

DE CRIMINELE POLITIEK IN DE EUROPESE GEMEENSCHAP

Prof. dr. C. Fijnaut *

I. Inleiding

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

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

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

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

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

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

burgerlijke vrijheden – natuurlijk het algemene Verdrag van 1950 maar ook b.v. de (mede) hierop gebaseerde Verdragen inzake de bescherming van individuele personen t.a.v.; de geautomatiseerde verwerking van persoonlijke gegevens (1981), en inzake de voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling en bestraffing (1987) – anderzijds⁴, met inbegrip van alle mogelijke tussenvormen zoals het recente Verdrag m.b.t. het witwassen van langs criminele weg verworven vermogen (1990).⁵

De laatste jaren echter wordt de suprematie van de Raad van Europa m.b.t. de ontwikkeling van gemeenschappelijk en internationaal beleid op het vlak van de strafrechtspleging en de misdaadbestrijding enigermate in het gedrang gebracht door de Europese Gemeenschap (EG), althans door het communautaire dan wel intergouvernementele optreden van haar lidstaten. En het is over de verschijning van deze grootmacht op een toneel dat voorbehouden leek te zijn voor de Raad van Europa, dat ik het in deze bijdrage aan dit themanummer wil hebben.

Hierna zal eerst worden uiteengezet welke criminele politiek, d.w.z. welk beleid inzake strafrecht(spleging) en preventieve misdaadbestrijding, in het communautaire verband van de Europese (Economische) Gemeenschap (EEG) kan worden gevoerd en daadwerkelijk wordt gevoerd. Vervolgens zal worden aangegeven welke criminele politiek in intergouvernementeel verband door de Europese Gemeenschap, althans door haar lidstaten, wordt bedreven.

II. Communautaire kanten van de criminele politiek in de EG

1. DE UITGANGSPUNTEN VAN HET EEG-VERDRAG

Bij lezing van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (1957) springt het ongetwijfeld in het oog dat hierin met geen woord wordt gerept over strafrecht of misdaadbestrijding. Dit wil zeggen dat er in dit Verdrag expliciet noch strafrechtelijke bevoegdheden aan een van de genoemde instellingen, in het bijzonder de Commissie, worden toegekend, noch dat hieraan bevoegdheden worden gegeven om in te grijpen in het strafrecht en de strafrechtspleging van de lidstaten.

Deze stand van zaken is door een aantal vooraanstaande ambtenaren en rechtsgeleerden van meet af aan betreurd. Zij stelden zich reeds in het begin van de jaren '60 op het standpunt dat een behoorlijke behartiging van de belangen van de EEG – met name tegen ondernemers die zich schuldig maken aan allereerste frauduleuze praktijken in het verband van deze Gemeenschap – op zijn minst verlangt dat de lidstaten van de EEG strafrechtelijk nauw samenwerken om zulke ondernemers in te tomen. Hun poging om dergelijke samenwerking mid-

4. Zie o.a. Council of Europe, *European Convention of Human Rights; Collected Texts*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1986, en *Veertig jaar mensenrechten in de Raad van Europa*, 's Gravenhage, Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1990.

5. Council of Europe, *Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime*, Strasbourg, 1990, E.T.S., nr. 141.

dels een apart verdrag te organiseren, liep halverwege de jaren '60 echter vast op tegenwerking van de Franse Regering.⁶

Mede ten gevolge van het feit dat de EEG in 1970 de beschikking kreeg over 'eigen middelen' (landbouwheffingen, BTW e.a.) en dus niet langer afhankelijk was van 'externe financiering' door de lidstaten, ontstond in het begin van de jaren '70 opnieuw discussie over de rol van het strafrecht bij de handhaving van de EEG-wetgeving. Deze discussie liep zo hoog op dat de Juridische Commissie van het Europese Parlement jaren lang is bezig geweest met het schrijven van een verslag over 'de verhouding tussen Gemeenschapsrecht en strafrecht' dat enigermate acceptabel was voor alle partijen in het geding.⁷ Uiteindelijk kwam zij in dit verslag tot de conclusie dat het wellicht ideaal zou zijn wanneer de Gemeenschap supranationale strafrechtelijke bevoegdheid zou bezitten, alsmede een eigen strafprocesrecht, doch dat dit waarschijnlijk niet in de naaste toekomst zou kunnen worden gerealiseerd. Ook stelde zij nog maar weer eens vast dat de Gemeenschap geen rechtstreekse expliciete bevoegdheden heeft om enig handelen of nalaten in een lidstaat tot strafbaar feit te verklaren of om in te grijpen in de (strafrechtelijke) handhaving van het EEG-recht door de lidstaten. Een gelijktijdige nieuwe poging van de Europese Commissie en de Europese Raad om middels verdragen enige strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de EEG te organiseren, liep ook weer muurvast op deze gelaten conclusie. Zelfs het energieke streven van de Franse President GISCARD D'ESTAING, eind jaren '70, om een 'espace judiciaire européen' tussen de EEG-lidstaten te creëren, vermocht de impasse niet te doorbreken.⁸

Het is eveneens belangrijk om te vermelden dat de eerder genoemde Juridische Commissie tot de conclusie kwam dat het EEG-Verdrag ook impliciet geen supranationaal straf(proces)recht scheidt noch instellingen van de EEG de bevoegdheid geeft om zich te mengen in het straf(proces)recht dan wel de strafrechtspleging van de Lidstaten. Zo meende zij dat artikel 100 ('De Raad stelt met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Commissie richtlijnen vast voor het nader tot elkaar brengen van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten welke rechtstreeks van invloed zijn op de instelling of de werking van de gemeenschappelijke markt') wel ruimte biedt om de lidstaten te bewegen tot een meer geharmoniseerde strafrechtelijke bescherming van het Gemeenschapsrecht maar zeker niet de mogelijkheid bevat om het strafrecht en de strafrechtspleging van de lidstaten hiertoe te harmoniseren.⁹ Ook verwierp zij de gedachte dat artikel 172 ('De door de Raad krachtens de bepalingen van dit Verdrag vastgestelde verordeningen kunnen aan het Hof van Justitie volledige

6. MULDER, A., 'Europees strafrecht; het verslag van een trieste geschiedenis', *Sociaal Economische Wetgeving*, 1979, p. 466-468.

7. Dit is het bekende *Verslag* DE KEERSMAEKER (de rapporteur) uit februari 1977. Zie Europese Gemeenschap, Europees Parlement, *Zittingsdocumenten*, 1976-77, Doc. 531/76. Zie hier omtrent o.m. CALEWAERT, W., 'Naar een Europees strafrecht?', in *Liber Amicorum Hermann Bekaert*, Gent, Snoeck-Ducaju & Zoon, 1977, p. 1-23.

8. VAN DEN WIJNGAERT, Ch., 'Criminal Law and the European Communities: Defining the Issues', in *Michigan Yearbook of International Legal Studies, Transnational Aspects of Criminal Procedure*, New York, Clark Boardman, 1983, p. 257-260. De voorstellen voor de betrokken Verdragen zijn opgenomen in *PB. C.*, 22 september 1976, nr. 222, p. 2-17.

