

Het Akkoord van Schengen

In het afgelopen jaar is er ontzettend veel te doen geweest over de verdere economische en politieke eenmaking van de E.E.G.-staten die in 1992-1993 haar beslag moet krijgen. Al dit gedoe was bij tijd en wijle zeker wel wat overtrokken, maar het mag bepaald niet worden afgedaan als koude drukte. Daarvoor staat er veel te veel op het spel, ook op het vlak van de strafrechtspleging en de misdaadbestrijding: harmonisatie van de nationale strafwetten, integratie van de internationale rechtshulp en coördinatie van de dagelijkse praktijk. Maar een onbedoeld negatief effect van alle drukte om 'Europa 1992' is misschien wel geweest dat een ontwikkeling die vooruitloopt op de vorming van dit Europa totaal over het hoofd is gezien, nl. de uitvoering van het Akkoord dat Nederland, België, Duitsland, Frankrijk en Luxemburg op 14 juni 1985 in het plaatsje Schengen hebben gesloten betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen. Alhoewel ... de stilte die er tot op de dag van vandaag hangt rond de uitwerking van dit Akkoord, is zeker ook een gevolg van het feit dat de opeenvolgende Ministers van Justitie en Buitenlandse Zaken nog nooit publiekelijk de eventuele feitelijke implicaties van dit verdrag hebben uiteengezet. Zeer ten onrechte naar mijn mening. Want de praktische gevolgen ervan kunnen erg belangrijk worden.

Waar ging het om?

Het Akkoord van Schengen mikt op de geleidelijke afschaffing van de controle op het personenverkeer enerzijds en op het verkeer van goederen en diensten anderzijds aan de gemeenschappelijke grenzen van de betrokken landen. Hiertoe worden in dit Akkoord maatregelen getroffen die zoveel mogelijk al vóór 1 januari 1986 (moesten) zijn ingevoerd, en maatregelen die vóór 1 januari 1990 van toepassing moeten worden. Het zou natuurlijk te ver voeren om hier een overzicht van al de lange-termijn-maatregelen te geven. De reeks van beleidsvoornemens die rechtstreeks betrekking heeft op de strafwetgeving en de strafrechtspleging aan de ene kant, en de vreemdelingenwetgeving en de criminaliteitsbestrijding aan de andere kant, is al lang genoeg.

Op de eerste plaats verbinden de Partijen er zich toe om de wetgeving aangaande de controles op het personenverkeer aan de gemeenschappelijke grenzen en aan de (toekomstige) buitengrenzen te harmoniseren, en in dit verband meer bepaald hun visumbeleid te integreren (art. 17 en 20).

Op de tweede plaats wordt in art. 18 gesteld dat de betrokken staten besprekingen zullen openen over drie vraagstukken:

- de opstelling van regelingen inzake de politiesamenwerking bij het voorkomen van strafbare feiten en bij het opsporen daarvan;
- de bestudering van eventuele moeilijkheden bij de toepassing van de akkoorden inzake internationale rechtshulp en uitlevering (...);

– het zoeken naar middelen tot gemeenschappelijke misdaadbestrijding, onder meer door eventuele invoering van een achtervolgingsrecht voor politie-ambtenaren, rekening houdend met de bestaande communicatiemiddelen en de internationale rechtshulp.

Op de derde plaats verbinden de Partijen er zich toe om te streven naar harmonisatie van wetgevingen en wettelijke voorschriften, met name op het gebied van verdovende middelen, wapens en explosieven, en de registratie van reizigers in hotels (art. 19).

En op de vierde plaats is in bijlage 3 bepaald dat de Partijen zich ertoe verbinden om 'ter coördinatie van hun acties tot bestrijding van de handel in verdovende middelen' alle daartoe nuttige inlichtingen uit te wisselen. Omdat de uitwisseling hiervan via de nationale bureaus van Interpol niet snel genoeg zal gaan, wordt voorgesteld om een gecentraliseerde dienst aan te wijzen waarmee de overeenkomstige diensten in elk van de andere vier landen bij voorkeur contact zullen opnemen.

Om het gehele samenstel van verbintenissen uit te werken en om te zetten in concrete maatregelen is een centrale ambtelijke onderhandelingsgroep geformeerd, die regelmatig verslag moet uitbrengen aan de betrokken ministers en staatssecretarissen. Deze onderhandelingsgroep wordt geruggesteund door 4 werkgroepen: Eén op het vlak van het personenverkeer, één op het vlak van de douane, één op het vlak van het goederenverkeer, en één op het vlak van politie en veiligheid.

