

*Cyrille Fijnaut**

Mijmeringen aan de voet van de Sint-Pietersberg

Op het ogenblik dat deze woorden in druk verschijnen is Maastricht het middelpunt van politiek West-Europa. Normaal worden hier de messen geslepen met een culinair oogmerk. Nu liggen ze gescherpt op tafel om lastige problemen aan te snijden. Een van deze problemen is de samenwerking tussen de lidstaten van de EG op het vlak van politie en justitie, of, beter gezegd, het kader waarbinnen deze samenwerking verder gestalte moet krijgen: het kader van de EG of dat van de intergouvernementele samenwerking.

Lezend in de conclusies van het Luxemburgse Voorzitterschap van de Europese Raad, genomen op 28 en 29 juni 1991, blijkt dat de harde kern van dit probleem de politieke samenwerking tussen de lidstaten vormt. Over de justitiële samenwerking wordt in deze conclusies en hun bijlagen immers niet met zoveel woorden gerept. Het punt is meer bepaald het voorstel van de bondskanselier om in het EEG-verdrag de verbintenis in te schrijven dat er een Centraal Europees Recherche-bureau ('Europol') wordt opgericht om de georganiseerde misdaad en speciaal de internationale drugshandel beter te kunnen bestrijden. De taken en bevoegdheden van dit bureau dienen trapsgewijze te worden uitgebouwd: in eerste instantie alleen taken in de informatieve sfeer, in tweede instantie ook handelingsbevoegdheden, zelfs binnen de lidstaten.

Het is hier niet de plaats om de herkomst en de zin van dit voorstel te bespreken. Nu is het bovenal belangrijk om te wijzen op het 'heikele' (Haags jargon) karakter van dit punt. Dit bleek direct uit het feit dat de Europese Raad in de conclusies dit voorstel niet con amore omarmde maar wat op afstand hield door hierin slechts te zeggen dat hij akkoord ging met de doelstellingen die ten grondslag liggen aan dit voorstel. Maar later, in september, is ook in het nationale en internationale debat over de voorstellen van het Nederlandse Voorzitterschap met betrekking tot de Europese Politieke Unie (EPU) duidelijk naar voren gekomen hoe moeilijk deze kwestie ligt.

* Gewoon hoogleraar Criminologie en Strafrecht aan de KU Leuven en de Erasmus Universiteit Rotterdam.

De zgn. afgang van het Nederlandse Voorzitterschap-waarvan toen alom sprake was-moet op dit punt echter aanzienlijk worden gerelativeerd. Vergelijkt men immers de desbetreffende passages in de voorstellen van het Luxemburgse Voorzitterschap voor wijzigingen van het EEG-Verdrag uit april 1991 met die van de Nederlandse voorstellen hieromtrent, dan springt vooral de gelijkenis in het oog: de politieke samenwerking is en blijft een intergouvernementele aangelegenheid. En niet alleen op hoofdpunten manifesteert deze gelijkenis zich, ook op ondergeschikte punten, zoals de oprichting van een comité van hoge ambtenaren om het beleid van de lidstaten op het vlak van binnenlandse zaken en justitie te coördineren, en de vrijheid van lidstaten om-binnen het globale kader van het verdrag-hun onderlinge samenwerking nauwer te organiseren dan in het algemeen tussen de lidstaten het geval is. En wat specifiek de Europol-gedachte betreft kan alleen maar worden geconstateerd dat het Nederlandse Voorzitterschap een uitermate voorzichtige positie heeft ingenomen-veel voorzichtiger in elk geval dan die welke Duitse politici als Kohl, Schäuble en Vogel al deze jaren verdedigen. Waar dezen steeds zijn opgekomen voor de oprichting van een FBI-achtige instantie binnen de Europese Gemeenschappen, daar gaan de Nederlandse bewindslieden niet verder dan 'l'organisation d'un système d'échange d'informations en matière d'investigation à l'échelle européenne', in het kader van de intergouvernementele samenwerking wel te verstaan. Met anderen ben ik dus zeer benieuwd naar de uitkomst van de Top van Maastricht in dezen.

Maar al heeft het Nederlandse Voorzitterschap de voorbije zomer, inhoudelijk gezien althans, dan veel minder wereldvreemd geopereerd dan in binnen- en buitenland werd gesuggereerd, één ding is duidelijk: de politieke en justitiële samenwerking tussen de lidstaten van de EG vormt een mijnenveld. En dit gegeven brengt mij bij het afgeleide thema van deze editorial: strafrechtsvergelijkend onderzoek. Dit subthema wordt hier opgevoerd omdat de redactie van dit tijdschrift heeft gemeend dat het-in het verlengde van de themanummers over de voorstellen van de Commissie Moons omtrent de herziening van het gerechtelijk vooronderzoek en het nummer over de inhoud van de Schengen Verdragen en hun implicaties voor Nederland-aangewezen was om de lezers in opeenvolgende afleveringen te informeren over de (discussie over de) herziening van het (voor-)onderzoek in strafzaken in de omringende landen. Deze reeks artikelen wordt in dit nummer geopend met een bijdrage van J.A.W. Lensing over wat er allemaal in het Verenigd Koninkrijk, althans Engeland en Wales, op dit gebied gaande is. En, zoals U zult lezen, dit is niet

gering. Maar wie had na de schandalen van de *Birmingham Six*, de *Guilford Four* en al de andere calamiteiten anders verwacht!

En wat heeft dit initiatief nu met strafrechtsvergelijkend onderzoek en de commotie over de EPU te maken? Veel! Maar vooral dit, nl. dat zulk onderzoek maar echt vruchtbaar kan zijn voor het binnenlands en buitenlands beleid van Nederland op de betrokken gebieden als het grondig wordt gedaan. Conform de opvattingen van de Europese grootmeesters in de strafrechtsvergelijking, H.H. Jescheck en M. Ancel, betekent dit dat niet alleen formele regelingen in het onderzoek moeten worden betrokken maar minstens ook het institutionele kader waarbinnen ze worden toegepast en hun feitelijke toepassing zelf. Daarenboven is het welhaast onontbeerlijk om enerzijds ook een onderzoek naar de grondslagen van de te vergelijken systemen in te stellen, en anderzijds de maatschappelijke discussie over hun organisatie en werking er gedurig bij te betrekken. Tenslotte kan men zulk onderzoek niet goed doen als het is gespeend van elk historisch inzicht.

Ik weet het: dit programma van eisen is ambitieus, en gelet op de beoefening van de strafrechtswetenschap en de criminologie in eigen land en in veel landen om ons heen, te ambitieus. Ook in de reeks artikelen die hiervoor is aangekondigd, wordt dit hooggestemde niveau niet over heel de lijn gehaald; dit zou in dit kader trouwens ook niet kunnen. Maar wie in het onderzoek en in onderzoeksbeleid met minder genoegen neemt, en strafrechtsvergelijking bij wijze van spreken beschouwt als een handzame bron van korrelig krachtvoer voor beleidsmakers, bevordert alleen opgefokte discussies of verwekt, wat ook kan, vlakke en dus onbruikbare situatieschetsen, in het slechtste geval zonder enig verband.