

WOORD VOORAF

J. Vervaele *

1 januari 1993 is een historische datum voor het Europese integratieproces. De afgelopen jaren is onder het motto 'Europa 1992' aan een ambitieus programma gewerkt, dat begin 1993 dient te resulteren in een interne markt zonder binnengrenzen, waarbij het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal is verzekerd. Daartoe zijn èn door de Europese Gemeenschap èn door de lidstaten veel wetgevende en bestuurlijke maatregelen genomen, enerzijds om allerlei barrières weg te werken, anderzijds om te voorzien in compensatiemaatregelen voor het wegvallen van de binnengrenzen. Het doorbreken van de nationale monopolies bij aanbestedingen, het liberaliseren van het luchtvaartverkeer, de harmonisatie van de BTW-tarieven, enz. zijn slechts een paar voorbeelden van het wegwerken van materiële, technische en fiscale belemmeringen. Afspraken over politie samenwerking (Schengen-Akkoorden) en over de versterking van de buitengrenzen, gekoppeld aan een asiel- en migratiebeleid, zijn voorbeelden van de compensatiemaatregelen.

1 januari 1993 is geen einddatum, integendeel. In de afgelopen jaren is in het kader van Intergouvernementele Conferenties gewerkt aan een blauwdruk voor de toekomstige Europese Politieke en Economische Integratie. Eind 1991 is op de Europese Raad van Regeringsleiders te Maastricht goedkeuring verleend aan de Verdragen van Maastricht, het Verdrag over de Europese Politieke Unie (EPU) en het Verdrag over de Europese Monetaire Unie (EMU). Het lag in de bedoeling om in de loop van 1992 de Verdragen te laten goedkeuren door de lidstaten, die zelf bepalen of ze dit doen via een parlementaire procedure en/of een referendum. De Verdragen, eenmaal goedgekeurd door de lidstaten, zouden dan per 1993 in werking kunnen treden. De uitslag van het Deense referendum en de bij dit schrijven nog onbekende uitslag van het Franse referendum hebben evenwel vraagtekens geplaatst bij de inhoud en de timing van de verdragen.

De Europese integratie wordt in de pers vooral belicht vanuit dezelfde gezichtspunten: één munt, één Europees defensiebeleid, één Europees buitenlands beleid. Er wordt voorbijgegaan aan het feit dat ook de nationale rechtssystemen, rechtstradities en rechtspleging niet ontsnappen aan de invloed van de Europese Gemeenschap. Het strafrecht vormt daarop geen uitzondering. Meer nog, het vaststellen, opsporen en doen vervolgen van inbreuken op het gemeenschapsrecht in het algemeen en van EG-fraude in het bijzonder¹, vereisen steeds meer samenwerking tussen de lidstaten en tussen de lidstaten en de Commissie. Daarbij worden vragen gesteld over de handhavingsinspanning en het -resultaat van de lidstaten; over de kwaliteit van de internationale samenwerking in strafzaken; over de noodzaak tot harmonisatie van het nationale strafrecht in communautair verband; over de sanctiebevoegdheden van de Gemeenschap.

* J. VERVAELE is gewoon hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Utrecht.

1. Zie VERVAELE, J., '1992: (Open) Grenzen aan de EEG-fraude', *Panopticon*, editoriaal, 209-216.

De discussie over de plaats van het strafrecht in Europa van morgen is een zeer fundamentele discussie. Het roept niet alleen vragen op naar de functie en functionering van het strafrecht in sociaal-maatschappelijke verhoudingen die steeds internationaler worden, maar tevens vragen naar de inkadering van de rechtswaarborgen van het strafrecht. Deze principes, terug te vinden in de grondwetten, wetboeken van straf(proces)recht en in de Europese Conventie voor de Rechten van de Mens zijn erop gericht om de overmacht van de staat juridisch in te perken om op die manier de burgerlijke en politieke vrijheden van de burger veilig te stellen. Die rechtswaarborgen, verbonden met de politieke structuur van de rechtsstaat, dreigen bij verregaande internationalisering van het strafrecht, in het gedrang te komen, niet in het minst door het feit dat de constitutionele verhoudingen en de rechtsbescherming op gemeenschapsniveau nog steeds gebrekkig zijn geregeld.