9. Zie het in noot 6 genoemde *Verslag*, p. 21-22.

rechtsmacht verlenen wat betreft de sancties welke in die verordeningen zijn opgenomen') de Europese Raad een algemene strafbevoegdheid zou geven met het oog op de handhaving van het EEG-recht. Een dergelijke interpretatie van dit artikel zou naar haar mening, zowel om theoretische als om politieke redenen, veel te ruim zijn, ruimer in elk geval dan ooit de bedoeling van zijn redacteuren zou zijn geweest.¹⁰ Later is daar nog het praktische argument aan toegevoegd dat zulk een interpretatie onwillekeurig zou leiden tot de opbouw van een gigantisch leger van EEG-controleurs.¹¹

De Juridische Commissie kon dan ook niet anders dan tot de conclusie komen dat er in het EEG-Verdrag, conform artikel 5, kennelijk van wordt uitgegaan dat de lidstaten zelf verantwoordelijk zijn voor de handhaving van het Gemeenschapsrecht: 'De Lidstaten treffen alle algemene of bijzondere maatregelen welke geschikt zijn om de nakoming van de uit dit Verdrag of uit handelingen van de instellingen der Gemeenschap voortvloeiende verplichtingen te verzekeren. Zij vergemakkelijken de vervulling van haar taak. Zij onthouden zich van alle maatregelen welke de verwezenlijking van de doelstellingen van dit Verdrag in gevaar kunnen brengen'.¹² En het is op basis van artikel 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') aan de Europese Commissie om toezicht te houden (observerend toezicht en redresserend toezicht) op de wijze waarop de lidstaten hun verplichtingen in dezen nakomen.¹³

Het spreekt voor zichzelf dat deze verdeling van bevoegdheden de lidstaten veel vrijheid gunt t.a.v. de handhaving van het EEG-recht (Verordeningen en Richtlijnen). Goed, zij mogen zijn handhaving niet obstrueren, maar zij zijn – zeker op het eerste gezicht – niet alleen nogal vrij bij het bepalen van de mate waarin zij dit recht handhaven, maar ook bij het kiezen van de (strafrechtelijke, administratiefrechtelijke, civielrechtelijke) middelen die zij hiertoe willen inzetten. In elk geval wordt hen niet *expressis verbis* de verplichting opgelegd om gericht ook hun strafrecht te hanteren met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag. Impliciet echter is er steeds vanuit gegaan dat zij dit, waar het – mede gelet op het bestaande nationale strafrecht – te pas zou komen, wel zouden doen. Dit kan niet alleen worden opgemaakt uit de discussie over en de tekst van tal van losse Verordeningen en Richtlijnen.¹⁴ Ook de minimumeisen die geleidelijk aan door het Hof van Justitie zijn geformuleerd m.b.t. de handhaving van het EEG-recht door de lidstaten laten hierover geen misverstand bestaan. Zo impliceert het effectiviteitsbeginsel naar de mening van het Hof dat sancties worden toegepast, en wel doeltreffende en afschrikwekkende sancties. Het proportionaliteitsbeginsel zwakt dit vereiste als zodanig niet af, maar ver-

10. *Ibidem*, p. 13-14.

11. GULDENMUND, R.M.A., *Strafrechtelijke handhaving van Gemeenschapsrecht*, Arnhem, Gouda Quint, 1992, p. 8-11 (*Pompe Reeks*, nr. 7).

12. Zie het in noot 6 genoemde *Verslag*, p. 14-16.

13. GULDENMUND, R.M.A., *o.c.*, p. 22-23.

14. JOHANNES, H., 'Das Strafrecht im Bereich der Europäischen Gemeinschaften', *Europarecht*, 1968, p. 63-126; CAPELL, F., 'Directives communautaires et droit pénal des états membres', *Revue du Marché Commun*, 1980, p. 535-540.

langt alleen dat er een zekere evenredigheid bestaat tussen de ernst van het feit en de zwaarte van de sanctie. En het assimilatiebeginsel ten slotte geeft aan dat met sancties zeker ook strafrechtelijke sancties worden bedoeld: de maatregelen die de lidstaten toepassen bij inbreuken op het EEG-recht, moeten vergelijkbaar zijn met die welke worden toegepast bij overtreding van gelijksoortige bepalingen van zuiver nationaal recht.¹⁵

De uitspraak van het Hof in de zaak *Commission of the European Communities v. Hellenic Republic* (1989) nam ten slotte de laatste twijfel terzake weg.¹⁶ Hierin overwoog het Hof o.m. het volgende:

‘De Commissie stelt, dat artikel 5 EEG-Verdrag de Lid-Staten de verplichting oplegt, overtreders van het gemeenschapsrecht op dezelfde wijze te bestraffen als overtreders van nationale bepalingen. De Griekse regering zou deze verplichting niet zijn nagekomen door niet alle door het nationale recht geboden straf- of tuchtrechtelijke procedures in te leiden tegen de fraudeurs en allen die bij de fraude of het toedekken ervan betrokken waren.

Dienaangaande zij opgemerkt, dat wanneer een gemeenschapsregeling geen specifieke strafbepaling met betrekking tot een overtreding bevat of daarvoor verwijst naar de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, de Lid-Staten krachtens artikel 5 EEG-Verdrag verplicht zijn, alle passende maatregelen te nemen om de doeltreffende toepassing van het gemeenschapsrecht te verzekeren.

Daartoe dienen de Lid-Staten er met name op toe te zien, dat overtredingen van het gemeenschapsrecht onder gelijke materiële en formele voorwaarden worden bestraft als vergelijkbare en even ernstige overtredingen van het nationale recht. Zij zijn daarbij vrij in hun keuze van de op te leggen straffen, maar deze moeten wel doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend zijn.

Verder dienen de nationale autoriteiten even energiek op te treden tegen overtredingen van het gemeenschapsrecht als wanneer het gaat om de handhaving van een overeenkomstige nationale wettelijke regeling.’

Natuurlijk zijn met deze uitspraak lang niet alle problemen i.v.m. de daadwerkelijke handhaving van het EEG-recht door de lidstaten van de baan. Het zal immers duidelijk zijn dat het Hof van Justitie de lidstaten nog steeds veel ruimte geeft om zelf de aard en de intensiteit van de handhaving ervan te bepalen. In elk geval stipuleert het Hof niet een verplichting voor de lidstaten om dit met dezelfde – gemeenschappelijk, communautair, bepaalde – intensiteit te doen en om hierbij dezelfde, onderling afgesproken, rechtswegen te bewandelen. Wat dus wil zeggen dat het Hof nog steeds accepteert dat de handhaving van dit recht op lidstatelijk niveau niet gelijkaardig en niet gelijkmatig gebeurt. Maar het is natuurlijk ook niet zonder meer duidelijk, zeker niet in een concreet geval, welke sancties doeltreffend, passend en afschrikwekkend zijn en welke niet, of minder. Daar kan vanuit criminologisch oogpunt in elk geval nogal een boom over worden opgezet. M.a.w. de praktische betekenis van wat door het Hof van Justitie zo kernachtig op papier is gezet, is vooralsnog beperkt, heel beperkt. Het biedt alleen nog maar een referentiekader voor de discussie over de verplichtingen van de lid-

15. GULDENMUND, R.M.A., o.c., p. 18-20. Zie verder BRIDGE, J., ‘Procedural Aspects of the Enforcement of European Community Law through the Legal Systems of the Member States’, *European Law Review*, 1984, p. 28-42.

16. Hof van Justitie, 1989-8, Zaak 68/88, p. 2965-2988.

staten om, eventueel met behulp van het strafrecht en de strafrechtspleging, het Gemeenschapsrecht te handhaven.

Het ziet er ten slotte niet naar uit dat in deze situatie op korte termijn veel wijziging komt. Enkele maanden geleden tenminste kwam een werkgroep, ingesteld door het Nederlandse Voorzitterschap om zich opnieuw te buigen over de verhouding tussen het recht van de Gemeenschap en strafrecht, opnieuw tot de conclusie dat er momenteel eigenlijk niet kan worden geraakt aan de bestaande verdeling van bevoegdheden tussen de Gemeenschap en haar lidstaten.¹⁷ Niet dat b.v. 'harmonisation of national legislative and administrative provisions, including provisions extending to the sanctioning of violations of Community law, can be a legitimate objective in dealing with legal problems in the enforcement of Community law', maar ze valt, alleen al door gebrek aan eensgezindheid tussen de lidstaten, niet te verwezenlijken. Wel zou er kunnen worden gepraat over de standaarden die door de lidstaten bij de handhaving van het Gemeenschapsrecht in acht moeten worden genomen. Ook valt er te denken aan stroomlijning en verbetering van het (observerend) toezicht van de Europese Commissie. En wellicht moet – met het oog op de onderlinge coördinatie van het beleid en de uitwisseling van gegevens – worden overwogen om verbindingsagenten van de Europese Commissie in de lidstaten te plaatsen. Meer zit er volgens de werkgroep voorlopig niet in.

