
HET MOEIZAAM RECHTHIJSEN VAN DE DERDE MAASTRICHTPIJLER

Willy Bruggeman¹

1. Inleiding

Het Verdrag van Maastricht² roept uiteenlopende gevoelens op. Dit is niet te verwonderen, als men weet hoe lang het groeiproces en wellicht ook de groeipijnen bij het totstandkomen van dit verdrag hebben geduurd.

Opvallend is daarbij dat het Beneluxverdrag, dat door velen als een soort voorloper van Maastricht beschouwd wordt, heel wat minder spanningen genereerde; toch werden door dit Verdrag ook binnen de Beneluxregio de binnengrenzen afgeschaft. Ook waren de opzet en de politieke inzet toen veel geringer, maar het grootste verschilpunt ligt in het feit dat Maastricht inherent de kloof tussen communautaire (federatie) en intergouvernementele (confederatie of coöperatieve federatie) aanpak openhoudt. Een tweede oorzaak van twijfel en een zekere vorm van besluiteloosheid, is het gevolg van het ontbreken van een raamkader voor het functioneren van de derde Maastrichtpijler, vooral wat de belangrijke beslissingsmacht (gaande tot het sluiten van verdragen) betreft, die intergouvernementeel in het domein van justitie en binnenlandse zaken werd gecreëerd. Toch blijven de verwachtingen en de hoop groot, mede door het feit dat heel wat overleggroepen (TREVI, CELAD, justitie-overleg, douanesamenwerking met GAM-92/groupe d'assistance mutuelle, ad hoc groep immigratie, CPE-groupe de coopération judiciaire...) werden overgeheveld naar de derde Maastrichtpijler, groepen die elk afzonderlijk een dynamisch proces genereerden en nu binnen deze pijler zijn samengebundeld. De meest markante vroegere beslissingen die deze progressieve voortgang en wording illustreren zijn het Document van Palma van 1986 (werkprogramma met het oog op het realiseren van een vrij personenverkeer en de te treffen maatregelen voor eind 1992), het Trevi-actieprogramma Dublin van 1990 dat het scala voor politieel samenwerkingsverband verbreedde (uitwisselen van informatie en verbindingsofficieren, uitwisselen van ervaring en specialistische kennis) en het akkoord van Schengen van 1985 (met de aanvullende overeenkomst van 1990).

Bovendien moet de derde pijler zich waarmaken tussen de bilaterale aanpak (Schengenlogica) en de multilaterale aanpak (Raad van Europa, Verenigde Naties, ...), die sinds geruime tijd voor de betrokken lidstaten de klassieke instrumenten waren om verdragsrechtelijk samen te functioneren. Dit is geen sinecure wat het domein van de openbare veiligheid in brede zin betreft, juist nu politie en justitie in de belangstelling staan om reden dat de criminaliteit een zorgkind is. Het

1. Assitant caretaker – coördinator Europol/EDU.

2. Voor eerdere publikaties in dit verband in *Panopticon*, zie zeker het themanummer 'Europees strafrecht in intergouvernementeel en communautair perspectief' (1992, nr. 6); specifiek i.v.m. de 'derde pijler' zie de artikelen 'Europese samenwerking inzake justitie en veiligheid' van J. SCHUTTE (1992, 533-547) en 'Maastricht in beweging' van D. FLORE en R. TROOSTERS (1994, 301-322).

meest opvallende is daarbij het gebrek aan betrouwbare gegevens met betrekking tot de grensoverschrijdende aspecten van openbare orde en veiligheid. In dit verband ontbreekt bijvoorbeeld nog steeds het inzicht in de aard en de omvang van de internationale georganiseerde criminaliteit in Europa, mede als gevolg van de in elke lidstaat verschillende statistieken en analyses.³ Veel initiatieven zijn dan ook gebaseerd op fenomeenperceptie in plaats van op fenomeenkennis. Ook het effect van het afbouwen van de binnengrenscontroles is nauwelijks gekend. Bovendien moet uitdrukkelijk gesteld worden – en dit is belangrijk vooral voor de derde pijler – dat Maastricht nu expliciet refereert naar het Europese verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en naar het Verdrag betreffende gerefugeerden.

Last but not least is er het feit dat 1996 het jaar is dat Maastricht geëvalueerd en waarschijnlijk herzien wordt, realisatie niet vreemd aan allerlei – al dan niet theoretische – denkoefeningen. Ook het afwisselend voorzitterschap, zeker als dit zich situeert binnen de spanningskoorts van nationale verkiezingen is niet van aard om de verantwoordelijken voor de derde pijler in de gelegenheid te stellen deze op een serene wijze te laten groot worden, wat trouwens gespreid over de korte periode dat de Maastrichtlogica in werking is getreden, op zich een te ambitieuze droom is. Dit dient eveneens gesitueerd in de wetenschap dat de Maastrichtarchitectuur nu plaats moet geven aan vijftien gezinnen in plaats van de oorspronkelijke zes (nu) derde pijler landen.⁴

2. De derde pijler

Alvorens te komen tot een kritische benadering past het de derde pijler als dusdanig te analyseren en er de punten in aan te duiden die essentieel zijn voor het (dys)functioneren ervan.

