

DE EUROPESE CONVENTIE – CONCLUSIES VAN DE WERKGROEP X – NAAR EEN MINI-, MEDIUM- OF MAXIWIJZIGING VAN HET EUROPESE UNIE-VERDRAG?*

2003 wordt hopelijk een historisch jaar voor het Europees integratieproces. Voor de zomer worden immers de voorstellen van de Europese Conventie verwacht. Uiteindelijk hebben de Lidstaten het laatste woord in het kader van een InterGouvernementele Conferentie (IGC).

De Conventie heeft tot doel de Europese Unie (E.U.) een kader en structuren aan te reiken die aangepast zijn aan de ontwikkelingen in de wereld, de behoeften van de Europese burger en de toekomstige ontwikkeling van de Europese Unie. De Conventie is een novum. Zij werd opgericht in het verlengde van de Europese Raad van Laken, in december 2001, en brengt vertegenwoordigers van regeringen, nationale parlementen, het Europees Parlement en de Europese Commissie bijeen.

De Europese integratie wordt door het publiek vooral vereenzelvigd met de economische componenten van het Europees beleid zoals de Europese eenheidsmunt en de landbouw- en visserijproblematiek. Er wordt veelal voorbijgegaan aan het feit dat in de afgelopen jaren gewerkt werd aan een blauwdruk van een Europees wetshandhavingssysteem.

Nationale rechtssystemen, rechtstradities en rechtspleging ontsnappen niet aan de invloed van de Europese Gemeenschap.

Een editoriaal is niet de plaats voor een uitvoerige bespreking, wel biedt het een kader om een ontwikkeling vast te stellen, eventueel een korte toelichting te geven, gebeurlijk signalen te berichten. Met deze bijdrage hoop ik een aanzet te geven tot een ruimere maatschappelijke discussie over het gewenst toekomstig Europees veiligheidsbeleid.

Werkgroep X van de Conventie

Belangrijk in deze context zijn de werkzaamheden van werkgroep X (werkgroep vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid) van de Conventie. Het is vanzelfsprekend niet mogelijk om in het bestek van deze korte bijdrage omstandig in te gaan op alle onderdelen van de structurele analyse die de werkgroep heeft gemaakt. Noodgedwongen beperken we ons tot een aantal krachtlijnen. Het luik

* De stelling in het editoriaal opgenomen betreft een persoonlijke visie van de auteur en vertolkt niet noodzakelijk de standpunten van de Belgische overheid.

over de politie-samenwerking krijgt gezien onze achtergrond een uitgebreidere aandacht.

Er werd ons een 'grondige' herziening in het vooruitzicht gesteld. En dit is om diverse redenen, conceptueel, technisch, coördinatie tussen de werkvelden van de Europese Unie en tussen de beleidsactoren, noodzakelijk gebleken. De grondige hervormingsvoorstellen komen eraan. De betrokkenheid van velen is voor het eerst, en in vergelijking met de vorige IGC, duidelijk zeer hoog. Een eerste resultaat van de werkzaamheden werd op 2 december 2002 voorgesteld.

Het debat binnen de werkgroep heeft als gevolg van de gebeurtenissen van 11 september 2001 onmiskenbaar een extra impuls gekregen. Deze extra impuls heeft echter de verwarring die zowel conceptueel als juridisch-technisch van aard is, nog doen toenemen. Komt daarbij het politiek geladen thema van het beheersen van de migratiestromen, waar éénieder luid roept naar een grotere Europese politieke solidariteit en operationele samenwerking maar in de alledaagse praktijk maar al te graag voor eigen deur wil blijven vegen.

De werkzaamheden van de werkgroep X van de Conventie zullen onmiskenbaar een noodzakelijke vooruitgang betekenen, zeker in het licht van het spanningsveld dat met het Verdrag van Maastricht en vooral het Verdrag van Amsterdam is ontstaan tussen intergouvernementele en communautaire samenwerking.