2. *DE KLASSIEKE UITZONDERING OP DE REGEL: HET EEG-MEDEDEDINGINGSRECHT*

Gegeven deze algemene stand van zaken is het des te interessanter om nu de klassieke uitzondering op de regel in ogenschouw te nemen: de handhaving van de regelgeving m.b.t. de mededinging binnen de gemeenschappelijke markt. Zoals bekend geven de artikelen 85 en 86 van het EEG-Verdrag aan welke gedragingen van ondernemingen en ondernemingsverenigingen onverenigbaar zijn met de goede werking van deze markt en dus verboden zijn. In artikel 87 wordt vervolgens o.m. gesteld dat er voorschriften moeten komen om de naleving van de bedoelde verbodsbepalingen te verzekeren door de instelling van geldboetes en dwangsommen, en wordt de taak van de Europese Commissie onderscheidenlijk van het Hof van Justitie in dit verband vastgesteld. De handhaving van het EEG-recht dat rechtstreeks betrekking heeft op de harde kern, het primaire doel, van de EEG is dus niet overgelaten aan de lidstaten van de EEG, maar is communautair, supranationaal, geregeld.

De concrete regeling van deze primordiale bevoegdheid is met name uitgewerkt in de roemruchte Verordening nr. 17.¹⁸ Het is hier niet direct relevant om de bevoegdheden uit te spitten die in deze Verordening zijn gegeven aan de Eu-

17. Zie het *Report* van de *Ad hoc Group 'Community Law and Criminal Law'* aan de Raad van Ministers van Justitie en het Nederlandse Voorzitterschap d.d. 13 november 1991. De opvattingen die in dit rapport worden verdedigd, staan overigens ten dele haaks op de ideeën van de Begrotingscommissie van het Europees Parlement. Zie haar 'Verslag over de rechtsbescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschap', Europese Gemeenschappen, Europees Parlement, *Zittingsdocumenten* 1990-91, nr. A3-0250/91 (rapporteur: D. THEATO).

18. *PB.*, 21 februari 1962, p. 204.211.

ropese Commissie om onderzoek te (laten) doen naar verboden gedragingen van ondernemingen en/of ondernemersverenigingen en om desgevallend boetes op te leggen.¹⁹ Wel is het onmiddellijk van belang om te wijzen op de bepaling in artikel 15, 4 van deze Verordening, nl. dat de Beschikkingen, gegeven krachtens het eerste of tweede lid (d.w.z. Beschikkingen van de Europese Commissie waarbij geldboetes worden opgelegd aan ondernemingen en/of ondernemersverenigingen, hetzij omdat zij niet meewerken aan een onderzoek tegen hen, hetzij omdat ze art. 85 of art. 86 hebben overtreden), geen strafrechtelijk karakter hebben. Want dit wil zeggen dat ook de desbetreffende overtredingen en ook de betrokken onderzoeksbevoegdheden niet in strafrechtelijke termen mogen worden geïnterpreteerd. De scheiding tussen Gemeenschapsrecht en strafrecht wordt m.a.w. tot in het binnenste van de EEG doorgetrokken. En dit gegeven is criminologisch zeer interessant.

Het voert ons nl. rechtstreeks terug naar het klassieke boek van E.H. SUTHERLAND over witte-boorden-misdaad, waaronder de overtreding van anti-kartelbepalingen door de 200 grootste Amerikaanse bedrijven uit zijn tijd.²⁰ Voor E.H. SUTHERLAND stond het, zoals bekend, vast dat het hier om misdaad ging: de betrokken gedragingen veroorzaakten grote maatschappelijke schade en hun vertoon werd op de een of andere manier gestraft. Wat niet wegneemt dat hij ook wel zag dat op deze en andere witte-boorden-misdaad anders werd gereageerd dan op 'normale misdaad'. En dit om 3 redenen: de hoge sociale status van de betrokken 'criminelen', de neiging om hun daden niet 'echt' te straffen dan wel niet van 'echte' straf te spreken, en de afwezigheid van publiek, georganiseerd verzet tegen het normoverschrijdende gedrag in kwestie. Toegepast op de overtreding van de EEG-regels voor de mededinging binnen de gemeenschappelijke markt betekenen de inzichten van E.H. SUTHERLAND dat er hier *in se* beslist wel sprake is van misdaad maar dat dit gedrag om sociale, economische en politieke redenen expliciet, formeel, niet als zodanig wordt gedefinieerd. Het EEG-Verdrag is op dit punt m.a.w. een prachtig voorbeeld van ongelijke definitie van gedrag als misdadig gedrag en dus een uitgelezen terrein voor onderzoek naar de maatschappelijke achtergronden en gevolgen van deze definatorische ongelijkheid.

Daarnaast is het natuurlijk de hoogste tijd dat er eindelijk eens empirisch onderzoek zou worden gedaan naar de manier waarop door grote Europese firma's de mededingingsregels in de EEG worden gefnuikt en naar de manier waarop door de Commissie wordt getracht hun overtredingen op te sporen. Niet alleen omdat onderzoek hiernaar op zichzelf criminologisch en strafrechtelijk reeds zo relevant is maar ook omdat zijn resultaten belangrijk zullen zijn voor de discussie over het al dan niet misdadige karakter van inbreuken op het EEG-mededin-

19. Zie o.a. GILLMEISTER, F., *Ermittlungsrechte im deutschen und europäischen Kartellordnungswidrigkeitenverfahren*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1985. Een aantal conflicten i.v.m. de toepassing van deze bevoegdheden zijn beslecht in de zaak *Hoechst AG v Commission of the European Communities*. Zie Hof van Justitie, *Reports*, 1989-11, Joined Cases 46/87 and 227/88, p. 2859-2935. Ten slotte kan in dit verband speciaal worden verwezen naar DANNECKER, G., 'Die Verhängung von Geldbußen gegen Unternehmen als Mittel zur Durchsetzung des Europäischen Wettbewerbsrechts', *Monatschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform*, 1991, p. 268-289.

20. Hetgeen volgt is goeddeels gebaseerd op mijn bijdrage 'De connecties tussen EG-fraude en georganiseerde misdaad', in DE DOELDER, H. (red.), *Bestrijding van EEG-fraude*, Arnhem-Antwerpen, Gouda Quint-Kluwer Rechtswetenschappen, 1990, p. 88-91.

gingsrecht. Dit boeiende en belangrijke domein van *corporate crime* in Europa is tot nu toe goeddeels overgelaten aan de speurzijn van journalisten.²¹

3. EEN BAANBREKENDE ONTWIKKELING: DE BESTRIJDING VAN EEG-FRAUDE

Zoals de bespreking van de uitgangspunten van het EEG-Verdrag en de handhaving van het EEG-mededingingsrecht aantoont kan er eigenlijk helemaal geen sprake zijn van communautaire criminele politiek, althans niet in de strikte zin van het woord. Het Gemeenschapsrecht heeft in geen enkel opzicht een strafrechtelijk karakter en de 'Gemeenschappelijke' instellingen beschikken niet over dwingende bevoegdheden om de strafrechtspleging en de (preventieve) misdaadbestrijding in de lidstaten te sturen, zelfs niet, zo lijkt het toch, wanneer de belangen van de Gemeenschap zelf rechtstreeks op het spel staan.