De opstellers van Maastricht, dat op 1 november 1993 in werking werd gesteld, maakten een onderscheid tussen de eerste pijler (communautair: EG en EMU, art. J), de tweede pijler (intergouvernamenteel: gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, art. G) en de derde pijler (intergouvernamenteel: justitie en binnenlandse zaken, titel VI – art. K). Met het oog op de afbakening van de samenwerking tussen de lidstaten, identificeert art. K1 onder deze titel negen gebieden als 'aangelegenheden van gemeenschappelijk belang':

1. asielbeleid;
2. overschrijding van de buitengrenzen van de Lidstaten door personen en de uitoefening van de controle daarop;
3. immigratiebeleid en beleid ten aanzien van onderdanen van derde landen;
4. strijd tegen drugsverslaving;
5. bestrijding van fraude van internationale omvang;
6. justitiële samenwerking in burgerlijke zaken;
7. justitiële samenwerking in strafzaken;
8. douanesamenwerking;

3. X, *De Nederlandse politie en de Europese integratie*, Den Haag, Clingendael, 1994, 124 p., 12.

4. ANDRIESEN, F., 'Federaal Europa is helaas toekomstmuziek', *Europa in beweging*, 1995, nr. 1, 4.

9. politieke samenwerking met het oog op het voorkomen en bestrijden van terrorisme, de illegale drugshandel en andere ernstige vormen van internationale criminaliteit, zo nodig, met inbegrip van bepaalde aspecten van douanesamenwerking, in samenhang met de organisatie op unieniveau van een systeem voor de uitwisseling van informatie binnen een Europese Politiedienst (Europol).

Deze lijst is er duidelijk gekomen als gevolg op de kritiek aangaande de (te) losse Treviwerking: het overleg werd in een vastere vorm gegoten en nauwer verbonden met de instellingen van de EG, hoe beperkt hun inbreng dan ook mag zijn. Daarenboven werden heel wat elementen van het Palmadocument geïncorporeerd, eigenaardig genoeg voor de niet-Schengen lidstaten, op heel wat punten in een tweesporenbeleid ingebed ten gevolge van het feit dat het afschaffen van de binnengrenscontrole voor deze landen geen realiteit is.

Deze derde pijler is ingebed in een vierpolige structuur (nationaal is die driepolig), te weten: de Commissie (initiatiefrecht, behalve K1.7, 8 en 9, met verantwoording t.o.v. het Europese Parlement), de Raad van Ministers (beslissingsrecht en verantwoordelijk t.o.v. de nationale parlementen, maar is geen supranationaal orgaan⁵), het Europese Parlement (weinig invloed op de derde pijler, tenzij het recht om regelmatig geïnformeerd te worden, wat niet belet dat interessante rapporten worden geschreven⁶) en het Europese Hof (geen directe juridische controle op de derde pijler⁷).

Bovendien geeft Maastricht een eerste procedureel raam voor de betrokken lidstaten, maar het gaat alleszins niet om community law. De besluiten zijn bindend voor de lidstaten (dikwijls slechts na goedkeuring door de nationale parlementen en uitdrukkelijke bekrachtiging door de lidstaten) en prevaleren op het nationale recht. Ook zijn deze besluiten bijna altijd unaniem te nemen, wat aan de Lidstaten het behoud van soevereiniteit garandeert, omdat zij het vetorecht kunnen hanteren. Dat dit echter meestal van aard is om beslissingen te vertragen en/of te bemoeilijken, is evenzeer duidelijk. Toch kan hiervan worden afgeweken (systeem van gekwalificeerde meerderheid) als alle lidstaten hiermee hebben ingestemd, wat in de praktijk beperkt blijft tot technische kwesties.

Ook is het van belang om aan te stippen dat de Raad van Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken (ook wel JBZ-raad genoemd) in uitvoering van het art. K3 bevoegd is om:

- een gemeenschappelijk standpunt vast te stellen;
- tot een gemeenschappelijk optreden te besluiten (b.v. om 10 maart 1995 besloten zij om het mandaat van de Europa drugs eenheid uit te breiden tot illegale zwendel in nucleaire en radioactieve stoffen, illegale immigratienetwerken en autozwendel);
- een overeenkomst op te stellen, goed te keuren door de nationale parlementen.

