

De Europese strafrechtelijke ruimte

Nederland hecht veel belang aan een slagvaardige Europese samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken. Met name in het Verdrag van Amsterdam en tijdens de Europese Raad van Tampere zijn belangrijke stappen genomen om Europese samenwerking bij de bestrijding van georganiseerde misdaad effectiever te maken. De afspraken daarover moeten dan ook verder voortvarend geschieden. Maar dat is niet voldoende. De burger doet een steeds groter beroep op de nationale én Europese overheid om zijn veiligheid te waarborgen. Naarmate nationale samenlevingen opener naar elkaar worden en het onderling verkeer toeneemt, worden nationale overheden afhankelijker van onderlinge politieke en justitiële samenwerking om hun burgers veiligheid te bieden en criminaliteit effectief te bestrijden. Vandaar dat de Conventie een hechte en duurzame basis moet bieden voor deze samenwerking. De wijze waarop dat geschiedt zal bepalend zijn voor de ontwikkeling van onze samenwerking en daarmee voor het vermogen om adequaat criminaliteit te bestrijden en veiligheid te waarborgen.

De voorstellen die in het kader van de Conventie zijn bedoeld om aan de politieke en justitiële samenwerking op strafrechtelijk terrein een rechtsbasis te bieden, spitsen zich toe op de wijze van besluitvorming. Uit de voorstellen (de artikelen 15 tot en met 22 van Titel X inzake de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid van deel II van het constitutionele verdrag) blijkt dat verdere integratie op strafrechtelijk terrein wordt nagestreefd en dat deze – in de ogen van de opstellers – langs één weg moet worden bereikt, namelijk door wijziging van de besluitvormingsprocedure. Via de introductie van de wetgevingsprocedure wordt voorgesteld om besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid en co-decisie in te voeren. De door lidstaten en leden van het EP ingediende amendementen op deze voorstellen laten zien dat de opvattingen op strafrechtelijk terrein sterk uiteen lopen. Daarbij tekenen zich twee lijnen af. Een deel van de amendementen stemt in met de wetgevingsprocedure maar wil de reikwijdte van het beleidsterrein beperken en een ander deel handhaaft de reikwijdte maar wil de besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid juist beperken.

Nederland wil met deze notitie een verdere bijdrage leveren aan de discussie in de Conventie. Dit was reeds in het vooruitzicht gesteld bij de indiening door Nederland van de amendementen op de JBZ-artikelen en de ideeën daarin sluiten bij die amendementen aan. Uitgangspunt is dat wijziging van de besluitvormingsprocedure een te eenzijdige benadering is van de problematiek van politieke en justitiële samenwerking. De focus komt daardoor te eenzijdig te liggen op harmonisering en uniformering van regelgeving. Dat dit de meest effectieve methode is voor de problematiek op dit terrein moet echter betwijfeld worden. Criminaliteitsbestrijding geschiedt niet primair door middel van wetten; bepalend is het optreden van politie, justitie en andere publieke diensten. Die moeten daartoe beschikken over adequate rechtsinstrumenten en middelen; het nationale recht is daarvoor bepalend. Samenwerking op dit terrein heeft vooralsnog dan ook het karakter van coördinatie, wederzijdse rechtshulp en erkenning tussen gescheiden en onderscheiden rechtssystemen. Ook de instellingen die uit deze samenwerking zijn voortgekomen – Europol, Eurojust, Olaf - berusten op dat uitgangspunt.

De voorgestelde artikelen over Eurojust en Europol gaan uit van het beginsel van coördinatie en samenwerking tussen verschillende nationale jurisdicties. Die samenwerking kan nog in tal van opzichten worden uitgebouwd en verbeterd. Essentieel voor de effectiviteit van de coördinatie is echter of en in welke mate deze een dwingend karakter krijgt. Worden lidstaten verplicht onderzoeken in te stellen op instigatie van Eurojust of Europol of kunnen ze verzoeken naast zich neerleggen? Een verplichting kan effectief zijn, maar betekent wel, dat op eenzijdige wijze en

vanuit een beperkt werkkterrein zal worden bepaald aan welke vormen van internationale criminaliteit de autoriteiten van de lidstaten aandacht moeten geven. Aldus kan op nationaal niveau niet langer worden afgewogen of die inspanningen wel in juiste verhouding staan tot de noodzaak van de bestrijding van de overige (nationale) criminaliteit, welke in alle gevallen het overgrote deel van de criminaliteit zal vormen.