Maar juist op dit laatste punt heeft zich in de voorbije jaren een baanbrekende ontwikkeling voorgedaan: de daadwerkelijke en gerichte bestrijding van EEG-fraude, d.w.z. fraude t.a.v. de (inkomende en uitgaande) financiële middelen van de EEG. Zoals hiervoor werd aangegeven is deze vorm van fraude al lang het voorwerp van discussie. Pogingen om de aanpak ervan communautair dan wel intergouvernementeel te organiseren liepen evenwel steeds weer stuk. In 1987-88 nam de aanhoudende discussie over deze kwestie echter zo'n hoge vlucht dat de Europese Commissie zich genoodzaakt zag om in haar schoot een nieuwe dienst op te richten die zou moeten instaan voor de coördinatie van de fraudebestrijding tussen de directoraten-generaal van de Europese Commissie enerzijds en de Europese Commissie en de lidstaten van de EEG anderzijds: de UCLAF (Unité de Coördination de la Lutte Anti-Fraude). De oprichting van deze dienst is, achteraf gezien, het begin geweest van een veelomvattend beleid tegen EEG-fraude dat zich – niettegenstaande al wat hiervoor over de EEG te berde is gebracht – meer en meer ontpopt als een duidelijke vorm van communautaire criminele politiek. Dit blijkt niet beter dan uit het feit dat in het Verdrag betreffende de Europese Unie een nieuw artikel (art. 209 A) in het EEG-Verdrag is voorzien dat zegt:

'De lidstaten nemen ter bestrijding van fraude waardoor de financiële belangen van de Gemeenschap worden geschaad, dezelfde maatregelen als die welke zij treffen ter bestrijding van fraude waardoor hun eigen financiële belangen worden geschaad. Onverminderd andere bepalingen van dit Verdrag coördineren de lidstaten hun optreden om de financiële belangen van de Gemeenschap tegen fraude te beschermen. Zij stellen daartoe met de hulp van

21. Zie o.a. bepaalde verhalen in KOCH, E.R., *Grenzenlose Geschäfte; organisierte Wirtschaftskriminalität in Europa*, München, Knesebeck und Schuler, 1988. De reportage van T.J. MEEUS over 'De gewiekste invaltaktiek van de Brusselse DG4' (*NRC-Handelsblad*, 21 maart 1992) laat ook zien hoe relevant empirisch-criminologisch onderzoek op dit vlak zou zijn. De enige onderzoeker die zich hier tot nu toe diepgravend in heeft verdiept is K. TIEDEMANN. Zie van zijn hand o.m. 'Der Allgemeine Teil des europäischen supranationalen Strafrechts', in VOGLER, Th. (Hrsgb.), *Festschrift für Hans-Heinrich Jescheck zum 70. Geburtstag*, Berlin, Duncker & Humboldt, 1985, Bd. II, p. 1411-1440 en 'Die Ahndung der Wettbewerbsdelikte in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft', in DE LA CUESTA, J.L., DENDALUZE, I. en ECHEBURUA, E. (red.), *Criminología y Derecho Penal al Servicio de la Persona; Libro-Homenaje al Professor Antonio Beristain*, San Sebastian, Instituto Vasco de Criminología, 1989, p. 921-934.

de Commissie een nauwe en geregelde samenwerking tussen hun bevoegde overheidsdiensten in.²²

De tekst van dit artikel laat er anderzijds evenwel geen twijfel over bestaan dat de verantwoordelijkheid voor de bestrijding van deze fraude primair een opdracht voor de lidstaten blijft, zij het dan ook een gezamenlijke opdracht die in samenwerking met de Europese Commissie moet worden uitgevoerd.

Het zou ons veel te ver leiden om heel de discussie over EEG-fraude en de bestrijding hiervan weer te geven. Er bestaat tegenwoordig trouwens voldoende primaire en secundaire literatuur om zich die discussie eigen te maken.²³ Wel past het om op deze plaats aan de hand van de jaarverslagen van de UCLAF een beeld te schetsen van deze baanbrekende ontwikkeling naar een vorm van communautaire criminele politiek.²⁴

In het licht van wat hiervoor te berde is gebracht over de bevoegdheidsverdeling tussen de instellingen van de Gemeenschap en haar lidstaten ligt het voor de hand dat in het gevoerde beleid hun onderlinge samenwerking een belangrijke plaats inneemt. Hiertoe is in 1988-1989 allereerste een Communautair Comité voor Coördinatie van de Fraudebestrijding (COCOLAF) opgericht, waarvan alle lidstaten deel uitmaken. Verder wordt er volop gewerkt aan de ontwikkeling van geautomatiseerde datacommunicatie-netwerken die voor alle lidstaten toegankelijk zijn en van gegevensbanken over relevante wetgeving en fraudegevallen. Ook wordt door de Europese Commissie nogal wat energie en geld gestoken in de organisatie van studiebijeenkomsten voor ambtenaren en wetenschappers in de lidstaten over de onderhavige problematiek. En natuurlijk getroost de Europese Commissie zich veel moeite om de lidstaten ertoe te bewegen snel en accuraat gevallen van EEG-fraude te melden.

Op de tweede plaats wordt in dit beleid veel ruimte gemaakt voor de preventieve bestrijding van deze fraude. Hierbij kan worden gedacht aan vereenvoudi-

22. Raad van de Europese Gemeenschappen/Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Verdrag betreffende de Europese Unie*, Luxembourg, Bureau voor Officiële Publikaties der Europese Gemeenschappen, 1992, p. 86.

23. Naast het in noot 19 genoemde boek kan hier worden verwezen naar het boek van VERVAELE, J.A.E., *EEG-fraude en Europees economisch strafrecht*, Deventer, Kluwer, 1991, (*Europese Monografieën*, nr. 35), en verder naar de volgende rapporten: 'Verslag over de voorkoming en bestrijding van EG-fraudes in het "Europa van 1992"', Europese Gemeenschappen, Europees Parlement, *Zittingsdocumenten*, 1989-90, Serie A, nr. A2-20/89 (rapporteur: P. DANKER); Commission of the European Communities, *Legal Protection of the Financial Interests of the Community*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 1990; Select Committee on the European Communities, *Fraud against the Community*, House of Lords, Session 1988-1989, London, Her Majesty's Stationary Office, 1989.

24. Hetgeen volgt is met name gebaseerd op *Bestrijding van de fraude: verslag over de werkzaamheden en vorderingen in 1989*, Commissie van de Europese Gemeenschappen, SEC (90) 156 def; *Fraudebestrijding; verslag over de werkzaamheden en vorderingen in 1990*, Commissie van de Europese Gemeenschappen, SEC (91) 456 def; *Fraudebestrijding; verslag over de werkzaamheden en vorderingen in 1991*, Commissie van de Europese Gemeenschappen, SEC (92) 943 def. Waar dit fraudebestrijdingsbeleid in het geval van het landbouwbeleid van de EEG concreet op neerkomt is uiteengezet door A. SMEETS op het Vijfde Anti-Corruptie-Congres, dat van 8 tot 12 maart plaatsvond te Amsterdam: *Dealing with Fraud and Irregularities within the Scope of the European Agriculture Guidance and Guarantee Fund* (niet gepubliceerd).

ging van de betrokken EEG-wetgeving en aan verbetering en verscherping van de administratieve controle op de naleving hiervan door de lidstaten en door de Europese Commissie. Maar in dit verband gaat het ook om de ontwikkeling van nieuwe controle-methoden zoals het gebruik van luchtfotografie en satellieten.

