

GEEN EUROPESE POLITIONELE OF GERECHTELIJKE RUIMTE ZONDER POLITIEK-INSTITUTIONEEL DECOR

De derde pijler-discussie

Lode Van Outrive

Stellingen als 'Hoewel met het afschaffen van de binnengrenzen in de Unie, een zekere "europeanisering" van het strafrecht onvermijdelijk is, zal m.i. eerst de intergouvernementele aanpak vaste grond moeten krijgen binnen Maastricht' en... 'Strafrecht en strafvordering zullen binnen de EU intergouvernementeel blijven en dit hoort zo'¹ roepen vanzelfsprekend tegenspraak op. Wanneer bovendien daar onmiddellijk wordt aan toegevoegd dat die intergouvernementele samenwerkingsmogelijkheden moeten verdiept, gedemocratiseerd (nationaal, Europees) en meer afdwingbaar moeten gemaakt worden, dan rijst de vraag of men op dat ogenblik het intergouvernementele niet noodzakelijkerwijze overstijgt? Ook de stelling 'Voor de Verdragen staan de unanimiteitsregels garant voor het soevereiniteitsprincipe' roept de vraag op of er dan op een bepaald moment geen andere soevereiniteit noodzakelijk wordt, naast nationale soevereiniteit?

Ik stel daar tegenover dat de intergouvernementele derde pijler inzake politionele en gerechtelijke samenwerking een voorlopige fase is en als dusdanig een groot aantal beperkingen inhoudt ... eveneens een aantal m.i. betwistbare vrijheidsgraden zowel voor betrokken vertegenwoordigers van de uitvoerende machten van de lidstaten als voor de in hun schaduw met 'reflected status' werkende politie-instellingen. Anderzijds meen ik dat, op welke termijn ook, communautarisering van politie en gerecht voor bepaalde aangelegenheden onvermijdelijk wordt. Maar dan moet meteen een politiek-institutioneel decor worden opgebouwd, wil men tenminste de principes van de democratische rechtsstaat trouw blijven.

DE DERDE PIJLER OPNIEUW BESCHOUWD

Ik ben het met W. BRUGGEMAN eens om het huidig intergouvernementele kader – ook van de politiesamenwerking – kritisch te bejegenen en men verneemt niet dagelijks van een politieambtenaar 'Toch pleit ik persoonlijk uitdrukkelijk ... voor het onderhouden van de mogelijkheid voor het parlement om politie en dus ook haar overheden onder democratische controle te houden, echter wel met behoud van de rechten...'² Spreekt men over parlementaire controle op de politie, dan wordt men meer dan eens niet enkel als onnodige pottenkijker, maar tevens als voorstander van (partij)politiseren geduid. Dat de parlementen zich meer met po-

1. W. BRUGGEMAN, 'Het moeizaam rechthijsen van de derde Maastrichtpijler', *Panopticon*, 1995, n° 4, p. 312.

2. W. BRUGGEMAN, 'Het parlementair inzichtelijk maken van de politiepraktijk', *Panopticon*, 1995, n° 2, p. 94.

litie en gerecht moeten bezig houden, ook op internationaal niveau, moet nu wel stilaan duidelijk zijn geworden.³ De vertegenwoordigers van de uitvoerende macht hebben ook internationaal de aangelegenheden te zeer gemonopoliseerd en de andere machten buiten de discussies gehouden. Maar men moet er op bedacht zijn de ganse politieke controle-aangelegenheid niet als een louter technische kwestie af te doen, als iets dat men er even aan toevoegt, met welke goede bedoelingen ook. Het valt trouwens op dat W. BRUGGEMAN deze controle-aangelegenheid vergeet wanneer het er op aankomt voor de nabije toekomst een globale intra-EU-logica uit te bouwen en daartoe concrete voorstellen doet voor de verbetering in de derde pijler-situatie. Ze hebben alle drie te maken met technische aangelegenheden inzake politionele en gerechtelijke samenwerking in de enge zin.⁴ In elk geval is tot op heden gebleken dat de intergouvernementele samenwerking zo goed als 'de' uiting is geworden van het fameuze 'democratisch deficit'.

Maar er is nog veel meer aan te merken op de werking van de derde pijler en op de achtergronden van de intergouvernementele samenwerking, en meteen van die van de samenwerking tussen de politie van de lid-staten. Enige vervollediging is aangewezen.