Wat echter de juridische internationale en nationale rechtswaarde is van een beslissing die als een gemeenschappelijk optreden is aangeduid, is ook voor ingewij-

5. BURUMA, Y., 'De repressieve kant van de Europese Unie', *Justitiële verkenningen*, 1995, nr. 1, 37-60.

6. BRUGGEMAN, W., 'Het parlementair inzichtelijk maken van de politiepraktijk', *Panopticon*, 1995, 93-95.

7. X, 'Aard en werking van de Europese instellingen', *Justitiële verkenningen*, 1995, nr. 1, 94-98.

den niet duidelijk; vermoedelijk zal rechtspraak hierin enige klaarheid moeten brengen. Theoretisch bindend is het echter wel en alle landen participeren bijvoorbeeld in de activiteiten van de Europol drugs eenheid; sanctiebepalingen bij niet deelnemen zijn echter niet voorhanden.

Het initiatief tot besluitvorming ligt bij de Lidstaten en bij de Commissie (alleen voor K1.1 tot en met 6). In formele zin komt de Raad zesmaandelijks bijeen, maar naar behoefte worden ook informele zittingen gehouden. Toch is dit ritme niet van aard om intensief te beslissen. In de praktijk wordt vergaderd op basis van een lijst met zogenaamde A- en B-punten: de A-punten kan de Raad in principe goedkeuren omdat op ambtelijk niveau reeds overeenkomststemming is bereikt. Het past hier dan ook om enig inzicht te geven – en voor sommigen te bevestigen – in deze ambtelijke structuur. De beslissingen worden voorbereid door het COREPER (Comité van permanente vertegenwoordigers), dat eigenaardig genoeg formeel geen deel uitmaakt van de derde pijler. Alle voorstellen van de K4-structuur belanden uiteindelijk op dit hoogste niveau en ondergaan daar dikwijls een laatste politieke weging, alvorens aan de Raad te worden voorgelegd. Bovendien buit het Coreper zich ook frequent over zogenaamde horizontale kwesties, die dus tot meerdere pijlers behoren. Drugs en fraude zijn hiervan goede voorbeelden, waarbij nu de discussie groeit of het pre-Maastricht communautaire acquis behouden moet worden, dan wel geheel of gedeeltelijk moet overgedragen worden naar de derde pijler, als het in casu om law enforcement gaat. Ik deel in dit verband de mening van J. Vervaele, die een onderscheid maakt tussen 'administrative law enforcement' dat door de Commissie verder kan uitgeoefend worden als zij daartoe uitdrukkelijk is bevoegd verklaard (b.v. inzake EG-fraude) en 'criminal law enforcement'⁸ in het kader van de derde pijler. Of de Lidstaten gedwongen kunnen worden door 'community law' om strafbaarstellingen en sancties in te voeren, verdeelt de Lidstaten.

Het debat is er niet eenvoudiger op geworden met het invoeren van de derde pijler: de vraag is inderdaad of de derde pijler het monopolie heeft verworven van het 'law enforcement' en in welke mate de eerste pijler op zijn elan kan doorgaan. Verdedigers van het 'acquis communautaire' baseren zich terecht op art. C van Maastricht.⁹ Persoonlijk denk ik dat het subsidiariteitsbeginsel hier eigenlijk in de twee richtingen moet spelen, met wat de strafrechtshandhaving betreft uitdrukkelijke prioriteit voor de derde pijler. Bovendien moet naast het debat over het al dan niet harmoniseren van strafrecht en strafvordering – waar aangewezen – wel voldoende aandacht gaan naar een gemeenschappelijk beleid en een gelijkwaardige sanctionering voor die problemen die de Europese Unie algemeen beroeren of bedreigen; ook dit standpunt is echter een debat op zich waard. Hoewel met het afschaffen van de binnengrenzen in de Unie, een zekere 'europeanisering' van het strafrecht onvermijdelijk is¹⁰, zal m.i. eerst de intergouvernementele aanpak vaste grond moeten krijgen binnen Maastricht. Slechts dan zal duidelijk zijn hoe groot de subsidiaire behoefte aan Europese regelgeving is.

De toekomst van de derde pijler ligt dus fundamenteel in het intergouvernementeel samenwerken. Het subsidiariteitsprincipe geeft voorrang aan bilateraal samen-

8. VERVAELE, J., 'Criminal law in the European community: about myths and taboos', *Agon*, 1995, jan., 3-5.

9. *Ibid.*

10. VAN DER LANDEN, D., 'Naar een geUNIEficieerd strafrecht?', *Delikt en delinkwent*, 1994, 921-938.

werken waar dit kan, en ook Schengen is binnen de Europese Unie een realiteit. Samenwerken begint dus vanaf deze uitgangspositie en daarom is het nuttig in te gaan op de domeinen die, mede in het raam van de lijst van art. K1, in de drie aan K4 onderliggende stuurgroepen werden geïnitieerd. Het betreft:

– stuurgroep I, met volgende werkgroepen: migratie, asiel, visa, buitengrenzen en valse documenten;

– stuurgroep II, met volgende werkgroepen: terrorisme, politieke samenwerking (operationeel en technisch), drugs en georganiseerde misdaad, douanesamenwerking en de ad hocgroep Europol;

– stuurgroep III, met volgende werkgroepen: strafzaken, uitlevering, internationaal georganiseerde misdaad, verhouding strafrecht/gemeenschapsrecht, intrekking rijbewijs, burgerlijke zaken (EEG-executieverdrag en overdracht van stukken).