En ten slotte is het – vooral tegen de achtergrond van de uitspraak van het Hof van Justitie in de hiervoor besproken zaak van de zgn. Griekse maïs – niet verwonderlijk dat er nogal wat te doen is over de verheving van de repressieve, strafrechtelijke EEG-fraudebestrijding door de lidstaten. Zo gaan de diensten van de Europese Commissie na hoe communautaire fraudedossiers door de nationale, met rechtspraak belaste instellingen worden behandeld. Er zijn studies uitgezet om de weerslag van communautaire administratieve sancties op nationale strafwetgevingssystemen te evalueren en zo geleidelijk aan te komen tot een zo goed mogelijk niveau van harmonisatie. En vanzelfsprekend staat ook de verdragmatige verbetering van de strafrechtelijke samenwerking tussen de lidstaten op onderhavig terrein nog hoog op de agenda.

Of de uitvoering van dit beleid voldoende is om EEG-fraude adequaat te kunnen bestrijden, is ondertussen al weer twijfelachtig geworden. In elk geval heeft het Europese Rekenhof zich in een recent rapport over fraude in de melksector op het standpunt gesteld dat er een 'independent Community unit for ad hoc controls' zou moeten worden opgericht, vooral voor het uitvoeren van controles op de belangrijkste inners van EEG-subsidies, 'particularly where those beneficiaries are international in their production and trading structures. This task is virtually beyond the reasonable capabilities of national control authorities'. De Europese Commissie van haar kant heeft niet afwijzend op dit voorstel gereageerd maar verwees in haar antwoord wel uitdrukkelijk naar 'the many problems in setting up such a unit' en gaf voorts te kennen dat zij nog geen beslissing had genomen 'on the framework within which the unit should be established'.²⁵ Een nieuwe doorbraak in de communautarisering van de strijd tegen de EEG-fraude valt voorlopig niet te verwachten.

Hoe dan ook, net als in het geval van inbreuken op het EEG-mededingingsrecht, kan eveneens in dit geval (dit van de EEG-fraude) tot slot worden gesuggereerd dat deze vorm van fraude een zeer aantrekkelijk en gewichtig thema voor systematisch empirisch onderzoek vormt. Al te lang reeds is ook dit onderwerp overgelaten aan de interesse van 'pure' juristen, beleidsmakers en journalisten. Onze werkelijke kennis van de omvang, aard, modi operandi enz. van deze fraude en haar bestrijding, is dan ook zeer beperkt en zeer fragmentair, om niet te zeggen anekdotisch.²⁶

25. *O.J.*, 22 april 1992, C 101, p. 1-8.

26. Concrete voorbeelden van deze vorm van fraude worden o.m. gegeven in de literatuur die is vermeld in de noten 21, 23 en 24. Zie verder o.a. TIEDEMANN, K., 'La fraude dans le domaine des subventions: criminologie et politique criminelle', *Revue de Droit Pénal et de Criminologie*, 1975-76, p. 129-139. Overigens bestaat er in de Europese Raad en Europese Commissie sinds kort enige interesse voor empirisch onderzoek. Zie b.v. de Resolutie betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen die door de Europese Raad en de lidstaten op 13 november 1991 werd aangenomen (*O.J.*, 17 december 1991, C 328, p. 1-2).

4. *ANDERE VORMEN VAN COMMUNAUTAIRE CRIMINELE POLITIEK: DE DRUGSWETGEVING EN DE WAPENWETGEVING*

Aan de Europese Akte is een op het eerste oog wat merkwaardige verklaring toegevoegd. Zij betreft de artikelen 13 tot en met 19 en luidt als volgt: 'Niets in deze bepalingen doet afbreuk aan het recht van de lidstaten om die maatregelen te treffen die zij noodzakelijk achten inzake controle van de immigratie uit derde landen en inzake bestrijding van terrorisme, misdaad, handel in drugs en illegale handel in kunstvoorwerpen en antiquiteiten'.²⁷ Deze verklaring heeft natuurlijk maar zin als er in de desbetreffende artikelen ruimte wordt geschapen voor communautaire politiek op de genoemde beleidsterreinen. Dit is dan ook metterdaad het geval. De artikelen 13, 14 e.v. van de Europese Akte hebben nl. betrekking op de verwezenlijking van de interne markt en houden zo ten nauwste verband met het Witboek over de voltooiing van deze markt dat de Europese Commissie in juni 1985 heeft gepubliceerd en dat een overzicht bevat van alle maatregelen die moeten worden genomen om dit doel te bereiken. In dit Witboek wordt o.m. gesteld dat het in het kader van de afschaffing van de personencontrole aan de binnengrenzen noodzakelijk is om te komen tot een Richtlijn inzake de onderlinge aanpassing van de wapenwetgeving en een Richtlijn inzake de onderlinge aanpassing van de wetgeving betreffende de verdovende middelen.²⁸

Vanzelfsprekend zijn deze 2 punten niet de enige kwesties – naast de bestrijding van EEG-fraude natuurlijk – die in communautair verband aan de orde zijn gesteld. Zo heeft het Europees Parlement in de voorbije jaren ook wel enige aandacht geschonken aan de bestrijding van terrorisme en aan de bestrijding van prostitutie en mensenhandel.²⁹ Maar het debat hierover heeft in geen enkel opzicht geleid tot een of andere vorm van communautaire criminele politiek. Dit is tot nu toe inderdaad alleen gebeurd op het stuk van de wapenwetgeving en de drugswetgeving. Waarom? Ten eerste omdat harmonisatie van de wetgeving van de lidstaten juist op deze twee gebieden door de staatshoofden en regeringsleiders van meet af aan – d.w.z. vanaf de eerste discussies over de voltooiing van de eenmaking van de interne markt – is gezien als een vitaal onderdeel van het beleid dat deze operatie moet flankeren. Vandaar dat deze twee onderwerpen ook in de Schengen-Verdragen een vrij belangrijke plaats innemen.³⁰ Ten tweede – maar dan hebben we het alleen over de drugswetgeving – omvat ook in internationale politieke discussies buiten het verband van de EG steevast is aangedrongen op coördinatie en aanscherping van het beleid tegen de handel in verboden verdovende middelen. En ten slotte mag niet uit het oog worden verloren dat se-

27. Zie MEIJ, A.W.H., *Europocket*, Deventer, Kluwer, 1987, p. 316-317, 334.

28. Commissie van de Europese Gemeenschappen, *De voltooiing van de interne markt*, Brussel, 1985, COM (85) 310 def, p. 12-13. Zie voor de inwerking van het EG-recht op het nationale strafrecht van de Lidstaten in het algemeen, SEVENSTER, H.G., 'Criminal Law and EC Law', *Common Market Law Review*, 1992, p. 29-70.

29. 'Verslag over de bestrijding van het terrorisme', Europese Gemeenschappen, Europees Parlement, *Zittingsdocumenten*, 1989-90, Serie A, nr. A 2-155/89 (rapporteur: M. ZAGARI); 'Verslag over prostitutie en mensenhandel', Europese Gemeenschappen, Europees Parlement, *Zittingsdocumenten*, 1989-90, Serie A, nr. A2-52/89 (rapporteur: C. LLORCA-VILAPLANA).

30. De connecties met de Schengen-Verdragen worden hier verder buiten beschouwing gelaten. Ze vallen tot op zekere hoogte buiten het bestek van deze bijdrage.

dert jaren ook in het Europese Parlement om meer en strakker beleid op dit punt is gevraagd.