Terecht vermeldt W. BRUGGEMAN de logheid van een besluitvormingsapparaat met vijf trappen. Maar er is nog meer. De afbakening van de bevoegdheden tussen de COREPER ('Comité des Représentants Permanents des Ministres') enerzijds en het K4 Comité (coördinatie derde pijler-aangelegenheden) zijn alles behalve duidelijk. Komt daar nog bij dat de alom tegenwoordige Europese Commissie ook met vertegenwoordigingsproblemen zit, daar de derde pijler-materies over verschillende Directie-Generaals zijn verdeeld. Bovendien is er ook nog een 'Directorate F' op het Algemeen Secretariaat van de Commissie, dat eveneens overal aan en bij wil zijn.⁵

De unanimiteitsregel betekent volgens W. BRUGGEMAN een bescherming van de nationale souvereiniteit. Ik kom op dit souvereiniteitsargument nog terug. Maar laten we alvast doen opmerken dat in tegenstelling met wat W. BRUGGEMAN beweert⁶ zelfs de mogelijkheid om in technische kwesties met gekwalificeerde meerderheid te beslissen, niet eens benut wordt. Voor het overige heeft de regel als gevolg dat men slechts akkoorden bereikt rond een soort 'kleinste gemeen veelvoud'.

Het initiatiefrecht van de Europese Commissie is inderdaad beperkt.⁷ Maar men moet er durven aan toevoegen dat de Commissie, ook waar ze kon, eigenlijk weinig gebruik heeft gemaakt van haar initiatiefrecht en zich nogal eens beperkt heeft tot het doen van mededelingen. Slechts twee voorstellen van conventies op de negen kwamen van de Commissie; de andere initiatieven werden genomen door het

3. Dat de Belgische parlementaire bekommernis inzake Europese politietsamenwerking niet op peil is en geen niveau heeft moet weer eens blijken uit P. JONCKHEER, *Informatief Verslag namens het Adviescomité voor Europese aangelegenheden*, Belgische Senaat, zitting 1994-1995, 14 maart 1995, 1325, 61 p.

4. W. BRUGGEMAN, *op. cit.*, 1995, n° 4, p. 319-320.

5. Ph. MYERS, *The Commission-Political and Organizational Elements of its growing role under Title VI*, p. 2-4 (niet gepubliceerde nota).

6. W. BRUGGEMAN, *op. cit.*, 1995, n° 4, p. 312.

7. *Ibid.*

Voorzitterschap, dus door COREPER, het Comité K4 ...⁸ Dit heeft trouwens niets te maken met de doctrinaire discussie binnen de Commissie: niet samenwerken met de lid-staten inzake intergouvernementele aangelegenheden ofwel aanvaarden van die samenwerking als een 'fait accompli'.⁹ Het is waarschijnlijk dat de Europese Commissie toch meer voelt voor communautarisering van justitie en politie, gezien de uiterst scherpe kritiek die zij heeft geuit op het functioneren van de derde pijler.¹⁰ Maar zij wacht blijkbaar af wat de herziening van het Verdrag in 1996 zal meebrengen.

De juridische internationale en nationale rechtswaarde van een intergouvernementele beslissing is verre van duidelijk.¹¹ Maar wat levert 'theoretisch bindend' op wanneer er geen sanctiebepalingen zijn voor het geval dat een of andere participerende lid-staat niet meedoet en het laat afweten? Het is mij ook een raadsel welke rechtspraak klaarheid zou kunnen brengen wanneer het gaat om allerlei beslissingen die niet de vorm aannemen van een geratificeerde conventie? Rechters plegen administratief-technische akkoorden niet te erkennen! En het Hof van Luxemburg zou alleen maar kunnen vaststellen dat bepaalde beschikkingen van de Raad van ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie tegen het gemeenschapsrecht indruisen.¹² In elk geval is er serieuze betwisting over de bindende kracht van de in titel VI voorzien juridische instrumenten. De meer dan 50 resoluties, aanbevelingen, besluiten hebben dus hoegenaamd geen bindende kracht. Ook al worden er afspraken en verbintenissen (b.v. tot aanpassing van de nationale wetgevingen) in voorzien, de uitvoerende macht kan de wetgevende macht in de lid-staten niet binden. Maar ook de gemeenschappelijke posities en acties stellen problemen. De eersten kunnen geen effect hebben op binnenlands vlak ... maar de tweede, de acties, zouden dat wel hebben. *'Toutefois, la différence fondamentale entre PESC (tweede pijler) et JAI (derde pijler) réside dans l'objectif principal du titre VI du TUE qui est de contribuer à la libre circulation des personnes conformément à l'article K 1, et qui exige l'application de règles uniformes dans l'ensemble des Etats membres. Cela présuppose, par conséquent, une certaine harmonisation des législations nationales. C'est pourquoi, à la différence de la PESC, les actions communes et les positions communes dans les domaines JAI comportent des obligations pour les Etats membres qui sont souvent destinées à produire des effets sur le plan interne'*.¹³ Maar de auteur haast zich er aan toe te voegen dat er inderdaad twee opvattingen bestaan over de juridische aard en de gevolgen: al-