De hardnekkigheid van de nationale soevereiniteit

Vanuit het werkveld hebben wij gepoogd op de hoorzitting van de werkgroep op 15 september 2002¹ een aantal krachtlijnen voor een toekomstig veiligheidsbeleid te identificeren. Dat één en ander dringend noodzakelijk was kan moeilijk worden betwist. Een nu al jarenlang zwalpend Europol, een *task force* van politiechefs zonder enige impact op het Europees veiligheidsbeleid, overlappende bevoegdheden tussen de instellingen en organen van de Europese Unie, een gebrek aan afstemming tussen de pijlers van de Europese Unie, een totaal gebrek aan strategische planning en oordeelkundige prioriteitenstelling, de afwezigheid van een daadwerkelijke opvolging van beleidsbeslissingen en de vaststelling vanuit het werkveld dat de bilaterale (hoofdzakelijk informele) samenwerking nog altijd de Europese domineert, was de toon van zowat alle experten.

Als gevolg hiervan wordt de Europese actie in antwoord op nieuwe fenomenen als ondoeltreffend en te traag ervaren door zowel de nationale beleidsverantwoordelijken als de met uitvoering belaste diensten.

Ten gronde ligt het bijwijlen nostalgisch vasthouden van de Lidstaten aan hun nationale soevereiniteit. Nationale veiligheidsprioriteiten, zoals het Belgisch nationaal veiligheidsplan, houden ofwel helemaal niet of slechts partieel rekening met de schaarse prioritaire oriëntaties met betrekking tot het Europees veiligheidsbeleid, of wat hiervoor moet doorgaan.

1. Op de zitting van 15 september 2002 werden volgende personen gehoord: Patrick ZANDERS (België), John ABBOTT (Verenigd Koninkrijk), Jürgen STORBECK (Europol), Michael KENNEDY (Eurojust), Franz-Herman BRÜNER (OLAF).

Een gebrek aan doelmatigheid – de afwezigheid van een duidelijke visie

Een waardeoordeel vellen over de doelmatigheid van een politiek, verwijst naar de visie en strategie die door de politieke verantwoordelijken worden ontwikkeld en de resultaten van deze op het veiligheidbeeld binnen de E.U. Onmiskenbaar ontbreekt het binnen de derde pijler aan duidelijke politieke visie en duidelijke strategische doelstellingen. Deze vaststelling is nauw verbonden met de onduidelijke formulering van het E.U.-Verdrag. Het juridisch arsenaal aan instrumenten voorzien in artikel 34 van het VEU is niet omkaderd met een globaal dispositief waaruit een duidelijke visie blijkt en dat in tegenstelling met bijvoorbeeld het artikel 62 van het VEG (Verdrag Europese Gemeenschappen).

Het gebrek aan doelmatigheid wordt nog versterkt door de complexiteit bij de besluitvorming, zeker wanneer domeinen uitdeinen over meerdere onderwerpen zoals het milieurecht, immigratie, de bescherming van de euro.

Justitie en Binnenlandse Zaken staan niet op zichzelf. Ze moeten worden gezien in samenhang met de andere domeinen van de Europese Unie. Toch heeft het werkveld een onmiskenbare specificiteit. Enerzijds is er een imperatieve vraag naar doelmatigheid en pragmatisme waarbij het recht op fouten eigenlijk wordt uitgesloten en anderzijds is er de vraag naar een sterke graad van subsidiariteit.

Gebrek aan efficiëntie

Het gebrek aan efficiëntie blijkt uit een aantal elementen zoals de aard van de instrumenten (conventies die niet geratificeerd worden, kaderbesluiten zonder directe uitwerking, beslissingen die eerder institutioneel van aard zijn dan in te gaan op de grond van de zaak enz.), de beslissingsprocedure (unanimiteit), het gebrek aan controle inzake het inwerkingtreden van de akten en de zwakke controle op de uitvoering van deze en de precare gerechtelijke en parlementaire controle.

Zoals reeds gesteld, wordt de efficiëntie van de werking van de derde pijler in ernstige mate negatief beïnvloed door het niet in werking treden van genomen besluiten. Ondanks tientallen conventies, gemeenschappelijke acties en kaderbesluiten waarin de Raad nieuwe concepten heeft vastgelegd stellen we in werkelijkheid een ernstige vertraging vast bij de inwerkingstelling van deze besluiten, zelfs als deze bij unanimiteit werden aangenomen. Bij wijze van voorbeeld kan aangehaald worden dat van de 14 conventies die inmiddels werden aangenomen er slechts twee door de Lidstaten werden geratificeerd.