De communautaire criminele politiek inzake de drugsproblematiek is al bij al een uitermate gecompliceerde aangelegenheid. De eerste duidelijke aanzetten tot zulk een politiek zijn gegeven door de commissie die door het Europese Parlement in 1985 werd ingesteld om een onderzoek in te stellen naar het drugsprobleem in de lidstaten van de Gemeenschap.³¹ Haar rapport omvat een zeer wijd samenstel van maatregelen om dit probleem te beheersen: harmonisatie van drugswetgeving, invoering van wetgeving om de 'vruchten' van de drugshandel te kunnen plukken en om het witwassen van 'drugsgelden' te kunnen tegengaan, verbetering van de samenwerking tussen politie- en douanediens ten, meer voorlichting op scholen en via de media over de gevaren van drugsgebruik, verruiming van de mogelijkheden tot therapeutische opvang van drugsverslaafden, meer wetenschappelijk onderzoek naar de aan drugs gerelateerde problemen enz. Al deze voorstellen werden overigens niet door alle leden van de commissie omarmd. Een minderheid stelde zich op het standpunt dat het beleid inzake het drugsprobleem op den duur minder repressief moest worden en dat er ruimte moest worden geschapen voor een debat over de legalisering van drugs en de normalisering van hun gebruik.

Deze parlementaire discussie kreeg beleidsmatig maar een concreet vervolg onder invloed van het VN-Verdrag tegen sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen (1988) en het rapport van de Financial Action Task Force, ingesteld door de G7-landen, over het witwassen van (drugs-)geld (1990).³²

Aan de ene kant diende de Europese Commissie op 23 maart 1990 nl. een voorstel in voor een Richtlijn van de Europese Raad tot voorkoming van het gebruik van het financiële systeem voor witwassen van geld. Na een aantal aanpassingen in het najaar van 1990 werd dit voorstel in juni 1991 door de Europese Raad geakkordeerd.³³ Het beleid dat in deze Richtlijn aan de lidstaten wordt opgelegd is zeer ingrijpend. Niet alleen moeten zij tal van maatregelen nemen om te verzekeren dat allerhande financiële instellingen verregaand samenwerken met hun politieke, justitiele en andere nationale autoriteiten om witwassen van crimineel verworven gelden tegen te gaan. Maar zij worden er ook toe verplicht om ervoor te zorgen dat witwassen, zoals het in de Richtlijn is gedefinieerd, op hun grondgebied wordt verboden en dat er sancties staan op overtreding van de maatregelen die ter uitvoering van de Richtlijn zijn getroffen. Heel bijzonder is bovendien dat er onder de vleugels van de Commissie een contactcomité is gevormd, samengesteld uit vertegenwoordigers van Commissie en lidstaten, dat de uitvoering van deze Richtlijn moet bewaken en bevorderen. Want juist de vorming van dit

31. 'Report of the Committee of Enquiry into the Drugs Problem in the Member States of the Community', European Communities, European Parliament, *Working Documents*, 1986-87, A Series, nr. A 2-114/86 (rapporteur: J. STEWART CLARK).

32. Financial Action Task Force on Money Laundering, *Report*, Paris, February, 1990. Zoals bekend heeft ook de EG als zodanig het Verdrag in kwestie goedgekeurd (*PB. L.*, 24 november 1990, nr. 326, p. 56-57).

33. Zie voor de ontwikkeling van de teksten van deze Richtlijn: *O.J.* 28 april 1990, C 106, p. 6-8; *O.J.* 19 december 1990, C 319, p. 9-14; *O.J.* 28 juni 1991, L 166, p. 77-83. De toelichting bij het oorspronkelijke voorstel van de Commissie is te vinden in: COM (90) 106 def.

comité accentueert zeer duidelijk het communautair karakter van dit stuk criminale politiek tegen, vooral, de handel in verdovende middelen.³⁴

Aan de andere kant werd door de Europese Raad op 13 december 1990 een Verordening gegeven 'houdende maatregelen om te voorkomen dat bepaalde stoffen worden misbruikt voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen en psychotrope stoffen'.³⁵ Enerzijds strekt deze Verordening ertoe dat lidstaten maatregelen moeten nemen die de producenten, vervoerders en consumenten van de betrokken middelen ertoe verplichten een nauwgezette administratie terzake te voeren en de overheid in te lichten over ongebruikelijke transacties. Anderzijds legt zij de lidstaten op om in hun wetgeving bevoegdheden op te nemen die noodzakelijk zijn voor een adequate toepassing van deze Richtlijn en om onderling en met de Europese Commissie samen te werken met het oog op haar uitvoering.

Van meer 'interne' origine is het voorstel van de Europese Commissie, in december 1991, voor een Verordening van de Europese Raad met het oog op de oprichting van een Europees Centrum voor Controle van Drugsgebruik.³⁶ Het idee van zo'n Centrum werd oorspronkelijk gelanceerd door President MITTERRAND. Na de uitwerking ervan door de CELAD (het Europees Comité ter Bestrijding van Drugs, opgericht in 1989) in nauwe samenwerking met de Europese Commissie, bleek een haalbaar plan te zijn, met als resultaat het eeder genoemde voorstel.³⁷ In essentie komt dit plan neer op de oprichting van een studie- en documentatiecentrum dat moet instaan voor de uitwisseling van informatie inzake drugs dat moet bijdragen tot verbetering van de coördinatie tussen de lidstaten en de Gemeenschap op dit terrein, dat de relevante wetenschappelijke literatuur moet samenbrengen, enz. In het bijzonder moet dit centrum echter zorgen voor de realisering van Reitox: een geautomatiseerde Europese databank over drugs en drugsverslaving. Ofschoon het voorstel tot oprichting van dit centrum in diverse commissies van het Europese Parlement nogal wat kritiek kreeg, werd dit initiatief als zodanig ook hier in mei jl. verwelkomd.³⁸

Ten slotte moet in dit verband worden gewezen op het rapport van de Commissie van het Europese Parlement die een onderzoek heeft ingesteld naar 'the spread of organized crime linked to drugs trafficking in the Member States of the European Community'.³⁹ Ook dit rapport bevat – net als het verwante rapport uit 1986 – weer een hele reeks van beleidsaanbevelingen op alle mogelijke terreinen. En net als de vorige keer is er een minderheid in de Commissie die het op bepaal-

34. Verder mag worden verwezen naar de snel groeiende berg literatuur over 'witwassen'. Zie o.m. SCHAAP, C.D., ROZEKRANS, R. en VAN DUYN, P.C., 'Geld witwassen', *Het Tijdschrift voor de Politie*, 1992, p. 107-112, 152-158; CORNELIS, L. en VERSTRAETEN, R., 'Mag er nog wit worden gewassen?', *Tijdschrift voor Belgisch Handelsrecht*, 1992, p. 176-221.

35. Voor de tekst van deze Verordening, zie *P.B. L.*, 20 december 1990, nr. 357, p. 1-5. Inmiddels is zij op 31 maart 1992 alweer fors gewijzigd, zie *P.B. L.*, 10 april 1992, nr. 96, p. 1-6.

36. De tekst van het voorstel is gepubliceerd in *O.J.*, 18 februari 1992, C 43, p. 2-8.

37. Vgl. de toelichting bij dit voorstel in: COM (91) 463 final.

38. Zie het 'Verslag over het voorstel van de Commissie over de Raad ...', Europese Gemeenschappen, Europees Parlement, *Zittingsdocumenten*, 1992, nr. A3 – 0164/92 (rapporteur: M. VAN DEN BRINK).

39. 'Report on the Spread of Organized Crime Linked to Drugs Trafficking in the Member States of the European Community', European Communities, European Parliament, *Session Documents*, 1992, nr. A3 – 0358/91 (rapporteur: P. COONEY).

de punten niet eens is met de meerderheid, zij het dat deze keer de meerderheid opkomt voor een niet-strafrechtelijke benadering van drugsverslaving en dito misbruik van drugs.