8. D. CULLEN, C. GRAU, Ph. MYERS, 'The Implementation of the provisions related to the fields of justice and home affairs since the entry into force of the Treaty of the European Union (november 1993 – april 1995). The future of the European Constitution – Perspectives on the Implementation and Revision of Maastricht, College of Bruges and T.E.P.S.A.', Conference 1995, p. 22-27 (nog niet gepubliceerd).

9. Ph. MYERS, *op. cit.*, p. 4-11.

10. Commission des Communautés européennes, *Rapport sur le fonctionnement du Traité sur l'Union Européenne*, SEC (95) 731 final, 10.5.1995, vnl. p. 12-14, 24-26, 47-54.

11. W. BRUGGEMAN, *op. cit.*, 1995, n° 4, p. 312-313.

12. J. VERVAELE, 'La dimension européenne en matière de sauvegarde du droit, Groupe Européen de Recherche sur les Normativités (GERN)', Utrecht, 2 décembre 1994, p. 11 (niet gepubliceerde tekst).

A. LO MONACO, 'Les instruments juridiques de coopération dans les domaines de la Justice et des Affaires intérieures', in M. DELMAS MARTY, *Vers un droit pénal communautaire? Le Titre VI du Traité sur l'Union européenne et la matière pénale, Thèmes et commentaires*, Eds. Dalloz, Paris, 1995, p. 21.

13. A. LO MONACO, *op. cit.*, p. 15.

tijd bindend of zo de lid-staten dat zo willen ... Blijkbaar haalt de laatste opvatting het op de eerste ...¹⁴ Maar dan nog rijst de vraag of de ministers zich zo maar als de vertegenwoordigers van de lid-staten kunnen aanstellen. En hoe dan ook biedt titel VI maar een kader die internationale samenwerking organiseert; die samenwerking zelf blijft beheerst door het internationaal publiek recht. Over het dwingend karakter van conventies zou geen twijfel bestaan. Of de ratificatieprocedure in de zin van een 'post hoc' – goedkeuring door nationale parlementen – d.i. het door ministers ondertekend akkoord in zijn geheel te nemen of te laten – nog als democratisch kan worden bestempeld is een andere zaak!

Ook door W. BRUGGEMAN wordt, zoals door veel anderen, gewezen op de zgn. 'horizontale kwesties' die tot meerdere pijlers behoren: drugs, witwassen, fraude, douane-aangelegenheden.¹⁵ Het is niet altijd duidelijk welke wettelijke basis moet gebruikt worden. Maar of dit een reden is om de '*administrative law enforcement*' gescheiden te houden van '*criminal law enforcement*' durf ik in twijfel trekken. Daarover verder meer. Inmiddels rijzen er vooral problemen voor de Europese Commissie die de Europese richtlijnen moet uitvoeren en toekijken op de toepassing ervan.

Terecht wordt opgemerkt dat de materies die in het art. K1 worden opgesomd onvermijdelijk samenwerking met derde landen en met internationale organisaties vergen. Niets daaromtrent is voorzien in Titel VI en men kan zich terecht afvragen op welke rechtsgrond men als Europese Raad van ministers voortdurend onderhandelt en akkoorden afsluit met derde landen en met internationale organisaties?¹⁶

Zoals er een democratisch deficit bestaat, is er ook een gerechtelijk deficit. Samen met W. BRUGGEMAN betreur ik 'dat de politieke samenwerking (b.v. Europol) niet verlengd wordt door een justitiële component'.¹⁷ Toch passen ook hier enkele bedenkingen. Titel VI had de koppeling tussen politie en gerechtelijke instanties moeten voorzien. Nu komt het voor alsof dit gescheiden aangelegenheden zijn. Ook is de structurele betrokkenheid van de nationale gerechtelijke apparaten duidelijk te onderscheiden van de bevoegdheid van het Hof van Luxemburg. Dit laatste is nu formeel volledig afwezig en deze toestand wordt blijkbaar door verschillende regeringen gewenst. Toch moet men oppassen met het aanbevelen van een Europees netwerk van magistraten: wat betekent dat... en met welke bevoegdheid? Kan dit zomaar binnen een vrij los intergouvernementeel verband worden opgezet en zonder echte politiek-institutionele '*backing*'?