Het is de aandachtige lezer duidelijk geworden dat stuurgroepen II en III meerdere raakvlakken vertonen, wat op zich een goede zaak zou zijn mocht een voldoende horizontale integratie van werkzaamheden en benaderingen zijn – wat spijtig genoeg niet het geval is. Overlappende besprekingen (in positieve zin dus) betreffen nu:

stuurgroep II

politie- en douanesamenwerking

witwassen

douanefraude

bestrijding georganiseerde misdaad

bestrijding terrorisme

stuurgroep III

justitiële samenwerking

uitvoering confiscatieverdrag Raad van Europa

bescherming financiële belangen van de Unie

bestrijding internationaal georganiseerde misdaad

financiering terrorisme

Hetzelfde pleidooi voor horizontale integratie van beleidsvorming kan ook op nationaal vlak gehouden worden en dit voor nationale belangen, maar eveneens ter voorbereiding van de deelname aan de derde pijlerbesluitvorming.¹¹

Uitgaande van de (vijftrappen- en toch nog bureaucratische) structuur van de genoemde stuur- en werkgroepen, klaarblijkelijk heel natuurlijk medebeïnvloed door de voorgeschiedenis van Maastricht, is het zinvol na te gaan welke concrete resultaten voorliggen na anderhalf jaar derde pijlerwerking. Opvallend in dit verband is dat België juist het voorzitterschap had toen dit nieuwe raamkader in werking trad. D. FLORE is reeds uitvoerig in dit tijdschrift op deze situatie ingegaan, met voldoende aandacht voor het innoverende van deze nieuwe situatie, maar ook met praktijkervaringen van de logheid van het 'apparaat'.¹²

11. VERMEULEN, G., VANDER BEKEN, T., ZANDERS, P., DE RUYVER, B., 'Internationale samenwerking in strafzaken en rechtsbescherming', Brussel, *Politeia*, 1995, 386 p., 316.

12. FLORE, D. en TROOSTERS, R., *l.c.*, 301-322.

Samengevat zijn de resultaten als volgt aan te geven:

- een overeenkomst (de eerste in zijn soort) betreffende versoepeling van de uitleveringsvoorwaarden en -modaliteiten (beslissing 9 maart 1995);
- het vastleggen van criteria ter identificering van georganiseerde criminaliteit (een gemeenschappelijke definitie bleek onmogelijk);
- het vastleggen van een actieplan drugs (eerste en derde pijler);
- het uitbreiden van het mandaat van de Europol-drugseenheid (gemeenschappelijke actie, waarbij dient vermeld dat de Europol-conventie nog steeds in bespreking is).

Vele andere onderwerpen zijn het voorwerp van lopende besprekingen, waarbij reeds heel wat tussentijdse oriënterende besluitvorming is opgebouwd (b.v. witwassen, verjaring, bijzondere onderzoeksmethoden, bescherming van getuigen, het Europees en het douane-informatiesysteem, het Europese visum, de buitengrenzen, Eurodac...). Dat dit artikel zich beperkt tot het evalueren van inwerkinggetreden initiatieven, belet niet vast te stellen dat de invloed van elk voorzitterschap telkens heel sterk is en dus medebeïnvloed wordt door nationale ontwikkelingen. De jongste presidentsverkiezingen in Frankrijk zijn hiervan een heel duidelijke illustratie geweest.

3. Enkele thematische illustraties

Hierna worden summier drie thema's uitgewerkt ter illustratie van het ingewikkelde kluwen van bevoegdheden waarin de derde pijler zich binnen Maastricht als nieuwe partner beweegt.

3.1. ASIELPOLITIEK

Het thema asielpolitiek biedt een uitstekende illustratie van de moeizame weg die de derde pijler (verplicht) volgt en de delicate uitgangsposities. Heel schematisch komt het erop neer dat een communautaire aanpak niet wordt aanvaard en dat intergouvernementeel (nog) geen akkoord werd bereikt. Daarnaast pleit het Europees parlement (nog steeds) voor een Europese aanpak. Ook wordt deze problematiek doorkruist door de Schengen-aanpak, waarbij sommigen pleiten voor een Europa met twee snelheden en anderen opteren voor een volledig opnemen van Schengen in Maastricht.