De kern van het bezwaar tegen een dwingend coördinerend optreden van Eurojust en Europol is dat besluitvorming over optreden op een ander niveau (Unie) plaatsvindt dan de uitvoering zelf. De uitvoering moet in de lidstaten gebeuren door de nationale autoriteiten die ook al zijn belast met de handhaving van alle andere criminaliteit. De voorstellen voor een Europees openbaar ministerie bevatten dezelfde vermenging van besluitvorming over prioriteiten, etc. op Europees niveau en uitvoering door middel van de instellingen van de lidstaten, dus op nationaal niveau. Die vermenging veroorzaakt een voortdurende concurrentie tussen belangen van de Unie en belangen van de lidstaten en zal leiden tot wisselende aandacht voor de nationale en de internationale rechtsorde. Echter, stabiliteit en continuïteit van rechtshandhaving op Unie en nationaal niveau moeten het fundament van de Europese strafrechtelijke ruimte vormen.

De noodzaak van maatregelen op strafrechtelijk terrein waaraan de lidstaten zich committeren is op zichzelf duidelijk. Tegelijk is het wenselijk dat de lidstaten van de Unie daarbij hun eigen identiteit behouden. Het strafrechtelijk systeem vormt een centraal element van elke samenleving en wordt voor een aanzienlijk deel bepaald door de staatsinrichting, inclusief de verhouding tussen het politieel en justitieel apparaat van die samenleving. Burgers voelen zich zeer nauw betrokken bij de inrichting en de toepassing ervan. Dit verklaart het bestaan binnen de Unie van uiteenlopende strafrechtelijke systemen. Ondanks de bestaande diversiteit, bestaan er ook duidelijk overeenkomsten, waardoor ook nu samenwerking mogelijk is. Maar het betekent wel dat voorkomen moet worden dat bij de inzet van schaarse middelen de nationale prioriteiten stelselmatig moeten worden achtergesteld bij de aandacht voor criminaliteit die op gemeenschappelijk niveau aandacht verdient.

Harmonisatie van wetgeving biedt geen alternatief voor deze problematiek. Het heeft bovendien als onbedoeld neveneffect dat binnen afzienbare tijd het grootste deel van het nationale strafrecht in belangrijke mate geüniformeerd zal moeten worden. Harmonisatie van wetgeving kan in de regel niet beperkt worden tot uitsluitend de onderlinge samenwerking bij de bestrijding van criminaliteit. Het heeft vrijwel steeds als onbedoeld neveneffect dat andere onderdelen van de strafwetgeving worden geraakt met gevolgen voor de nationale strafrechtspleging. Oorzaak is dat lidstaten slechts één strafrechtssysteem hebben. Harmonisatie met het oog op bepaalde in het kader van de Unie relevante misdrijven betreft daarom per definitie ook alle soortgelijke nationale misdrijven. Een voorbeeld is de recente discussie in JBZ-kader over de hoogte van strafmaxima. Vastgesteld werd dat deze niet zonder meer op Europees niveau kunnen worden bepaald omdat zij binnen de nationale rechtssystemen dienen te passen bij de strafmaxima voor andere strafbare feiten. Ook het uniform, dus bij Europese wet, formuleren van strafbepalingen moet worden uitgesloten, omdat het resultaat daarvan niet aansluit bij de terminologie van alle nationale rechtssystemen. De zojuist gestarte discussie over rechtswaarborgen voor verdachten zal ook op het terrein van het strafprocesrecht deze neveneffecten van harmonisatie aan het licht brengen. Uniformering van nationale strafrechtssystemen is geen doel van integratie en het zou ook disproportioneel zijn. Criminaliteit tegen de belangen van de Unie en grensoverschrijdende criminaliteit zullen altijd een relatief gering deel van de totale criminaliteit uitmaken. Vermoedelijk zal in Europa evenals in de Verenigde Staten van Amerika, naar schatting 90% van de totale criminaliteit van niet-grensoverschrijdende aard zijn.

Wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen biedt geen alternatief. Wederzijdse erkenning kan nuttig zijn om de snelheid bij de samenwerking te bevorderen, maar niet alle samenwerking kan worden gebaseerd op erkenning van rechterlijke beslissingen, en erkenning vormt geen alternatief voor harmonisatie. Zoals de werkgroep X inzake de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid van de Conventie in haar eindverslag aangeeft, zal wederzijdse erkenning juist een zekere mate van harmonisatie van wetgeving vergen.