Er is zoveel kritiek te uiten op de intergouvernementele benadering dat men die moeilijk 'een vaste grond' kan toewensen en het wordt nog moeilijker als men even de achtergronden in overweging neemt.

14. *Ibid.*, p. 16-17.

15. W. BRUGGEMAN, *op. cit.*, 1995, n° 4, p. 313.

J. VERVAELE, 'Criminal law in the European Community, About Myths and Taboos', in *Agon*, n° 7, 3^e jrg., janvier 1995, p. 4.

16. D. CULLEN, e.a., *op. cit.*, p. 37-38.

17. W. BRUGGEMAN, *op. cit.*, 1995, n° 4, p. 318.

Men kan bezwaarlijk beweren dat de toepassing van de derde pijler tot op heden een succes was: één aangenomen conventie van de negen projecten, twee gemeenschappelijke acties, één gezamenlijke positie, maar meer dan 50 niet bindende resoluties, enz. En toch ziet het er naar uit dat men bij de herziening van het Verdrag bij de intergouvernementele benadering wil houden.

Het efficiëntie-argument waardoor men alle afspraken zoveel mogelijk tot technisch-administratieve beslissingen wil herleiden kan die efficiëntie zeker niet aantoonbaar maken.¹⁸ Toch wordt het argument volop gehanteerd, met als kwalijk gevolg dat men het gaat stellen boven legitimiteit. Deze aanpak heeft twee belangrijke gevolgen. Vooreerst worden aan de betrokken politie- en douane-instanties, aan vreemdelingenpolitie, aan ambtenaren bij de inter-statelijke samenwerking enorme vrijheidsgraden gelaten; meteen laat zulke werkwijze toe informatie omtrent het functioneren b.v. van het Schengen-verdrag en van EDU/Europol niet bekend te maken. Is dat dan een reden waarom bepaalde betrokken politie-ambtenaren zich zo goed voelen bij de intergouvernementele constructie?

Een ander gevolg is het feitelijk gebrek aan het eerbiedigen van de mensenrechten en de geringe feitelijke bekommernis om het lot en de positie van de betrokken persoon, EU-burger of niet. Wij zijn niet meer onder de indruk van allerlei lippen-dienst, van formele en plechtige verwijzingen naar de eerbiediging van allerlei mensenrechtenconventies. Die blijven louter theorie en abstractie, eerstens omdat krachtens de akkoorden en conventies door de politie- en andere ambtelijke instanties zelf zomaar uitzonderingen mogen worden gemaakt inzake gegevensverzameling, bescherming van de private levenssfeer, enz.; verder worden in de lid-staten de rechten niet effectief geïnstrumentaliseerd en geoperationaliseerd: rechten hebben, maar ze bij een of andere beslissing of controle ook effectief kunnen uitoefenen is een andere zaak. En controle-verslagen over het functioneren van het Schengen-akkoord, van EDU/Europol zullen daar wel geen aandacht aan schenken: die verslagen zullen naar alle waarschijnlijkheid alleen gericht zijn op de (technische) problemen van het personeel dat moet beslissen en controleren.

Een ander en wellicht belangrijker argument dan efficiëntie om het intergouvernementeel opzet te handhaven is de nationale soevereiniteit, die door W. BRUGEMAN als een zeer te eerbieden goed wordt bestempeld. Maar wat betekend dat berip? Wat houdt het in? Laten we alvast de zgn. compensatie-redenering opzij schuiven: 'de lid-staten verliezen reeds zoveel bevoegdheden op andere gebieden, inzake economie, milieu, enz., dat men er toch nog enkele moet behouden?'. Maar zijn de vertegenwoordigers van de uitvoerende machten gemachtigd de bewaking van de soevereiniteit zomaar bij zichzelf te monopoliseren of betekent het dat binnen iedere nationale lid-staat de nodige instrumenten worden aangewend om die soevereiniteit te eerbiedigen en waar te maken? Maar als men nagaat wat de resultaten van een enquête over de betrokkenheid van de nationale soevereine parlementen bij de aangelegenheden van de derde pijler ons leren, dan doet men merkwaardige vaststellingen:

18. L. VAN OUIRIVE, E. ENHUS, *Internationale politiesamenwerking-Europol*, Centrum voor Politie-studies, Acco, Leuven, 1994, p. 47-48.