De afgelopen jaren is de verhouding tussen het strafrecht en het communautaire recht, en daaraan gekoppeld het ontwikkelen van een Europees justitieel beleid binnen de Europese Gemeenschap, sterk in de politieke belangstelling gekomen. De veelvuldige inbreuken op het gemeenschapsrecht en de EG-fraude noodzaakten de Gemeenschap tot maatregelen. Anderzijds was en is zeer omstredden of en over welke bevoegdheden de Gemeenschap beschikt op strafrechtelijk terrein en/of zelfs sancties kan voorschrijven of sanctioneren. Veel lidstaten verkiezen de intergouvernementele weg – volkenrechtelijke samenwerking tussen lidstaten – boven de communautaire weg. De recente Schengen-akkoorden² over politie-samenwerking illustreren dit.

In dit themanummer wordt vanuit diverse invalshoeken aandacht besteed aan de plaats van het strafrecht in de Europese Gemeenschap. Het is de bedoeling dat de lezer zich een beeld kan vormen van het Europees strafrecht (in wording), zowel op communautair en intergouvernementeel front. Met 1 januari 1993 en het Belgisch voorzitterschap van de EG in de tweede helft 1993 voor de deur is dit themanummer hopelijk ook een stimulans voor de Belgische justitiële beleids- en praktijkmiddens om het Belgisch straf(proces)recht en de Belgische strafrechtspraktijk aan een kritisch onderzoek te onderwerpen in het licht van de eisen die door de Europese Gemeenschap aan de nationale handhaving van het gemeenschapsrecht worden gesteld.

Het themanummer opent met een bijdrage van J.J.E. SCHUTTE over de Europese samenwerking inzake justitie en veiligheid. Hierbij gaat hij specifiek in op het Verdrag van Maastricht over de Europese Politieke Unie (EPU), meer bepaald op de bepalingen inzake justitiebeleid en veiligheidsbeleid. Aan de hand van de wordingsgeschiedenis en de betekenis van die bepalingen m.b.t. asielbeleid, migratiebeleid, fraudebestrijding, internationale samenwerking in strafzaken, enz. geeft hij een overzicht van de ontwikkelingen op intergouvernementeel en communautair terrein. Voor de lezer die onbekend is met deze bepalingen van het Unieverdrag is in bijlage de tekst opgenomen. Daarmee is het kader gezet en zijn de recente ontwikkelingen op een kritische manier geduid.

2. FIJNAUT, C., 'Het akkoord van Schengen', *Panopticon*, editoriaal, 1989, 1-5.

Europese samenwerking in strafzaken is na WO II ontwikkeld op basis van internationale verdragen, conventies, akkoorden binnen het kader van de Raad van Europa.³ Indien alle verdragen inzake uitlevering, kleine rechtshulp, de overdracht van strafvervolgingen, de internationale geldigheid van strafvonnissen, de transfer van gedetineerden, enz. door alle EG-lidstaten ondertekend en geratificeerd zouden zijn, dan had tussen de EG-lidstaten een goed uitgewerkte samenwerking in strafzaken, noodzakelijk voor de rechtshandhaving van het gemeenschapsrecht, kunnen toegepast worden. Aangezien dit niet het geval was heeft er zich binnen de Gemeenschap een specifieke samenwerking ontwikkeld, met het doel te komen tot een 'espace judiciaire européen'. De EG-lidstaten hebben onderling, binnen het kader van de Europese Politieke Samenwerking (EPS) – een intergouvernementeel samenwerkingsverband – een aantal conventies afgesloten, die erop gericht zijn tot een hechtere samenwerking te komen tussen de EG-lidstaten. C. VAN DEN WIJNGAERT schetst het algemeen kader van die samenwerking en geeft een overzicht van de conventies. F. THOMAS neemt de Europese samenwerking in strafzaken tussen de EG-lidstaten kritisch op de korrel en plaatst de samenwerking tegen het licht van de eveneens intergouvernementele, maar buiten het EPS-kader tot stand gekomen, Schengen-akkoorden over politieke samenwerking.