Hoever staat het nu?

Om bepaalde moeilijke kwesties in de sfeer van de politie en enkele andere ingewikkelde veiligheidsproblemen op te lossen, zijn in het kader van de betrokken werkgroep al vlug aparte subgroepen gevormd, en wel rond 4 thema's: harmonisatie van de wetgeving en het beleid inzake verdovende middelen; harmonisatie van de wapenwetgeving en het in deze gevoerde beleid; de bewaking van de grenzen en de controle op het personenverkeer; en de uitwisseling van gegevens. De resultaten van de besprekingen in deze commissies hebben in de voorbije jaren samen met onderwerpen als het achtervolgingsbeleid en grensoverschrijdende observatie natuurlijk bij toerbeurt geprikt op de agenda van de voltallige werkgroep. Maar op het moment dat deze regels worden geschreven – eind november 1988 – wordt er koortsachtig gewerkt aan een eindrapport van deze groep voor de centrale ambtelijke onderhandelingsgroep en de politieke leiding van het totale project.

In grote lijnen beschrijven wat er mogelijk uit de bus zal komen, is niet zo eenvoudig. Ten eerste niet omdat er aangaande de aanpak van bepaalde problemen door sommige landen van meet af aan belangrijke slagen rond de arm zijn gehouden. En ten tweede ook niet omdat er in bepaalde kwesties op voorbereidend, ambtelijk niveau wel een zekere overeenstemming over de te volgen koers bestaat, maar deze 'akkoorden' in sommige landen (nog) geen politieke *backing* hebben gekregen. Wanneer we echter toch een poging wagen om een algemeen beeld van de voorstellen te schetsen, dan ziet het resultaat er ongeveer als volgt uit.

Wat betreft het optreden van de politie uit de ene staat op het grondgebied van de andere staat, is er op ambtelijk niveau een verregaande consensus bereikt over het introduceren van de 'hot pursue'-clausule, een achtervolgingsrecht, zoals dit

voor de Beneluxlanden reeds is ingeschreven in de artikelen 27 en 28 van het Benelux-Verdrag aangaande uitlevering en rechtshulp in strafzaken. Evenzo is men het op dit niveau wel min of meer eens geworden over een regeling van de grensoverschrijdende observatie: de melding van acties, de verhouding tussen de buitenlandse en de binnenlandse politiediensten, enz. Alleen ... is het zo dat de vertegenwoordigers van Luxemburg het nog moeilijk hebben met het achtervolgingsrecht, en dat die van Frankrijk op beide punten eerst politieke rugdekking moeten zoeken alvorens ze er volop mee akkoord kunnen gaan. Overigens heeft Nederland zijn aanvankelijke reserves tegen deze 2 vormen van internationalisering van het politie-optreden in de loop van de onderhandelingen laten varen.

Gezien het feit dat alle Partijen het Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen van 30 maart 1961 hebben geratificeerd, was er natuurlijk vanaf het begin van de onderhandelingen een gemeenschappelijke vertrekpunt voorhanden voor de harmonisatie van de drugswetgeving. Niettemin is men er met het oog op het verdere overleg al vlug toe overgegaan om te stellen dat voor elk land de eigen wetgeving en het eigen beleid op dit terrein de uitgangspunten blijven. De reden hiervan is duidelijk: de verschillen tussen de aangesloten landen, en m.n. tussen Nederland en Duitsland, zijn (nog) te groot. Van (verdere) harmonisatie is vooralsnog dan ook geen sprake. Maar om tegemoet te komen aan Duitsland dat zich aanvankelijk op het standpunt had gesteld dat er, ook rond de zgn. soft drugs, toch minstens afspraken zouden moeten worden gemaakt omtrent een bepaald minimumniveau van opsporing en vervolging in deze, is in juni jl. uiteindelijk wel besloten om terzake te komen tot actieve overdracht van strafvervolging, d.w.z. dat (buitenlandse) verdachten die in een van de aangesloten landen zijn aangehouden, voor verdere vervolging worden overgedragen aan hun land van herkomst. Alleen de Belgische vertegenwoordiging heeft hier gedurende de onderhandelingen een voorbehoud kenbaar gemaakt.