– De intensiteit van de parlementaire onderzoeksmacht varieert van gewone export informatie tot de bevoegdheid om de regering een mandaat tot onderhandelen te geven.

– Voor de intergouvernementele pijlers is informatie en controle veel en veel minder van toepassing. Het Nederlands parlement is hierbij een grote uitzondering ... en dan nog ...

– En als er dan mogelijkheid tot informatie en controle is rijzen er grote problemen van tijd, praktische toegankelijkheid en discretionaire beslissingen van de regeringen. Alleen het Deens parlement '*has a real parliamentary scrutiny reserve*'. En de auteur besluit: '*That, therefore, the argument of Sovereignty is disproved ... Even if one argues, that Sovereignty consists in different and traditional ways of control over the executive bodies in the Member States, the principle of democracy – as it is deduced as a common value of the Europe Union – requires, that the actions taken by the Governments in the framework of the European Union are sufficiently controlled by Parliament. This is not the case.*'¹⁹

Dus 'soevereiniteit' lijkt door de ministers enkel als een enorm alibi te worden gebruikt om een eigen machtsmonopolie te vestigen op de gebieden van justitie en politiek.

Een nauw daarbij aanleunend motief is het subsidiariteitsbeginsel, dat ook hoog in het vaandel van W. BRUGGEMAN prijkt.²⁰ Men roept dat beginsel in om de nationale bevoegdheid veilig te stellen, maar de medaille heeft ook een keerzijde zoals in artikel 3B 2° alinea van het Verdrag van Maastricht wordt gesteld dat 'Op gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen treedt de Gemeenschap, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, slechts op indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de Lid-Staten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt. Het optreden van de Gemeenschap gaat niet verder dan wat nodig is om de doelstellingen van dit verdrag te verwezenlijken'. Maar goed, dit is al te zeer bekend. Zaak is natuurlijk dat men het beginsel inroept nu eens om de nationale soevereine bevoegdheid te verdedigen, dan weer om aan te tonen dat er 'aangelegenheden van gemeenschappelijk belang' aanwezig zijn. Het komt er op aan voortdurend duidelijk te stellen waar internationale samenwerking noodzakelijk is en waar niet... en dat doet men dus in veel te vage termen. Dat alles heeft te maken met wat W. BRUGGEMAN terecht aanwijst inzake internationale criminaliteit. 'Veel initiatieven zijn dan ook gebaseerd op fenomeenperceptie in plaats van op fenomeenkennis'.²¹ Men moet meer inductief vaststellen welke behoeften er zijn aan samenwerking en welke niet, wetend dat nieuwe instellingen gauw meer behoeften voor zichzelf formuleren dan dat die reëel aanwezig zijn... Vandaar de noodzaak dat ook anderen dan politieambtenaren en hun directe machtshebbers zich met de aangelegenheid dienen in te laten.

19. A. MAURER, *Titel VI and the lack of democracy – Strategies for the European Parliament and the National Parliaments, The European Union and the Agenda for 1996 – International Conference, Amsterdam, Faculty of Law, University of Amsterdam*, vnl. p. 10 (niet gepubliceerde tekst).

20. W. BRUGGEMAN, *op. cit.*, 1995, n° 4, p. 313 en 318.

21. *Ibid.*, p. 311.

M.i. zijn de achtergronden van het intergouvernementeel concept echt niet zuiver en is enig wantrouwen toch wel gewettigd.

ER IS GEEN WEG TERUG!

Terecht kan men er op wijzen dat onrechtstreeks strafrechtelijke bevoegdheden binnen het '*acquis communautaire*' zijn binnengeslopen.²² Dat is een feitelijke toestand omwille van de beschikkingen binnen de eerste pijler. Het Hof van Luxemburg heeft ook bijgedragen tot de erkenning van die toestand. Zo is er ongetwijfeld een evolutie in de feitelijke internationale samenwerking die gaat in de richting van harmonisering en gezamenlijk operationeel strafrechtelijk optreden.

