. Het antwoord luidt: wanneer de gedraging verwijtbaar is. Om die reden stelt de Commissie een inhoudelijke interpretatie voor van het begrip 'een strafrechtelijke vervolgbare handeling', zijnde 'niet alleen handelingen die formeel onder het strafrecht vallen, maar ook wegens onachtzaamheid verwijtbare overtredingen van bepalingen betreffende de douane-aangifte, die ertoe strekken de naleving van de op de belastingsschuldige rustende waakzaamheidsplicht te verzekeren'. Het moge duidelijk zijn dat Meico-Fell aan het tweede deel van deze definitie beantwoordt.

In deze zaak heeft toenmalige advocaat-generaal W. Van Gerven een interessante conclusie neergelegd. Van Gerven stelt dat de verordening een tweevoudige doelstelling nastreeft: enerzijds het verzekeren van de uniforme gelding en toepassing van het gemeenschappelijk douanetarief middels de uitvaardiging van uniforme regels inzake de navordering van douanerechten; anderzijds de vrijwaring van het rechtszekerheidsbeginsel en/of de bescherming van het gerechtvaardigd vertrouwen door de verplichte navordering aan een aantal beperkingen te onderwerpen. Zo wordt de navordering facultatief of onmogelijk wanneer de oorspronkelijke onjuiste of onvolledige heffing toe te schrijven is aan de douane-autoriteiten zelf én is de actie tot navordering onderworpen aan een gemeenschapsrechtelijke (art. 2) of nationaalrechtelijke verjaringstermijn (art. 3).

Van Gerven is uitdrukkelijk voorstander van een autonome en eenvormige uitleg van het begrip 'een strafrechtelijke vervolgbare handeling', temeer daar voor de inhoud niet uitdrukkelijk wordt

verwezen naar het nationale recht. Kortom, de nationale rechter moet bepalen wat de inhoud is, op grond van het toepasselijke nationale recht, maar met toepassing van uniforme, door het Hof van Justitie gegeven interpretatierichtsnoeren. Van Gerven wijdt vervolgens in zijn conclusie aandacht aan die interpretatierichtsnoeren. De formele interpretatie van Meico-fell heeft het voordeel van de eenvoud, maar het nadeel van het gebrek aan uniforme gelding en de ongelijke behandeling van belastingsschuldigen. Het inhoudelijke criterium van de Commissie komt aan die bezwaren tegemoet, maar heeft dan weer het nadeel dat het moeilijk hanteerbaar is voor de nationale rechter – en om die reden ook geen eenvormigheid garandeert – en daarenboven moeilijk te rijmen is met de strekking van de verordening. De door de Commissie voorgestelde interpretatie zou immers tot gevolg hebben dat bij iedere schuldige nalatigheid van de belastingsschuldige de langere verjaringstermijn zou gelden, ongeacht de aard en de zwaarte van de sanctie die op zulke nalatigheid is gesteld, terwijl de verordening de verjaringstermijn van drie jaar (art. 2) ook voorziet voor onzorgvuldige gedragingen. Om die reden zoekt Van Gerven naar een intermediair criterium. Vooreerst meent hij uit de taalvergelijking van het begrip, met name in de Romaanse talen, te mogen afleiden dat het hier niet noodzakelijk moet gaan over formeel strafrecht, maar tevens kan gaan over handelingen waarop een sanctie is gesteld die een afschrikwekkend of punitief karakter heeft. Ten tweede zoekt van Gerven steun bij de interpretatie van artikel 6 van het E.V.R.M., temeer daar het gemeenschapsrecht de E.V.R.M.-conforme interpretatie van gemeenschapsrechtelijke bepalingen als richtsnoer erkent. Het is bekend dat het EHRM aan de begrippen 'strafvervolging' in artikel 6(1) en 'iemand die wegens een strafbaar feit wordt vervolgd' in artikel 6 (2-3) een autonome betekenis heeft toegekend, waarbij wordt voorbijgegaan aan de formele indeling van de nationale wetgever. Kortom, de in art. 6 vervatte garanties zijn niet alleen van toepassing in het formele strafrecht (1), maar ook wanneer het gaat om een algemeen geldende regel waarop sancties van afschrikkende en punitieve aard worden gesteld (2) of wanneer de op een gegeven feit gestelde straf gelet op de graad van strengheid moet worden geacht tot de strafrechtelijke sfeer te behoren (3). Deze E.H.R.M.-rechtspraak is precies tot ontwikkeling gekomen naar aanleiding van het Duitse Ordnungswidrigkeitenrecht (de zaak Oez-

türk). Van Gerven stelt dus voor om die artikel 6-interpretatie ook te hanteren *in casu*, ook al gebeurt dat hier in het nadeel van betrokkene. Belangrijk is dat een duidelijke verjaringstermijn een adequate rechtsbescherming biedt.

Na de uitvoerige en interessante conclusie gaat het Hof van Justitie wel zeer kort door de bocht. Er worden twee schoten voor de boeg gelost: 1° de taalversies zijn éénduidig: formeel strafrecht en 2° de rechtszekerheid staat voorop, zeker bij regelingen die voor de marktdeelnemers financiële consequenties hebben. Het Hof van Justitie kiest dus voor de formeel-nationaalrechtelijke invulling van het begrip, zonder verder aandacht te besteden aan de conclusie van Van Gerven. Wel wil het Hof nog kwijt dat 'afhankelijk van het in de verschillende lidstaten geldende materiële strafrecht kan de toepassing van dit criterium weliswaar tot verschillende resultaten leiden, doch dit is terug te voeren op de omstandigheid dat bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht de strafrechtelijke kwalificatie van een bepaald gedrag niet is geharmoniseerd en derhalve een zaak van nationaal recht is'. Dit is een rechtszekerheid die toch wel leidt tot grote ongelijkheid tussen burgers en dus haaks staat op de vergaande harmonisatie van de verordening. Bovendien is de rechtszekerheid relatief, want de marktdeelnemer actief in het internationaal verkeer wordt natuurlijk geconfronteerd met de uiteenlopende verjaringstermijnen van het nationale strafprocesrecht en de variaties tussen formeel strafrecht en administratief fiscale sancties in de lidstaten.