Op het stuk van de harmonisatie van de wapenwetgeving liggen de zaken nog aanzienlijk gecompliceerder. Want ook al bestaat er sinds december 1970 een Benelux-overeenkomst inzake wapens en munitie en sinds juni 1978 een Verdrag van de Raad van Europa inzake de controle op het verwerven en het bezit van vuurwapens door personen, zo heel veel stellen deze akkoorden niet voor: zowel het eerste als het tweede zijn alleen nog maar bekrachtigd door Luxemburg en Nederland; om van de aanbeveling R(84)23 van de Comité van Ministers van de Raad van Europa om de nationale wetgeving en het landseigen beleid af te stemmen op het eerder genoemde Verdrag, maar niet verder te spreken. Niettemin bestaat er in grote lijnen overeenstemming over een ontwerp voor een uniform beheersingsregime ten aanzien van de aanschaf, het bezit en de doorverkoop van (bepaalde) wapens, en is er ook een intergouvernementeel akkoord uitgewerkt inzake de uitwisseling van gegevens over de verwerving van vuurwapens door ingezetenen van de Schengenpartners. Maar ... bij de Fransen bestaan er grote bezwaren tegen de registratie van jacht-, sport- en zelfverdedigingswapens: die zou zich niet verdragen met de eeuwenoude traditie van vrij wapenbezit. Verder hebben zowel de Belgische als de Franse afgevaardigden bezwaar aangetekend tegen de internationale uitwisseling van gegevens over transacties tussen commerciële wapenhandelaren. En de Belgische delegatie heeft eveneens gezegd dat er door de val van de vorige regering een nieuw wetsontwerp naar het Parlement zal moeten worden gestuurd om de nationale wapenwetgeving meer af te stemmen op de resultaten van het Schengen-

beraad; de veiligheidswetgeving die in het bijzonder de vorige Minister van Justitie (Gol) op stapel had gezet, is volgens de regels van het parlementaire spel uit de roulatie genomen. Hier is van harmonisatie dus ook eigenlijk nog geen sprake. Er zijn slechts stappen in deze richting gezet.

Tenslotte dient nog te worden vermeld dat de ambtelijke delegaties het eens zijn geworden over de algemene voorwaarden waaraan personen voor binnenkomst in het Schengen-gebied moeten voldoen: een geldig grensoverschrijdingsdocument, voldoende financiële middelen e.a., en ook over een gemeenschappelijk visum. Verder is er een haalbaarheidsstudie naar de organisatie, de kosten, de privacy-aspecten, enz. van een zgn. Schengen Informatie Systeem uitgevoerd, d.w.z. een automatisch informatiesysteem over gesignaleerde en andere personen dat zal worden gevoed door de betrokken landen en dat kan worden gebruikt voor personencontrole aan de buitengrenzen van de Schengen-landen. En tot slot: het staat voor de betrokkenen buiten kijf dat het wegvallen van de personencontrole aan de binnengrenzen tussen de betrokken staten moet leiden tot verscherping van het vreemdelingentoezicht in de 'binnenlanden', speciaal in de grote steden.

Moet het zo verder gaan?

Ofschoon, tenminste in de sfeer van politie en veiligheid, de doelstellingen van het Schengen-Akkoord nog maar ten dele zijn bereikt, kan niet worden ontkend dat er op een aantal punten toch belangrijke ontwikkelingen op gang zijn gebracht. Gezien de verschillen tussen de onderwerpen waarop deze ontwikkelingen betrekking hebben, is het niet mogelijk ze alle in één klap te beoordelen; ze moeten telkens op hun eigen merites worden beoordeeld. En het ligt voor de hand dat er over deze evoluties ook heel verschillend kan worden gedacht.

Persoonlijk juich ik de 'ver-Schenging' van het vreemdelingenbeleid toe, behalve op het punt van de intensivering van het vreemdelingentoezicht in het binnenland. Ik begrijp natuurlijk ook wel dat die haast onvermijdelijk is, maar ik zou toch dolgraag meer willen weten over de manier waarop ze zal worden verwezenlijkt. Niet alleen omdat de uitoefening van dit toezicht naar mensen die voor vreemdelingen worden gehouden, sowieso al gevoelig ligt, maar vooral ook omdat zij zo direct raakt aan de bewegingsvrijheid van ons allemaal in de grote(re) steden en speciaal aan de leefbaarheid van deze plaatsen voor niet-blanke, gewone, arme mensen.