Moet er nog maar eens worden aangetoond dat de Europese instellingen schepers zijn van strafrechtsnormen?²³ Terecht houdt J. VERVAELE niet op te beklemtonen dat het onderscheid tussen administratieve en penale sancties louter fictief is en dat de eersten zelf repressiever kunnen zijn dan de laatsten ...²⁴ En is E.G. subsidie-fraude iets anders dan diefstal of dan een fiscaal delict? Bovendien is het onderscheid tussen 'administratief' en 'penaal' in verschillende landen verschillend en ongelijk.

Met J. VERVAELE en in tegenstelling met W. BRUGGEMAN meen ik dat het overhevelen van wat nu al communautair is (eerste pijler) naar het intergouvernementele (derde pijler) de weg terug is... Waar nu toch al een kleine waarborg van rechtsbescherming bestaat dank zij de parlementaire bevoegdheid, hoe miniem ook, en vooral krachtens die van het Europees Hof, ontbreekt alle controle op de derde pijler-werkzaamheden.

Dit Europees Hof van Justitie laat geen gelegenheid voorbijgaan om alles zoveel mogelijk binnen de communautaire bevoegdheden te duiden. Het is ten zeerste bekommerd om de rechtsbescherming van het rechtssubject en 'omkadert' daar waar het maar kan de vrijheid van de lid-staten inzake rechtsbescherming. Het heeft ook niet nagelaten het recht van de Commissie om (administratieve) sancties op te leggen te bekrachtigen en om krachtens artikel 5 en artikel 209A 2° alinea van het Verdrag te wijzen op de loyaliteitsplicht tot samenwerking van de lid-staten ook inzake gerechtelijke penale aangelegenheden.²⁵ Ook gaat het Hof ervan uit dat het nationaal strafrecht niet immuun is ten aanzien van het Gemeenschapsrecht en dat dat strafrecht een rol speelt in de handhaving van dat Gemeenschapsrecht 'De absolute souverainiteit en autonomie van nationale strafrechtssystemen is een mythe geworden'.²⁶ Trouwens het Hof is bijzonder kritisch en bitter in haar oordeel over de gang van zaken in de derde pijler. '*D'abord, il est évident que la protection juridictionnelle des particuliers affectés par les activités de l'Union, spécialement en vertu de la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, devrait être assurée et organisée de façon à permettre la cohérence dans l'interprétation et l'application du droit communautaire d'une part et, d'au-*

22. L. VAN OUTHRIE, 'Is een Europees strafrecht mogelijk en noodzakelijk?', *Panopticon*, 1994, n° 5, p. 470-475.

23. *Ibid.*, p. 470-472.

24. J. VERVAELE, 1994, *op. cit.*, p. 6 en 12.

25. *Ibid.*, p. 7-8, p. 11.

26. J. VERVAELE, 1995, *op. cit.*, p. 5.

tre part, des dispositions adoptées dans le cadre de ladite coopération. Ensuite, il peut être nécessaire de déterminer les limites des compétences de l'Union vis-à-vis des Etats membres, ainsi que celle de chaque institution de l'Union. Enfin, des mécanismes appropriés devraient être prévus pour assurer la mise en œuvre uniforme des décisions prises. De toute évidence, la nécessité d'assurer l'interprétation et l'application uniforme du droit communautaire, ainsi que des conventions indissociablement liées à la réalisation des objectifs des traités postule l'existence d'une juridiction unique, telle que la Cour, qui dit définitivement le droit pour l'ensemble de la Communauté. Cette exigence est essentielle dans toute affaire revêtant un caractère constitutionnel ou présentant autrement un problème important pour la développement du droit'.²⁷

Tenslotte is er de begrijpelijke voortdurende drang om op het internationaal terrein gezamenlijke acties te ondernemen, dus operationeel te worden inzake politieke en gerechtelijke samenwerking, bijvoorbeeld bij gecontroleerde zendingen. Ook ziet men dat er pogingen zijn tot harmonisering van bepaalde wetgevingen.

Het is wel duidelijk dat men zou kunnen hopen om langs inductieve weg en door de noodzaak van de praktijk tot een integratie-beleid te komen op het vlak van politieke en gerechtelijke acties. Maar dan wordt het tijd om te spreken over voorwaarden én gevaren.