Het verhaal over de knelpunten in de internationale politiesamenwerking is ondertussen gekend. Kennisdrempels, organisatorische vermeende of werkelijke beperkingen, onaangepaste politiecultuur en erfenissen uit het verleden maken dat de politie onvoldoende de rijkdom en de mogelijkheden van de internationale politiesamenwerking aanwendt. Ent daarop de exponentiële problemen inzake internationale justitiële samenwerking en het beeld inzake de ernstige en onverantwoorde aantasting van de efficiëntie van de wetshandhaving is compleet.

Het is zonder meer duidelijk dat, behalve het gebrek aan duidelijke strategische visie, de operationele vertaling van de politieke besluiten beter kan worden georganiseerd. Europol is enerzijds een uitlaatklep geworden voor de Europese politici bij het uitwerken van maatregelen in de strijd tegen bepaalde politiek gevoelige fenomenen. Anderzijds wordt de werking van Europol, ondanks de verbeteringsvoorstellen zoals geformuleerd door de Europese Raad van Tampere, door dezelfde Europese beleidsverantwoordelijken beperkt door de afwezigheid van duidelijke uitvoeringsinstrumenten, de afwezigheid van ratificatie of het omzetten van deze besluiten in nationaal recht en het vasthouden van hun nationale diensten aan het 'nationaal politieel coonprincipe' (mijn onderzoek, mijn informateur, mijn informatie enz.) ook 'politieel egoreflex' genoemd.

Opmerkelijk is tevens de thematisering van problemen van veiligheid en criminaliteit vanuit een overwegend penale en legistische invalshoek en minder vanuit een criminologisch-maatschappelijke invalshoek. De louter strafrechtelijke legifererende aanpak van fenomenen is echter vaak de minst efficiënte en vraagt veel tijd en geduld vooraleer deze werkelijk in uitvoering kan worden gebracht.

Een conflictparadox: de mensenrechten als referentiekader voor het Europees veiligheids- en justitieel beleid

Voeg bij een steeds repressiever beleid inzake de criminaliteit en de vreemdelingenproblematiek een steeds nadrukkelijker democratisch deficit bij de besluitvorming in de derde pijler en het plaatje voor een conflictgenererend model bin- den de werking van de Europese Unie lijkt getekend.

Hoe het recht van de burger om vrij binnen de E.U.-ruimte te circuleren te verzoenen met de veiligheidsvereisten en hoe veiligheidsvereisten en mensenrechten in een evenwicht brengen, lijken mij essentiële vragen te zijn.

Op het vlak van probleemdefiniëring worden maatschappelijk veranderende fenomenen, zoals migratiebewegingen, actueel in toenemende mate gekoppeld aan vormen van onveiligheid en criminaliteit. Het definiëren van deze maatschappelijke fenomenen tot problemen van onveiligheid en criminaliteit brengt met zich mee dat de burgers van de Europese Unie deze problemen in toenemende mate gaan ervaren in termen van slachtofferschap, wat op zijn beurt de vraag naar een krachtadiger Europees veiligheidsbeleid ondersteunt en versterkt.

De burgers veiligheid en rechtvaardigheid verstrekken is de primaire strategische doelstelling. Maar het recht op veiligheid moet tevens de waarborg inhouden dat geen onrecht wordt aangedaan aan andere fundamentele rechten en vrijheden. Terzake verontrust ons aldus de inhoud van een aantal recent goedgekeurde instrumenten zoals het Europees aanhoudingsmandaat, het Europees kaderbesluit in de strijd tegen het terrorisme en het operationeel samenwerkingsakkoord tussen Europol en de Verenigde Staten.

In de praktijk geven de Ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie nauwelijks voorrang aan het boeken van resultaten tijdens elk voorzitterschap, eerder dan te opteren voor een nauwgezet toezien op de bescherming van de indivi-

duale burger ten overstaan van een steeds verdergaande samenwerking tussen de Lidstaten.

Hoe verder?