De vele overige voorstellen kunnen hier onmogelijk worden weergegeven. Een greep levert het volgende op: verruiming en versterking van de politieke samenwerking, uitzuivering van de relaties tussen georganiseerde misdaad en politieke instellingen, en uitbreiding van de maatregelen tegen witwassen van illegaal verkregen gelden en voor het afnemen van met zulke middelen opgebouwd vermogen. Vanzelfsprekend was de bespreking van dit rapport in het Europese Parlement, eveneens in mei jl., nogal rumoerig. Allerlei partijen hadden moties ingediend om de Resolutie over het onderhavige rapport naar hun hand te zetten.⁴⁰ Maar uiteindelijk kwam het – zoals in 1986 – dan toch weer tot een compromis, waarin enerzijds wordt beklemtoond dat de lidstaten en de Europese Commissie nauwgezet het rapport van de Commissie moeten bekijken maar waarin anderzijds wordt gesteld dat er geen reden is 'to change the current strategy for combating drug-trafficking, which is based on prohibition' en dat niet wordt geloofd dat 'any form of legalization represents a viable solution to the drugs problem'.⁴¹ Deze onbestemde Resolutie heeft vanzelfsprekend beleidsmatig nog geen vervolg gekregen.

Wat het communautaire beleid inzake de wapenwetgeving aangaat kan worden gezegd dat dit in heel wat rustiger omstandigheden tot ontwikkeling is gebracht dan het drugsbeleid. Het voorstel van de Europese Commissie voor een Richtlijn van de Europese Raad inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens dateert van augustus 1987. In september 1990 werd door de Europese Commissie het geamendeerde voorstel bekend gemaakt. En in juni 1991 nam de Europese Raad de Richtlijn terzake aan.⁴² Op grond van deze Richtlijn zijn de lidstaten ten eerste verplicht bepaalde wettelijke maatregelen te nemen t.a.v. de verkopers, kopers en bezitters van bepaalde (categorieën van) vuurwapens. Verder bevat deze Richtlijn een vrij uitvoerige regeling voor de overdracht van vuurwapens van de ene naar de andere lidstaat. En ten slotte verplicht zij de lidstaten tot diverse vormen van samenwerking met de Europese Commissie en tot intensivering van de controle op wapenbezit aan de buitengrenzen van de EG.

III. Intergouvernementele kanten van de criminele politiek in de EG

De commotie over het Verdrag betreffende de Europese Unie heeft zeker meer mensen erop attent gemaakt dat het beleid in de EG enerzijds communautair van karakter is, anderzijds een intergouvernementeel karakter draagt, d.w.z. door de lidstaten zelf wordt ontwikkeld en uitgevoerd zonder (grote) betrokkenheid van EG-instellingen als het Europese Parlement. Deze tweedeling dateert – naar de

40. Zie European Communities, European Parliament, *Session Documents*, 1992, nr. B3-0669/92, nr. B3-0658/92, nr. B3-0671/92, nr. B3-0670/92, nr. B3-0659/92 en nr. B3-0668/92.

41. Deze citaten komen uit een nog niet gepubliceerde versie van de onderhavige Resolutie.

42. Zie voor de opeenvolgende teksten van (het voorstel voor) deze Richtlijn: *PB. C.*, 1 september 1987, nr. 235, p. 8-11; *O.J.*, 20 oktober 1990, C 265, p. 6-213; *O.J.*, 13 september 1991, L 256, p. 51-55.

onderhavige problematiek toe – evenwel van ver voor de discussie over het Verdrag van Maastricht. Dit werd hiervoor al aangegeven bij de bespreking van de pogingen in de jaren '60 en '70 om de bestrijding van de EEG-fraude via strafrechtelijk georiënteerde verdragen tussen de lidstaten enige allure te geven.

In de criminele politiek in de EG zoals die tot op heden langs intergouvernementele weg gestalte heeft gekregen, kunnen grofweg 2 hoofdlijnen worden onderscheiden. De ene lijn betreft de bevordering van de samenwerking tussen de lidstaten in het justitiële, strafrechtelijke vlak. De ander lijn betreft de politieke samenwerking in het kader van Trevi. Hierna zullen eerst deze 2 lijnen worden uitgetekend om ten slotte terug te keren naar het uitgangspunt: het Verdrag betreffende de Europese Unie.

1. DE JUSTITIËLE SAMENWERKING TUSSEN DE LIDSTATEN

Ondanks de teleurstellende ervaringen in de jaren '70 is in de tweede helft van de jaren '80 opnieuw een begin gemaakt met het sluiten van overeenkomsten tussen de lidstaten met het oog op hun onderlinge justitiële, strafrechtelijke samenwerking. Op dit ogenblik is er sprake van 5 zulke overeenkomsten:

– de Overeenkomst van 25 mei 1987 inzake de toepassing van het beginsel *ne bis in idem*⁴³;

– de Overeenkomst van 25 mei 1987 betreffende de toepassing tussen de Lidstaten (...) van het Verdrag van de Raad van Europa inzake de overbrenging van gevangene personen⁴⁴;

– de Overeenkomst van 26 mei 1989 betreffende de vereenvoudiging en de modernisering van de wijze van toezending van uitleveringsverzoeken⁴⁵;

– de Overeenkomst van 13 november 1991 inzake de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnissen⁴⁶;

– en de Overeenkomst betreffende de overdracht van strafvervolgingen.⁴⁷

Zoals de titel van sommige van deze Overeenkomsten suggereert strekken de meeste ertoe, expliciet dan wel impliciet, om de toepassing van een aantal verdragen van de Raad van Europa te verruimen, resp. te vergemakkelijken. Op welke termijn dit doel over de hele linie zal zijn bereikt, is evenwel de vraag.

Uit een recent intern overzicht van de Europese Commissie m.b.t. de ondertekening en ratificatie van de betrokken verdragen resp. overeenkomsten blijkt nl. dat nogal wat (grote en kleine) lidstaten niet alleen veel van de verdragen niet hebben ondertekend en/of niet hebben geratificeerd, maar dit ook met de meeste van die overeenkomsten niet hebben gedaan. Wellicht moet er dus gewacht worden op de ratificatie van het Verdrag van Maastricht om deze nieuwe poging tot vorming van een 'espace judiciaire européen' te doen slagen.

De ongewisse toekomst van dit nieuwe initiatief neemt echter niet weg dat het op zichzelf toch om een belangrijke ontwikkeling gaat. Het geeft nl. uitdrukking

43. *Tractatenblad*, 1987, nr. 167.

44. *Tractatenblad*, 1987, nr. 168.

45. *Tractatenblad*, 1990, nr. 97.

46. *Tractatenblad*, 1992, nr. 39.

47. Deze Overeenkomst is, bij mijn weten, nog niet gepubliceerd.

aan het gevoel bij de vertegenwoordigers van op zijn minst een aantal lidstaten dat zij met elkaar, juist ook op het vlak van de strafrechtpleging en de (preventieve) misdaadbestrijding, meer gemeen hebben dan met andere lidstaten van de Raad van Europa. En waar zou dit gevoel op zijn beurt anders op gebaseerd kunnen zijn dan op de gedachte dat nauwe, sluitende, onderlinge samenwerking op justitieel, strafrechtelijk gebied een belangrijk complement vormt van de criminale politiek die in communautair verband wordt ontplooid.

Aan het feit dat op dit moment nog niet alle lidstaten nog niet alle overeenkomsten hebben ondertekend resp. geratificeerd moet dan ook niet te zwaar worden getild. De strategische betekenis van wat er in dit kader gebeurt, is veel belangrijker dan (het gebrek aan) betekenis voor de huidige praktijk.

2. DE POLITIËLE SAMENWERKING TUSSEN DE LIDSTATEN

Het is onderhand gemeengoed geworden dat de lidstaten in 1975 hun onderlinge politiële samenwerking inzake de bestrijding van terrorisme gestalte hebben gegeven in Trevi.⁴⁸ Met de vorming van dit overlegmechanisme werd de politiële samenwerking in West-Europa georganiseerd op een (intergouvernementele) schaal en manier die tot dan toe onbekend was in dit deel van de wereld. Een zekere parallel met de reorganisatie van de onderlinge justitiële samenwerking dringt zich hierbij overigens op. Wordt deze vorm van samenwerking door die reorganisatie in zekere zin losgemaakt uit het kader van de Raad van Europa, de politiële samenwerking werd door de oprichting van Trevi tot op zekere hoogte gelicht uit het kader van Interpol.