VOORWAARDEN EN GEVAREN VAN GEÏNTEGREERD BELEID

Dat men de weg opgaat van een verdere communautarisering kan maar onder voorwaarde dat men inderdaad een behoorlijk politiek decor aanbrengt in overeenstemming met de beginselen van de democratische rechtstaat. Men kan inductief tot die vaststelling komen zodat een politiek Europa zich realiseert niet zozeer in naam van grote beginselen maar o.a. vanuit praktische noodzaak van intense Europese politieke samenwerking, asiel- en immigratiebeleid, zoals vanuit de noodzaak van een Europese Monetaire Unie (EMU) die men niet zonder democratische controle kan laten ontwikkelen. Men kan zich trouwens afvragen of dat niet de bedoeling was van Kohl en Mitterand toen zij o.a. EUROPOL lanceerden: geïntegreerde politieke samenwerking roept vroeg of laat een politieke constellatie op! Terecht wordt opgemerkt dat een eigen Europese soevereiniteit naast die van de Staten de enige voorwaarde is opdat '*la sauvegarde du droit*' alsmede een afdwingbaarheid kan gewaarborgd worden. Dat is dus een voldoende gewaarborgde communautaire rechtsorde en rechtsbescherming samen met een herbepaling van het politiek-constitutioneel landschap.²⁸

Als men niet van plan is dit politiek decor op te zetten dan kan men niet anders dan een halt toeroepen aan alle verdere uitbouw van samenwerkingsvormen en moet men zeker ook de intergouvernementele samenwerking in toom houden,... hoezeer de problematische situaties en de maatschappelijke evoluties om iets anders roepen. Men moet daarbij de neigingen tot dictatoriale machtsuitoefening van

27. Cour de Justice des Communautés Européennes, *Rapport de la Cour de Justice sur certains aspects de l'application du Traité sur l'Union Européenne*, Luxemburg, mai 1995. Geciteerd in D. CULLEN e.a., *op. cit.*, p. 33.

28. J. VERVAELE, *op. cit.*, p. 14-17.

bepaalde uitvoerende instanties zoveel mogelijk afremmen: die geeft zeker niet de goede richting aan!

BEWARENDE MAATREGELEN

Het ziet er naar uit dat de politiek-institutionele context er niet zo maar zal komen. Men kan dan niet anders dan met het oog op de herzieningen van het Verdrag in 1996 een aantal zowel negatieve als positieve 'bewarende maatregelen' voor te stellen.

Het komt er dus in de eerste plaats op aan een aantal mogelijke wijzigingen aan het Verdrag te verhinderen.

- Men moet inzake de derde pijler, die dan wel zal gehandhaafd blijven, de medebeslissing Raad-Parlement vermijden of niet aanvaarden dat men het Europees Parlement het conform adviesrecht toekent. Dit lijkt al te veel op de huidige ratificatie-procedure, waarbij het parlement vóór en na de goedkeuring geen vat (meer) heeft op de regeling.

- Men mag het gamma van juridische instrumenten niet beperken. Bij de huidige stand van zaken zijn resoluties soms minder schadelijk dan conventies.

- Men kan geen operationele politioenele en gerechtelijke samenwerking voorzien. In de huidige situatie kan men niets anders dan informatie-uitwisseling dulden, hoe beperkt dit helaas ook moge zijn. Ik zie in dit verband problemen met de voorstellen tot verbetering van de derde-pijler situatie zoals door W. BRUGGEMAN voorgesteld.²⁹ De voorstellen inzake 'sturen van de politieactie' of 'het verticaal en horizontaal geïntegreerd steunen' van de juridische internationale actie... 'integratie voor bepaalde technische componenten'... 'integratie' (zonder meer)... 'directe actie' suggereren al te zeer een operationele geïntegreerde politie waartoe de democratische politieke contextvoorwaarden niet vervuld zijn.³⁰ Op dit ogenblik zijn we inderdaad er toe gehouden te blijven bij het zgn. Skandinavisch model³¹ dat echter wel meer beperkingen inhoudt dan W. BRUGGEMAN doet uitschijnen: immers staat daarbij steeds de vraag voorop hoe en in welke mate internationale politioesamenwerking 'maar' nodig is.

- Ook moet men vermijden etappes-gewijs de communautarisering door te voeren... tenzij dit zou gepaard gaan met een etappes-gewijze politiek-institutionele vormgeving.

- Men mag ook geen 'opting out'-mogelijkheden voorzien: dit kan de verwar- ring alleen doen toenemen.