De werkgroep X heeft twee gouden regels gedefinieerd. In de eerste plaats wordt een pleidooi gehouden voor een gemeenschappelijk wettelijk kader dat een erkenning inhoudt van de specificiteit en particulariteit van het derde-pijler-werkveld. Anders verwoord betekent dat het onderbrengen van de derde pijler binnen één verdrag. Deze benadering moet de discussies tussen de verschillende pijlers en de hieruit voortvloeiende deficiënte werking tegengaan. Het voorstel houdt echter geen éénvoudige communautarisering in van de derde pijler maar eerder een mix van een communautaire methodiek met specifieke regels inzake versterkte intergouvernementele samenwerking.

Uitgangspunt moet een sterkere definitie zijn van de Europese Unie als een gemeenschappelijke vrije ruimte. In plaats van een veiligheidsbeleid dat zich vormt als een speelbal van de actualiteit, zonder echt project noch perspectieven voor de Europese rechtsonderhorige, moet de Europese Unie zich kunnen baseren op een vooraf gedefinieerd model van veiligheid en justitie dat steunt op duidelijke herkenningstekens.

Institutioneel moet de Europese Raad belast worden met het uitwerken van een duidelijke visie voor het geheel van het domein justitie en binnenlandse zaken, het Europees Parlement met de democratische controle en de Europese Commissie met de rol van bewaker van de instrumenten van uitvoering.

De Raad voor Justitie en Binnenlandse Zaken moet opnieuw de rol van strategische stuurman en arbitrageforum vervullen. Om het democratische deficit om te keren tot een daadwerkelijk democratisch besluitvormingsproces zal het Europees Parlement met dezelfde rol moeten worden bedacht binnen de derde pijler als binnen de eerste pijler.

De tweede gouden regel – tijdens mijn betoog van 15 september 2002 voorgesteld en weerhouden – is de scheiding, waar mogelijk, tussen legifererende en operationele taken. Hier echter werd de werkgroep X bij het institutioneel vertalen in het eindrapport op het verkeerde been gezet door ervoor te pleiten om het artikel-36-comité (CATS)² een operationele bevoegdheid toe te kennen. Wij pleiten eerder voor het oprichten van een operationele structuur naast de legifererende structuur. Als model kan de militaire structuur van de tweede pijler (externe veiligheid en defensie) gebruikt worden.

In deze constructie wordt aan de ‘*task force van chiefs of police*’³ de rol toebedeeld van een directiecomité inzake de operationele samenwerking. Voorwaarde hiervoor is echter het institutionaliseren van deze groep van hoge politieverantwoordelijken.

2. Coördinatiecomité van hoge ambtenaren voorzien bij artikel 36 van het VEU.

3. De *task force* van politiehoofden werd ingesteld krachtens het Besluit nr. 44 van de Europese Raad van Tampere van 15/16 oktober 1999. Deze groep van politiechefs wordt echter institutioneel niet ingebed binnen de derde pijler maar staat hier los van.

Het ter discussie brengen van het onderscheid tussen legifererende en operationele taken opent onvermijdelijk het debat over het subsidiariteitsbeginsel. Een reflexie is noodzakelijk inzake de operationele taken die eerder nationaal of intergouvernementeel, bilateraal of multilateraal dienen behandeld en welke taken eerder een gemeenschappelijke aanpak van de Europese Unie vereisen. Het subsidiariteitsbeginsel noodzaakt echter geen nadere invulling in het verdrag zelf maar die taak komt de Raad van de Europese Unie toe.

De discussie inzake het subsidiariteitsbeginsel opent onvermijdelijk het debat inzake het toekennen van meer operationele bevoegdheden aan Europol. Ik verwijs hierbij naar de Duits-Franse voorstellen, tijdens de werkzaamheden van de werkgroep X voorgesteld en waarin het oprichten van een Europese politie wordt gepromoot. Hier pleit ik voor enige behoedzaamheid. Europol kan niet de Europese FBI worden maar moet een zuiver ondersteunende functie ten opzichte van de nationale wetshandhavingdiensten en Europese coördinatiestructuren opgezet binnen de derde pijler aanhouden.

Uitbouw van een degelijke controle

De roep naar een degelijk uitgebouwde controle op de JBZ-werking wordt steeds luider.