De verscherping van de wapenwetgeving en de verstrakking van het beleid ten aanzien van (il)legaal vuurwapenbezit kan m.i. moeilijk worden betreurd. Maar de ombuiging van het strafrechtelijke drugsbeleid in Duitse richting is in mijn ogen wel een droevige zaak. Want als het gevolg van het nu bereikte compromis inderdaad is, dat zelfs de Duitse hasjiesjroker, die in Amsterdam, Brussel of Parijs wordt betrapt naar zijn vaderland wordt overgebracht om daar te worden berecht, dan is dit compromis onaanvaardbaar, alleen al in het licht van de politieke, wetenschappelijke en maatschappelijke verdeeldheid die er op het punt van de bestrijding van m.n. het gebruik van soft en hard drugs in de Schengenlanden gewoon bestaat.

Wat de maatregelen betreft die vergroting van de internationale mobiliteit van de politie beogen, daar kan ik mij op zich wel in vinden. Maar ..., zeker als hun formele invoering gepaard zal gaan met de directe koppeling van meldkamers over de grenzen heen, met de rechtstreekse toezending van processen-verbaal en rappor-

ten en – onontkoombaar – met de gemeenschappelijke toepassing van allerlei dwangmiddelen, dan moet deze ingrijpende versnelling van de europeanisering van de politie nu wel worden ingebed in een verdrag over politieke samenwerking en rechtshulp dat de basis kan vormen voor een werkelijk Europees tractaat hieromtrent. Een Verdrag, een tractaat waarin niet alleen de uiteenlopende modaliteiten van internationale politiebedrijvigheid worden vastgelegd, maar ook de politieke, justitiële en bestuurlijke controle op hun toepassing.

En tenslotte vind ik dat één en ander maar verder, veel verder, kan gaan onder de voorwaarde dat het overleg over deze voortgang meer in het openbaar wordt gevoerd. De beginselen en belangen die hier op het spel staan, zijn te groot om alleen door hoge ambtenaren te worden behartigd; ze moeten ons allemaal ter harte gaan. Dit editoriaal wil een poging zijn om de stilte in het land rond het Akkoord van Schengen te verbreken.

~~Bestuit~~

Over de kwestie van de toepasselijkheid van art. 6 E.V.R.M. buiten de fase van het vonnisgerecht bestaat vooral nog onduidelijkheid m.b.t. de fase van het *onderzoek*. De adviezen van de Commissie in de zaken Can en Lamy bieden op dit vlak slechts de eerste elementen voor een oplossing. De Belgische rechtspraak dient er niettemin reeds rekening mee te houden dat art. 6, § 3, b) en c) ook van toepassing kunnen zijn op het opsporingsonderzoek en het gerechtelijk onderzoek.

Een ontleding van een aantal *andere* situaties buiten het stadium van het vonnisgerecht levert geen problemen meer op wat de vraag naar de *toepasselijkheid* van art. 6 betreft. Het Hof van Cassatie heeft zijn vroegere, te absolute stelregel dat 'artikel 6 alleen de rechten van de verdediging voor de vonnisgerechten betreft' immers verlaten. Het toepasselijkheids criterium dat nu gehanteerd wordt, is, geheel in overeenstemming met de tekst van art. 6, § 1 E.V.R.M., of de rechterlijke instantie al of niet oordeelt over de gegrondheid van een strafvervolgning of over een geschil betreffende burgerlijke rechten en verplichtingen. Dit betekent dat art. 6 niet van toepassing is op de onderzoeksgerechten wanneer deze beslissen over de voorlopige hechtenis of over de regeling van de rechtspleging, doch wel wanneer zij beslissen over de internering.

De concrete *naleving* van bepaalde waarborgen uit art. 6 doet echter nog wel vragen rijzen. Zo dient de draagwijdte van de onpartijdigheidsvereiste en de openbaarheidsvereiste inzake internering en opschorting nog nader gepreciseerd te worden.

Tenslotte moge er hier op gewezen worden dat men, bij alle aandacht voor art. 6, art. 5, § 4 E.V.R.M. niet uit het oog mag verliezen. Dit artikel is o.m. van belang als toetssteen voor de procedure voor de onderzoeksgerechten bij de bevestiging van het bevel tot aanhouding en voor de procedure i.v.m. het verzoek tot invrijheidstelling voor de Commissie tot bescherming van de maatschappij.

Cyrille Fijnaut
Gewoon Hoogleraar Strafrecht en Criminologie
Erasmus Universiteit Rotterdam en Katholieke Universiteit Leuven.

28 november 1988