Een belangrijke stap in deze problematiek werd ingeleid door de intergouvernementele Dublin conventie (15 juni 1990, maar nog steeds niet van kracht), waarin de verantwoordelijkheid van de Staat van eerste asielaanvraag duidelijk wordt erkend.

Op de top in Luxemburg (29/30 juni 1991) werd de Commissie uitgenodigd om mee te denken. De Commissie greep deze aangelegenheid aan om te stellen dat, aangezien de landen samen er niet in slaagden om dit probleem op te lossen, er hier duidelijk ruimte was voor een gemeenschappelijke – lees gecommunautariseerde – oplossing. In feite werd een dubbele aanpak voorgesteld: specifieke procedures voor ongefundeerde aanvragen en te nemen beslissingen aan de buitengrenzen voor zogenaamde 'safe countries'.

Intussen werd Maastricht, dus titel VI en art. 100C in werking gesteld, met als resultaat dat de problematiek in zijn globaliteit werd ingeschreven in de derde pijler, met ook initiatiefrecht voor de Commissie. Art. 100C creëert de optie voor een gemeentelijke lijst van visaplichtige landen. Ondertussen werden CIREA (Centre for information, reflection and exchange on asylum) en CIREFI (Centre for information, reflection and exchange on frontiers and immigration) opgericht (administratieve intelligence) op basis van een verbindingsformule, dit bij gebrek aan verdrag. Ook over Eurodac (gemeenschappelijk vingerafdrukkensysteem) is nog geen formele beslissing getroffen. Bovendien de nog steeds in discussie zijnde regelingen, werden tussen de Lidstaten, soms ook op bilaterale basis, bijzondere maatregelen getroffen ter bescherming van bijzonder kwetsbare groepen, zoals deze afkomstig uit voormalig Joegoslavië.

3.2. POLITIE EN DOUANE

De douane kan aan Europol deelnemen in zoverre de tekst van het reeds geciteerde art. K.1.9. ('met inbegrip van bepaalde aspecten van douanesamenwerking') bepaalt.

Reeds nu zijn in bepaalde teams van verbindingsofficieren uit de EU-lidstaten douanevertegenwoordigers aanwezig. Noch in de gemeenschappelijke actietekst, noch in het conventieontwerp wordt hierin klaarheid geschapen. Persoonlijk meen ik dat dit weinig problemen stelt voor fenomeengerichte en strategische analyses, wel integendeel. De kaarten liggen echter moeilijker als het gaat om operationeel uitwisselen van inlichtingen, waarbij de specifieke finaliteit van elke dienst dient gerespecteerd. In die mate dat de Nationale Europol Eenheden in elke lidstaat goed zijn uitgebouwd en daar het samenwerken wordt geregeld, met respect voor de nationale wetgeving, stelt dit in de praktijk minder problemen, tenzij dit in de landen waarmee wordt samengewerkt niet het geval is.

Ook rijst de vraag in welke mate de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken meer greep krijgen op de douanesamenwerking, ingevolge art. K1.8 en ook K1.5 (fraude).

Bovendien is het zo dat wat de douane-activiteiten betreft, die sinds het ontstaan van de E.G. en zeker de laatste jaren (zie b.v. UCLAF) werden uitgebouwd (zie ook art. 209a Maastricht met coördinerende handhavingsbevoegdheid), deze wellicht deels dienen overgedragen naar de derde pijler.

Ook is sinds 1992 onder auspiciën van eerst de groep Coördinatoren vrij verkeer van personen en vervolgens – na inwerkingtreding van Maastricht – van het K4-comité gewerkt aan de ontwerptekst van de EIS (Europees informatiesysteem)-overeenkomst. Dit EIS is een gezamenlijk informatiesysteem dat de daartoe aangewezen autoriteiten in de Lidstaten in staat stelt snel toegang te hebben tot signaliseringen over personen en zaken ten behoeve van de grenscontroles en andere politie- en douanecontroles. Dit houdt trouwens verband met de in voorbereiding zijnde Buitengrensovereenkomst. De EIS-conventie stemt in grote mate overeen met Schengen. Bovendien is besloten tot uitwerking van een DIS (douane-informatiesysteem). Dit DIS-initiatief is gegrond op het verdrag van Napels (7 september 1967) en op een EEG-verordening (1468/81), maar is nu ook in de intergouvernementele Maastrichtbenadering terechtgekomen. Of hier ooit moge-

lijkheid zal zijn tot integratie valt te betwijfelen, maar alleszins tonen deze initiatieven hoe groot het gevaar is voor overlapping en onduidelijkheid.