Nederland is bereid tot onderlinge aanpassing van strafrechtelijke wetgeving mits dit de onderlinge strafrechtelijke samenwerking bevordert. Maar Nederland wil wel telkens kunnen bezien of een voorstel werkelijk tot verbetering van de samenwerking zal leiden én niet door bedoelde ongewenste neveneffecten niet aan zijn doel kan beantwoorden. Bovendien ondervangen alle tot dusver overwogen methoden –samenwerking en coördinatie, harmonisatie en wederzijdse erkenning – op den duur niet de problemen die gevolg zijn van het bestaan van gescheiden nationale jurisdicties. Juist omdat criminaliteit niet door wetten, maar door het feitelijk optreden van politie en andere opsporingsdiensten moet worden bestreden, zal de effectiviteit daarvan worden beperkt indien deze diensten bij het voorkomen en opsporen van grensoverschrijdende misdrijven worden belemmerd door de territoriale begrenzing van hun bevoegdheden en rechtsinstrumenten.

Een effectieve bestrijding van criminaliteit tegen de belangen van de Unie (vervalsing van de Euro en fraude gericht tegen de financiële belangen van de Gemeenschap) en van vormen van ernstige grensoverschrijdende criminaliteit, die nader zullen moeten worden bepaald zal op den duur dan ook een eigen homogene jurisdictie vergen die niet is gebonden aan nationale grenzen. Dit impliceert de inrichting van een eigen rechtssfeer met eigen normen en procedures, waarbinnen de bestrijding van de strafbare feiten die onder de werkingssfeer daarvan zijn gebracht door gezamenlijk aangestelde autoriteiten plaatsvindt. Niet alleen het onderzoek en de strafvervolgning maar ook de berechting en de tenuitvoerlegging van opgelegde straffen, zou binnen die rechtssfeer moeten plaatsvinden. In plaats van een geïsoleerd Europees openbaar ministerie dat via de nationale instellingen werkt dus een complete strafrechtelijke keten. Daarin zouden ook een meer geëvolueerd Europol en Eurojust kunnen functioneren. Deze rechtssfeer zou zelfstandig moeten kunnen functioneren binnen het eigen terrein en gescheiden zijn van de nationale rechtssystemen. Hetgeen echter niet betekent dat geen verbindingen mogelijk zouden zijn met nationale instanties. Op die wijze kan worden verzekerd dat waar nodig de bestrijding van de criminaliteit op uniforme en geïntegreerde wijze plaats kan vinden, zonder dat dit de noodzakelijke nationale inspanning terzijde schuift en uitmondt in de geleidelijke uniformering van de nationale strafrechtssystemen.

Nederland is zich ervan bewust dat invoering van die gescheiden rechtssfeer bij de huidige stand van ontwikkeling van de ruimte van veiligheid, vrijheid en rechtsvaardigheid prematuur is. Gegeven dat het strafrecht nauw verweven is met de nationale identiteit en diversiteit binnen de Unie, is het niet wenselijk om [op grote delen van het strafrecht] te komen tot uniformiteit van strafrecht en strafprocesrecht. De voorgestelde JBZ-artikelen bergen dat risico echter in zich door de eenzijdige nadruk die daarin ligt op harmonisatie van de nationale wetgeving. Naar de mening van Nederland zou daarom reeds nu in het verdrag een tweede weg moeten worden geopend, een die de mogelijkheid opent om een eigen rechtssfeer zoals hier bedoeld in te richten. Met andere woorden, een artikel dat de rechtsbasis biedt om wanneer dit nodig blijkt, tot instelling van de eigen en gescheiden jurisdictie voor bepaalde misdrijven te besluiten. Over de instelling daarvan zou door de Raad met eenparigheid van stemmen worden besloten, maar over de verdere uitvoering met gekwalificeerde meerderheid.

Een voortvarende ontwikkeling van de Europese politie- en justitiesamenwerking is dringend nodig. De tot dusverre gekozen methodiek, maar ook de tot dusver voorgestelde alternatieven, kennen echter fundamentele beperkingen en nadelen. Met de hier ontwikkelde gedachte wil Nederland een vorm voor de Europese strafrechtelijke ruimte voorstellen die bedoelde beperking en nadelen niet kent. Door de voorgestelde optie worden de mogelijkheden om op basis van de resultaten van de Conventie een lange-termijn visie te ontwikkelen verruimd. Vandaar dat Nederland de Conventie en haar Presidium in overweging geeft om in het nieuwe verdrag een rechtsbasis op te nemen voor het – op termijn – inrichten van een zelfstandige Europese strafrechtelijke jurisdictie.