Dit laatste was in 1975 nog niet zo duidelijk omdat de coördinatie van de politiële bestrijding van terrorisme via Interpol toen om allerlei redenen niet zo voor de hand lag. Met de oprichting van een nieuwe werkgroep in de schoot van Trevi, in 1985-1986, om de gezamenlijke bestrijding van georganiseerde misdaad in het algemeen meer inhoud te geven, werd de 'interne' afscheiding van Interpol al meer zichtbaar. Maar het zgn. Actieprogramma van Dublin (1990), dat werd opgesteld door een speciale werkgroep binnen Trevi met het oog op de implicaties van de voltooiing van de binnenlandse markt, nam wat dit betreft de laatste twijfel weg. In dit programma wordt immers niet alleen aanbevolen om op het niveau van de 12 lidstaten een aantal van de maatregelen te treffen die in de Schengen-Verdragen zijn geïncorporeerd: de uitwisseling van verbindingsambtenaren, de mogelijkheid tot grensoverschrijdende achtervolging en observatie, de sluiting van bilaterale samenwerkingsakkoorden voor de gemeenschappelijke grensgebieden enz. Hierin wordt ook gepleit voor o.m. de oprichting van een European Drugs Intelligence Unit (EDIU). En juist de oprichting hiervan kan moeilijk iets anders dan het begin markeren van een nieuwe institutionele vormgeving van operationele politiële samenwerking tussen de lidstaten, complementair aan, en dus los van Interpol.⁴⁹

48. Hetgeen volgt is met name gebaseerd op FIJNAUT, C., 'The Internationalization of Criminal Investigation in Western Europe', in FIJNAUT, C. en HERMANS, R. (eds.), *Police Cooperation in Europe*, Louchem, J.B. van den Brink, 1987, p. 32-56.

49. FIJNAUT, C., 'The "Communitization" of Police Co-operation in Western Europe' (nog niet gepubliceerd).

3. *DE JUSTITIËLE EN POLITIËLE SAMENWERKING IN HET VERDRAG VAN MAASTRICHT*

Zoals in het begin van deze paragraaf reeds werd gezegd zijn de justitiële en politieke samenwerking tussen de lidstaten in het Verdrag betreffende de Europese Unie ondergebracht in de 'derde zuil', die van de intergouvernementele samenwerking, m.a.w. Titel VI: 'Bepalingen betreffende de samenwerking op het Gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken'.

Vanzelfsprekend worden in deze Titel meer kwesties geregeld dan de net genoemde vormen van samenwerking. Wanneer we ons hier evenwel tot deze twee vormen beperken, dan springt het in het oog dat van de justitiële samenwerking in strafzaken niet meer wordt gezegd dan dat het een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang vormt, d.w.z. een aangelegenheid ten aanzien waarvan de Europese Raad op initiatief van elke lidstaat allerlei initiatieven kan ontplooiën: gemeenschappelijke standpunten vaststellen, gemeenschappelijk optreden organiseren en overeenkomsten opstellen. De hiervoor besproken overeenkomsten passen dus perfect in dit kader.

T.a.v. de politieke samenwerking inzake de voorkoming en bestrijding van terrorisme, illegale drugshandel en andere ernstige vormen van internationale criminaliteit wordt evenwel meer gezegd dan dat zij een gemeenschappelijke aangelegenheid vormt. Artikel K.I. 9 bepaalt nl. heel duidelijk dat zij verder zal worden ontwikkeld 'in samenwerking met de organisatie op Unie-niveau van een systeem voor de uitwisseling van informatie binnen een Europese Politiedienst (Europol). En bij deze bepaling hoort een Verklaring betreffende de Politieke Samenwerking waarin de taken van deze Europol nader worden omschreven: oprichting van databanken, bijstand aan nationale instanties, centrale evaluatie van informatie, organisatie van aanvullende opleiding en van onderzoek enz. En het is ondertussen bekend dat de EDIU waarvan in het Actieprogramma van Dublin sprake was, de eerste hoeksteen van Europol zal gaan vormen.⁵⁰

VI. Besluit

Het voorgaande moge duidelijk hebben gemaakt dat de Europese Gemeenschap op het vlak van de criminele politiek in (West)Europa al lang niet meer buiten spel staat maar in een toenemend tempo via de binnenbaan – communautair – en via de buitenbaan – intergouvernementeel – een belangrijke medespeler van haar lidstaten aan het worden is. Op haar niveau wordt niet alleen op steeds meer terreinen inhoudelijk gestalte gegeven aan 'Gemeenschappelijke' criminele politiek, maar wordt ook op steeds meer manieren de daadwerkelijke handhaving van dit beleid georganiseerd. En van deze ontwikkeling is het einde nog lang niet in zicht, zeker niet als het Verdrag van Maastricht zou worden geratificeerd. Aan de ene kant biedt dit Verdrag immers – in het verlengde van de Europese Akte en parallel aan de Schengen-Verdragen – nog heel wat mogelijkheden om de 'Gemeen-

50. Zie de in noot 22 aangehaalde tekst van het Verdrag op p. 131-135, 248. Verder mag ik verwijzen naar mijn nog niet gepubliceerde artikel: 'Naar een "Gemeenschappelijke" regeling van de politieke samenwerking en de justitiële rechtshulp'.

schappelijke' criminele politiek uit te breiden en meer diepgang te geven, ook op andere dan de hiervoor genoemde wat traditionele domeinen van samenwerking. Aan de andere kant zullen allerhande maatschappelijke ontwikkelingen en problemen bewerkstelligen dat de genoemde mogelijkheden ook metterdaad worden benut.⁵¹ De problematiek van de (internationale) georganiseerde misdaad – in de klassieke zin van het woord – zal in dit verband zeker een 'voortuitstrevende' rol spelen. Maar de vele moeilijkheden met de daadwerkelijke handhaving van de EEG-wetgeving en met de feitelijke beheersing van allerlei andere vormen van transnationale *corporate crime* dan EEG-fraude zullen hier zeker ook voor de nodige druk op de ketel zorgen.

Het ging er mij hiervoor vooral om duidelijk te maken wat er op het niveau van de EG inzake criminele politiek aan het gebeuren is, en hoe deze ontwikkeling die bij de oprichting van de (E)EG niet voor mogelijk werd gehouden, langzamerhand, ook institutioneel en juridisch, dan toch mogelijk is geworden. Maar ik realiseer mij zéér wel dat deze ontwikkeling op een aantal punten niet alleen inhoudelijk heel wat vragen oproept maar ook procedureel en relationeel voor de nodige problemen zorgt. Problemen m.b.t. de verhouding tussen de EG en haar lidstaten, problemen aangaande de relatie tussen de EG en de Raad van Europa, problemen inzake de internationale afstemming van allerlei beleid op het vlak van misdadbestrijding en strafrechtspleging enz. En het is voor mij bepaald ook geen geheim dat deze problemen maar moeilijk oplosbaar (blijken te) zijn. Desalniettemin zijn al die vragen en moeilijkheden voor mij zo direct geen reden om de gesignaleerde ontwikkeling als zodanig af te wijzen of tegen te werken. Wel is de zaak om wat er gebeurt met open oog en met gevoel voor nuance te bekijken. En in elk geval te vermijden om – zoals enkele maanden geleden in de Nederlandse media volop gebeurde t.a.v. het komende Europese drugswaarnemingscentrum – deze evolutie met halve waarheden, clichés, valse mythes enz. te bestoken.

51. Vgl. SIEBEN, U., 'Europäische Einigung und Europäisches Strafrecht', *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 1991, p. 957-979.