3.3. DRUGS

Drugs is een materie die tot de drie pijlers behoort. Art. 129 stipuleert dat de volksgezondheidsproblemen, inclusief drugsverslaving tot de eerste pijler behoren. Zo heeft de Commissie in 1994 zoals voorheen, een vijfjaren-drugsactieplan voorgelegd aan de Raad, ingevolge het initiatierecht voor de Commissie ook toepasselijk op art. K1.4. Dit gaf aanleiding tot heel wat discussies, waarna alle intergouvernementele materies werden overgedragen in een complementair plan van aanpak. De eerste pijler krijgt hierbij nu de steun van het recente drugsobservatorium dat recent in Lissabon werd geïnstalleerd en dit op initiatief van het in 1989 opgerichte Europees Comité voor Drugsbestrijding (CELAD). Dit centrum is belast met de inzameling en analyse van gegevens met betrekking tot drugsverslaving (eerste pijler), daar waar de law enforcement activiteiten moeten in kaart gebracht worden door Europol (derde pijler).

Ook de kwestie van de precursoren (Raadsvoorschriften 3677/90, 3769/92 laatste geamendeerd door 2959/93) is een materie die direct kan leiden tot een overlappende benadering. De actie van de eerste pijler gaat in deze materie nu zo ver om in de praktijk de controles op vermoeden van onrechtmatige uitvoer te dispatchen, samen met de nationale diensten. Ook hier is een herverkaveling met de derde pijler gewenst.

Volledigheidshalve moet gestipuleerd worden dat de tweede pijler verantwoordelijk is voor het EU-buitenlands drugsbeleid, b.v. ten overstaan van de produktielanden, en ook voor het innemen van standpunten in die organisaties waarin de EU vertegenwoordiging heeft.

4. En wat nu?

4.1. CONCLUSIE

Het rechthijzen van de derde pijler verloopt inderdaad langzaam en moeizaam. Een aantal verklaringen hiervoor kunnen wel gegeven worden, maar de evaluatieperiode was te kort om nu al een volwaardig oordeel te vellen. Daartoe moet in de toekomst gestreefd worden naar een kwalitatieve opvolging van de beslissingen en resultaten. Slechts dan mag aan het meten van politieke performantie gedacht worden. Dit is echter geen reden om niet reeds nu een zo goed mogelijk inzicht te verwerven in het functioneren van deze nieuwe pijler, o.m. om tot concrete verbeteringsvoorstellen te komen.

Intergouvernementeel samenwerken hoeft niet altijd via verdragen te verlopen. Andere samenwerkingsformules (gemeenschappelijk standpunt, gemeenschappelijke actie) zijn trouwens ook in Maastricht voorzien. Dit vergt echter voldoende democratisch toezicht op de beslissingen en een afdwingbaarheid of sanctiëring bij falende samenwerkingsbereidheid, wat formeel gezien in de huidige stand van zaken ontbreekt.

De grootste maatschappelijke en politieke belangstelling gaat actueel naar politie- en justitiesamenwerking, essentieel gericht tegen de groei van de georganiseerde criminaliteit en de intense en immense immigratieproblemen. Juist in deze domeinen is de besluitvorming meestal verdragsafhankelijk – om reden van unanimititeit een moeizaam proces. Het intergouvernementele overheerst het communautaire denken en staat een meer spontane harmonisatie van strafrecht en strafvordering in de weg. Velen menen dat de actieve communautaire verantwoordelijkheid herleid moet worden tot de administratieve rechtshandhaving. In dit verband valt echter nu al te betreuren dat de politieke samenwerking (b.v. Europol) niet verlengd wordt door een justitiële component (b.v. Europees netwerk van nationale magistraten).

De in het verleden sterker uitgebouwde juridische verdragsregelingen (rogatoire commissie, kleine rechtshulp, overdracht van strafuitvoering en -executie, uitlevering), worden nu voorbijgestreefd door een initieel interpolitie maar nu intergouvernementele (Schengen, Maastricht) politiesamenwerking. Dit heeft voor direct gevolg dat er een twee-snelheden-benadering ontstaat, gepaard gaand met verbazing, frustraties (b.v. bij niet vervolgen na politiesamenwerking) en gevoelens van rechtsonzekerheid en onmacht.

Bovendien ontbreekt er een globale logica doorheen de intergouvernementele rechtshandhaving en ook doorheen het intergouvernementeel uitoefenen van de administratieve politie. Vooral in het domein – en dit is illustratief – van de proactieve politierecherche stellen zich problemen, voornamelijk gevoed door verschillende politieregelingen en -praktijken. De gevaren van onrechtmatige en niet-toegelaten bewijsvoering zijn vaak heel dichtbij, zeker als er intensief internationaal wordt samengewerkt. Alleen de daders worden hier beter van.