Behalve het uitbreiden van de bevoegdheden van het Europees Parlement moet in de eerste plaats aandacht besteed worden aan de democratische controle op de werking van de organen en instellingen van de Europese Unie. Hierbij kan gedacht worden aan het oprichten van een naar Belgisch model geconcipteerd Parlementair comité voor de controle op de politiediensten (comité P) samengesteld uit vertegenwoordigers van het Europees Parlement of een gemengd comité samengesteld uit vertegenwoordigers van nationale parlementen en het Europees Parlement. Naar analogie van het Belgisch systeem kan hieraan eventueel een onderzoekscel worden toegevoegd.

De noodzaak tot het organiseren van een degelijke justitiële controle vormt het tweede aandachtspunt. Ik heb enige twijfels of Eurojust deze rol kan vervullen aangezien de stap tussen het geharmoniseerd strafrecht en een communautair strafrecht net een stap te veel zal zijn om te nemen bij de huidige stand van zaken van de werkzaamheden van de Conventie. De basis moet dan ook een sterkere nationale justitiële controle zijn met een permanente Europese afstemming binnen bijvoorbeeld het justitieel netwerk. Tevens moet worden nagedacht over de onafhankelijke rechterlijke controle op Eurojust. Er kan mogelijk gedacht worden in de richting van het oprichten van een strafrechtkamer binnen het Europees Hof van Justitie.

Een derde, niet het minst belangrijke aandachtspunt, vormt de beheerscontrole van de organen en instellingen van de Europese Unie. De in 2001 vastgestelde strafrechtelijke feiten waarvan een medewerker van Europol wordt verdacht, heeft de noodzaak ondubbelzinnig aangetoond dat werk moet worden gemaakt van een degelijke beheerscontrole van de organen en instellingen van de Europese Unie. Drie aspecten moeten hier worden benadrukt. In de eerste plaats de strategische controle waarbij nagegaan wordt of de strategische doelstellingen door de Raad bepaald, binnen zijn gouvernementele functionaliteit geïmplemen-

teerd worden en de doelen bereikt zijn. Vervolgens is het noodzakelijk dat een degelijke budgettaire controle wordt uitgebouwd en ten slotte dat er voor elke organisatie een risicocontrole wordt uitgevoerd waarbij illegale of niet-professionele activiteiten die worden vastgesteld, vertaald worden in positieve maatregelen.

Tot slot nog dit

Met dit editoriaal wil ik geen pessimistische toon zetten. Veel is reeds verwezenlijkt binnen de derde pijler van de Europese Unie, maar de tijd is aangebroken om eindelijk de goede strategische richting te kiezen en hier de nodige institutionele en operationele maatregelen tegenaan te gooien.

Het valt te hopen dat de beleidsverantwoordelijken binnen de IGC (InterGouvernementele Conferentie) snel werk zullen maken van de uitvoering van de voorstellen geformuleerd door de werkgroep X. Te vrezen valt echter dat tijdens de politieke debatten de oorspronkelijke doelstellingen zullen moeten wijken voor politieke compromissen die, zoals de geschiedenis ons leert, niet zelden inhoudelijk lege dozen blijven.

Het is echter eveneens duidelijk dat de werkgroep verwachtingen heeft gewekt waarop achteraf diezelfde beleidsverantwoordelijken worden aangesproken.

Gaat men hiervan werk maken? Sommigen, waaronder ik mijzelf reken, blijven zich ongerust voelen. Immers zien we nu reeds de conclusies van de werkgroep afdwalen van het bepalen van een visie en duidelijke objectieven naar traditionele institutionele problemen inzake structuren, stemprocedures en het scheppen van nieuwe functies (zoals de idee van een hogere ambtenaar voor justitie- en binnenlandse zaken-materies).

In elk geval kan men de werkgroep zeker het verwijt niet toesturen dat ze de essentiële ingrediënten voor een efficiënte en doelmatige werking van de derde pijler van de Europese Unie over het hoofd hebben gezien tijdens de debatten.

Moge dit editoriaal aan iedereen die begaan is met de toekomst van het veiligheids- en justitiebeleid van de Europese Unie inspiratie verlenen om dit noodzakelijk werk tot een goed einde te brengen.

Patrick ZANDERS*

* Federale Politie – Directeur Beleid Internationale Politiesamenwerking; diplomatiek expert van de Minister van Binnenlandse Zaken en academisch consultant Universiteit Gent.