- Het is zeker niet aangewezen van de overheveling van de materies van de derde pijler naar de eerste een hoofdoel te maken, met of zonder 'passerelles'. Dit verandert eigenlijk niets wezenlijks en raakt niet de kern van de zaak, zijnde een volwaardige politiek-institutionele omkadering.

29. W. BRUGGEMAN, *op. cit.*, 1995, n° 4, p. 319-321.

30. Zomaar even stellen 'het aanvaarden van Europese controle voor het gemeenschappelijke' getuigt ook weer van een louter-technische a-politieke benadering... (*ibid.*, p. 321).

31. C.F. RUTER, 'Europol en de modellen van interne samenwerking', *Delikt en Delinkwent*, mei 1994, p. 488-494.

Wat kunnen we als positieve bewarende maatregelen voorstellen?

– Niets belet aanvullingen te doen bij de algemene inleidende artikelen van het Verdrag of bij het artikel K3 i.v.m. het recht op toegang van de burgers tot informatie en de voorafgaandelijke publikatie van de ontwerpen van beslissingen van de derde pijler-ministers.³²

– De afschaffing van de unanimiteitsregel ... maar zeker niet wanneer het gaat om stellingnamen m.b.t. acties op het terrein: die zijn te delikaat. Minderheidsstandpunten moeten kunnen vermeld worden.

– De niveau's van besluitvorming verminderen door afschaffing van het K4 Comité ... De COREPER zal men immers nooit afschaffen.

– Een ernstig en doeltreffend informatie- en suggestierecht zowel van de nationale parlementen als van het Europees parlement, en dit vanaf de voorstelling van de wetgevende en actie-programma's door de Europese Commissie vóór het begin van ieder jaar. Vanuit democratisch oogpunt voldoet de huidige procedure van ratificatie niet meer.

– Institutionalisering van de samenwerking tussen nationale parlementen en het Europees parlement, ook met het oog op controles; men kan 'task forces' voorzien, maar die mogen dan niet enkel dienen om discussies te voeren.

– De volledige financiering vanuit het E.U. budget en volle bevoegdheid van de Rekenkamer.

– De uitbreiding van de bevoegdheden van het Hof van Luxemburg in de zin van de voorstellen van de Europese Commissie: interpretatie en toepassing van de beschikkingen van het Verdrag (art. L aanpassen); interpretatie van de conventies en beslechting van de geschillen m.b.t. hun toepassing, maar verder geen bevoegdheid inzake gemeenschappelijke posities of acties of andere soorten besluiten.

– Uitbreiding van het initiatiefrecht van de Europese Commissie.

– Een formele mogelijkheid om samen te werken met derde landen en met internationale organisaties.

– Bij de bevoegdheden voorzien in de derde pijler (art. K 1) toevoegen: strijd tegen de illegale trafficiek van wapens; maar ook bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het verzekeren van toegang van personen tot de informatie die hen betreft. Dit wil niet zeggen dat men melding moet maken van politieke problemen die zich binnen die bevoegdheidsgebieden stellen.

– Wellicht zou een nieuw artikel K in de derde pijler kunnen voorzien in een opdracht van harmonisering van strafwetten en strafprocedures, met inachtnaam van het subsidiariteitsbeginsel.

Wij moeten geen te hoge verwachtingen koesteren omtrent de herformulering van dat deel van het Verdrag van Maastricht dat betrekking heeft op de derde pijler. Maar een soort vlucht vooruit op het gebied van politionele en gerechtelijke samenwerking tussen de lid-staten, waardoor men de principes van de democratische rechtsstaat terzijde schuift, is absoluut te vermijden. Met de huidige gang van zaken zit men al op de rand van het geoorloofde. Het zeer aarzelend Europees parlement zal er nauwkeurig op moeten letten dat de wijzigingen geen compromite-

32. Standing committee of experts on internationale immigration, refugee and criminal law, *Proposals for the amendment of the Treaty on European Union at the IGC in 1996*, Utrecht, March, 1995, p. 3-4.

rend karakter krijgen, waardoor het zijn eigen positie als democratisch verkozen orgaan ondergraaft en de EU een ondemocratisch pad opstuurt. Toch moet men trachten enige vooruitgang te boeken. Maar de mogelijkheden zijn o.i. zeer beperkt zolang men er niet toe komt het politieke decor rond de politionele en gerechtelijke samenwerking op te bouwen.