Na deze beschouwingen over de intergouvernementele samenwerking onder EG-vleugels is het tijd om aandacht te besteden aan de communautaire bevoegdheden in relatie tot het strafrecht en te onderzoeken of er mogelijkheden zijn voor een Europees communautair strafrecht en/of een Europees justitiebeleid. J. VERVAELE doet dit aan de hand van de bespreking van een rapport van de werkgroep ad-hoc 'gemeenschapsrecht-strafrecht' en een resolutie, beide aangenomen in 1991 door de Raad van Ministers van Justitie van de EG. Daaruit blijkt zeer duidelijk hoezeer de lidstaten onderling van mening verschillen met betrekking tot de functie en de plaats van het strafrecht in Europa en hoezeer de Gemeenschap van die lidstaten afhankelijk is voor de verdere invulling van haar bevoegdheden.

Bij al deze communautaire en intergouvernementele ontwikkelingen kan en moet de vraag worden gesteld of aan al deze initiatieven om te komen tot een Europees justitie- en veiligheidsbeleid ook daadwerkelijk een criminele politiek ten grondslag ligt. C. FIJNAUT onderzoekt dit aan de hand van een globaal overzicht. Hij ontleedt de uitgangspunten van het EEG-Verdrag terzake, om vervolgens aandacht te besteden aan het EEG-mededingingsrecht en de EEG-fraudeproblematiek. Voorts gaat hij in op recente vormen van communautaire criminele politiek, met name de drugswetgeving en de wapenwetgeving. Hij plaatst deze ontwikkelingen in het licht van de intergouvernementele samenwerking en van het Politieke Unie-Verdrag.

3. Voor alle duidelijkheid, de Raad van Europa – waartoe onlangs ook veel Oost-Europese staten zijn toegetreden – is een in Straatsburg zetelende regionale internationale organisatie met voornamelijk bevoegdheden op sociaal-cultureel terrein. Tevens is de Raad van Europa bevoegd voor mensenrechten en justitiële samenwerking. Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Europese rechtshulpverdragen in strafzaken zijn daar het resultaat van. Alle EG-lidstaten zijn lid van de Raad van Europa.

De artikelenreeks wordt afgesloten met een bijdrage specifiek gewijd aan de intergouvernementele en communautaire aanpak van de drugshandel en de georganiseerde misdaad in de Europese Gemeenschap. L. VAN OUIRIVE illustreert op gedetailleerde wijze hetgeen in de vorige bijdragen aan bod is geweest op twee specifieke beleidsterreinen. Hij rondt zijn bijdrage af met kritische kanttekeningen bij hoe bevoegd en werkzaam de Gemeenschap wel is.

Het fenomeen EG-fraude en de aanpak ervan door de lidstaten en de Gemeenschap is een mooie illustratie van de relatie tussen het communautaire recht en het strafrecht. Het is ook het terrein bij uitstek waar de noodzaak aan een Europees strafrecht en/of Europees justitieel beleid zich het duidelijkst laat voelen. In 1990 zijn in de meeste lidstaten van de EG, met steun van het Directoraat-Generaal Financiële Controle van de Europese Commissie, verenigingen opgericht met het doel de bescherming van de financiële belangen van de EG juridisch te bestuderen, de nationale handhavingsorganen (van politie tot rechterlijke macht) bij die problematiek te betrekken en op die manier bij te dragen aan de aanpak van de EG-fraudebestrijding. Ter afsluiting van het themanummer is een verslag opgenomen van de Belgische en Nederlandse Vereniging. Dit verslag, dat tot doel heeft een overzicht te bieden van hun activiteiten, is geschreven door de respectievelijke voorzitters, R. VAN CAMP en H. DE DOELDER.

3 september 1992