Alleszins is de unanimitieitsregel een sterk vertragende component, en de gekwalificeerde meerderheidsregel wordt te schoorvoetend gehanteerd. De mate waarin Europees toezicht en controle worden geduld en geïntroduceerd (b.v. Europol, DIS) is een duidelijk bewijs van terughoudendheid t.a.v. de Europese instellingen.

Met Schutte wil ik tot slot ook kijken naar de (positieve) ontwikkelingen die de laatste jaren – hoe traag ook – binnen de EU zijn ingeluid.¹³ Stilaan, – en dit is onomkeerbaar – zal de derde pijler (dus de Unie) zich ontwikkelen als een belangrijke politieke intergouvernementele entiteit, zonder binnengrenscontrole, en met een sterke intergouvernementele overlegstructuur. Dit moet leiden tot harmonisatie waar het moet en kan, tot gelijk(w)aardig beleid waar nodig en vooral tot verbetering van de samenwerkingsverbanden die bilateraal (subsidiäre voorrang), multilateraal (b.v. Schengen) of binnen de volledige Unie in werking worden gesteld. Wellicht kan de Scandinavische samenwerkingsflexibiliteit bij het gezamenlijk handhaven van de openbare orde in ruime zin hier inspirerend werken.

13. SCHUTTE, J., 'Strafrecht in Europees verband opnieuw bezien', *Justitiële verkenningen*, 1995, nr. 1, 8-19.

4.2. DE TOEKOMST

Nu 1996 voor de deur staat en Maastricht (al) aan evaluatie en wellicht ook herziening toe is, is het moment geschikt om enkele bedenkingen en voorstellen te formuleren.

Strafrecht en strafvordering zullen binnen de EU intergouvernementeel blijven en dit hoort ook zo. De Europese juridische ruimte kan maar progressief, op lange termijn en thematisch uitgebouwd worden. De intergouvernementele samenwerkingsmogelijkheden dienen echter verdiept, gedemocratiseerd (nationaal, Europees) en meer afdwingbaar gemaakt. Voor de verdragen staat de unanimiteitsregel garant voor het soevereiniteitsprincipe. Voor de andere samenwerkingsmogelijkheden dient de mogelijkheid om te beslissen via gekwalificeerde meerderheid uitgebreid. Het doorkruisen van de communautaire, Schengen- en intergouvernementele benadering dient gestopt en overlappende bevoegdheden en onduidelijkheden dienen weggewerkt.

Toch zijn op korte termijn concrete stappen mogelijk om meer coherentie binnen de intergouvernementele samenwerking te bevorderen. Hierbij dient rekening gehouden met het feit dat bij grensoverschrijdende en internationale criminaliteit meerdere partners zijn betrokken met wie volwaardig rekening moet gehouden worden: slachtoffers, getuigen, verdachten en daders, politie en de voor de openbare orde verantwoordelijke autoriteiten.

De nabije toekomst hangt vooral af van het uitbouwen van een globale intra-EU logica. Drie concrete voorstellen kunnen illustreren dat hier op korte termijn mogelijkheden liggen voor verbetering in de derde pijler-situatie¹⁴:

1. het voortdurend toetsen van internationale politiesamenwerking, zeker ook in de prejustitiële fase, aan de normen noodzakelijk voor rechtmatig optreden en toegelaten bewijs. Deze rol kan enkel toebedeeld worden aan het openbaar ministerie, waarbij een duidelijk onderscheid dient gemaakt tussen het toetsen enerzijds en het sturen van de politieactie anderzijds. Sturen hoeft en kan maar in toepassing van strafvordering en politiewetten, waarbij de vraag rijst of de toepassing van zogenaamde bijzondere politietechnieken (b.v. internationale observatie) niet vroeger juridisch dient gestuurd. Een Europees netwerk van nationale magistraten zou hierbij, benevens de klassieke rol van het openbaar ministerie, een essentiële rol kunnen vervullen;
2. het opzetten van een interne en coherente logica doorheen het strafrechtssysteem betreffende de plaats (het land) van juridische actie. Dit probleem doet zich voor bij internationale politiesamenwerking die zich in de prille informatiefase bevindt (b.v. grote fraudezaak met daders in twee landen en slachtoffers gespreid over meerdere andere landen). De ervaring leert dat de startende politieactie vaak determinerend is voor de latere plaats van vervolgen. Bij de keuze van deze plaats zijn op EU-niveau geen criteria voorhanden, die uiteraard wel verdragsrechterlijk zijn uitgewerkt voor de eindfase van het justitieel circuit (overdracht van strafvor-

14. Zie in dit verband ook VERMEULEN, G., VANDER BEKEN, T., ZANDERS, P. en DE RUYVER, B., o.c., 307-312 en 316-318.

dering, overdracht van strafuitvoering, uitlevering). Indien politie en openbaar ministerie van bij aanvang een gelijkaardig instrument zouden hanteren, dan zouden heel wat ingewikkelde overdrachtprocedures aan de eindstreep kunnen vermeden worden. Mogelijke algemene principes, verdragsrechtelijk aan alle justitiepartners (inclusief en vooral de politie) op te leggen, zijn:

- de garantie dat zal opgespoord en indien juridisch mogelijk vervolgd worden;
- de juridische mogelijkheid tot bestraffen en tot strafuitvoering;
- het belang van het slachtoffer (b.v. geografische afstand, privacy) en van de eventuele wezenlijke getuigen;
- het belang van de dader (zie b.v. art. 8 van het Europese Verdrag betreffende de overdracht van strafvordering, Straatsburg 15 mei 1972 en art. 5 van het Europese verdrag inzake de internationale geldigheid van strafvonnissen, Den Haag, 28 mei 1970);
- eventuele thematische criteria (b.v. opbrengst voor de nationale schatkist na juridische actie met financiële implicaties).

Voor de politiediensten moeten hierbij leren dat samenwerking nu intergouvernamenteel geregeld wordt, wat buiten de EU niet steeds het geval is (b.v. Interpol). De intergouvernamentele benadering is niet alleen een bijdrage voor de rechtszekerheid maar ook voor politionele effectiviteit. Schengen is hier een voorbeeld van het positief creëren van grensoverschrijdende politionele actie, dat navolging verdient ook binnen de Unie. Een heel concrete en vernieuwende maatregel zou het creëren van een EU-fonds (b.v. in handen van Europol) kunnen zijn ter compensatie van die politiediensten die dan een wezenlijke bijdrage leveren (capaciteit b.v.) bij observatie of aan de buitengrenzen, financieel bijvoorbeeld ter betaling van informanten in strafzaken zonder direct gevolg (arrestaties, veroordelingen) in eigen land (b.v. bij gecontroleerde drugslevering);

3. het verticaal en horizontaal geïntegreerd sturen van de juridische internationale actie, zowel op nationaal als op EU-niveau. Verticaal betreft het politie, de Algemene Politie-eenheden, het openbaar ministerie (vooral de nationale magistratuur) en justitie. Horizontaal betreft het op nationaal niveau Buitenlandse Zaken, Binnenlandse Zaken, Justitie, de Parketten-generaal (inclusief de nationale magistratuur) en eventueel andere ministeries naargelang de bijzondere polities meer bij de problematiek betrokken zijn. Het moet hierbij voor eenieder duidelijk zijn dat overleg en samenwerking, gestoeld op degelijke criteria en procedures, met behoud van eenieders autonomie, moeten leiden tot meer samenwerking, coördinatie en onderlinge steun. Eventueel kan zelfs voor bepaalde technische componenten gedacht worden aan integratie. Operationele afspraken, procedurele integratie en onderlinge steun (juridisch advies, financieel, vertaling, onderlinge opvolging van zaken) zijn mogelijke items voor directe actie. Het best kan dergelijk samenwerkingsverband opgesplitst worden in een technische (administratieve ondersteuning) en een operationele (internationale samenwerking) component.

Ook op EU-niveau kan een zelfde logica op gang gebracht worden. In het verlengde van EUROPOL zou het reeds geciteerde netwerk van nationale magistraten een heel beduidende rol kunnen vervullen, op voorwaarde tenminste dat in elk land de bereidheid gevonden wordt om een nationale magistratuur te installeren – wat in principe reëel lijkt.

Het Scandinavisch model kan de flexibiliteit van het politieel en justitieel samenwerken heel wat versoepelen en er is nood aan verticale (in de zuilen) en horizontale coördinatie en eventuele integratie. Directe operationele contacten en flexibiliteit bij overdracht van onderzoeken op elke niveau van de politie- en justitiewerking en dit binnen een ruim en soepel samenwerkingsverband zijn hiervan de hoekstenen. Alleszins dient de samenwerking geïntensifieerd en dieper uitgebouwd, waarbij het compenseren van de invloed van de overal af te bouwen grenzen centraal moet staan. Bovendien stelt zich het probleem van de democratische controle, maar hiervoor is er naar mijn gevoel maar een oplossing: het nationaal controleren van het intergouvernementele en het aanvaarden van Europese controle voor het gemeenschappelijke.

U ziet: ik geloof in de derde pijler, maar het betreft een moeizaam en te dynamiseren proces. Om meer dynamiek in de evolutie te brengen moet vooral vereenvoudigd en gesaneerd worden en dient prioriteit gegeven aan eenvoudige, niet gecompliceerde maar nuttige ingrepen waarvan hiervoor enkele voorbeelden werden gegeven. Ik ben echter wel realistisch genoeg om te beseffen dat dit gemakkelijker kan vanuit mijn auteurszetel dan aan de onderhandelingstafel in Brussel.