ZAAK C-321/96, W. MECKLENBURG TEGEN KREIS PINNEBERG- DER LANDRAT

Dat het Hof niet altijd een formeel onderscheidingscriterium hanteert en één en ander sterk afhankelijk is van de context en doelstelling van de richtlijn of verordening moge blijken uit de zaak C-321/96, waarbij het hoogste administratief rechtscollege van de deelstaat Schleswig-Holstein (Oberverwaltungsgericht) prejudiciële vragen heeft gesteld over de richtlijn 90/313 inzake de vrije toegang tot milieu-informatie. De richtlijn heeft tot doel de vrije toegang tot milieu-informatie waarover de overheidsinstanties beschikken en de verspreiding van dergelijke informatie te waarborgen, en vast te stellen volgens welke grondregels en voorwaarden dergelijke informatie ter beschikking moet worden gesteld. Artikel 3 (2) voorziet evenwel in uitzonderingen, waaronder 'zaken die

bij de rechter aanhangig zijn of zijn geweest, of waarvoor vooronderzoeken, disciplinaire onderzoeken of opsporingsonderzoeken lopen'. Duitsland heeft de richtlijn geïmplementeerd in zijn Umweltinformationsgesetz (UIG) dat in artikel 7 (1) onder andere als uitzonderingsgrond voorziet: 'het recht op vrije toegang tot milieu-informatie is uitgesloten tijdens een gerechtelijke procedure, een strafrechtelijk vooronderzoek of een administratieve procedure, ten aanzien van de gegevens die de autoriteiten uit hoofde van die procedure ontvangen'. Het is opvallend dat deze bepaling ruimere uitzonderingsgronden bevat dan de richtlijn, inclusief administratieve procedures die niet noodzakelijk leiden tot (punitieve) sancties. *In casu* verzocht Mecklenburg de gemeente en de Kreis Pinneberg om toezending van een kopie van het standpunt dat de dienst voor landschapszorg had ingenomen in de goedkeuringsprocedure van de plannen voor de aanleg van een westelijke rondweg. Het verzoek werd afgewezen, door o.a. de goedkeuringsprocedure van de plannen als 'opsporingsonderzoek' te kwalificeren. Mecklenburg procedeert tegen de negatieve beschikking tot bij het hoogste administratieve rechtscollege dat onder andere een prejudiciële vraag stelt over de reikwijdte van de term 'opsporingsonderzoek' in de richtlijn. Zowel de Advocaat-generaal als het Hof van Justitie onderstrepen dat de uitzondering uitsluitend betrekking heeft op procedures met een gerechtelijk of quasi-gerechtelijk karakter, of in elk geval op procedures die, indien de administratieve of strafrechtelijke overtreding is vastgesteld, onvermijdelijk tot een sanctie met strafrechtelijk karakter leiden. De Advocaat-generaal en het Hof komen tot die conclusie op basis van de ontstaansgeschiedenis van de richtlijn en van de andere taalversies. Beide laten niet toe het begrip 'opsporingsonderzoek' zo ruim te lezen dat alle administratieve handelingen waartegen beroep in rechte openstaat er onder vallen. Kortom, het begrip 'opsporingsonderzoek' uit de richtlijn moet aldus worden uitgelegd, dat een administratieve procedure als de Duitse in kwestie, die beperkt blijft tot de voorbereiding van een bestuursrechtelijke maatregel, daar slechts onder valt indien zij onmiddellijk aan een contentieuze of quasi-contentieuze procedure voorafgaat en voortvloeit uit de noodzaak, vóór de inleiding van de eigenlijke procedurele fase, bewijzen te verkrijgen of een onderzoek naar een zaak in te stellen.

In ieder geval kan worden gesteld dat het Hof van Justitie niet op zoek is naar een vaste communautaire definitie van strafrechtelijke termen in secundair gemeenschapsrecht. De inhoud en reikwijdte van strafrechtelijke begrippen is sterk afhankelijk van de inhoud, doel en strekking van de communautaire richtlijn of verordening. Niettemin kan de vraag gesteld of in het secundair gemeenschapsrecht niet zorgvuldiger met de begrippen van nationaal strafrecht moet worden omgesprongen, zodat duidelijker dan nu blijkt of ze al dan niet beperkt zijn tot het formele strafrecht, tot punitief sanctierecht in de zin van artikel 6 van

het E.V.R.M. of nog ruimer. Hetzelfde kan natuurlijk gezegd worden van de begrippen 'toepassing van het nationale strafrecht of nationale rechtsbedeling' in het Verdrag van Amsterdam. De dag dat het Hof van Justitie geroepen zal worden om die begrippen te interpreteren, zal het in ieder geval de bal niet terug kunnen spelen naar de formele contouren van het nationale straf-(proces)recht, want de communautaire rechtsbevoegdheid tot harmonisatie op het terrein van de douanesamenwerking en de fraudebestrijding kan natuurlijk niet afhankelijk zijn van de nationale variaties op strafrechtelijk domein.

Prof.dr. J.A.E. VERVAELE
Hoogleraar economisch en financieel
strafrecht – Utrecht
Hoogleraar Europa College – Brugge