
Internationaal en Europees strafrecht en mensenrechten

Over de toekomst van de Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid

Het Verdrag van Amsterdam, dat op 1 mei 1999 in werking trad, gaf aan de samenwerking van de Lidstaten van de E.U. in materies van Justitie en Binnenlandse Zaken – die sinds het Verdrag van Maastricht formeel tot de bevoegdheid van de Unie waren gaan behoren – een belangrijke nieuwe impuls. Het introduceerde daarbij de notie van een Europese ‘ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid’. Vanuit het besef dat met het Verdrag van Nice, dat op zijn beurt het Verdrag van Amsterdam amendeert en binnenkort in werking treedt, toch nog een onvoldoende verregaande hertekening van de E.U.-structuur en -besluitvorming zou kunnen worden gerealiseerd, werd ernaar gestreefd op de Europese Top van Laken van december 2001, aan het einde van het Belgisch voorzitterschap, overeenstemming te bereiken over een aantal verdere, meer fundamentele toekomstopties voor de Unie in een zgn. ‘Verklaring van Laken’. Die verklaring presenteerde een aantal opties, en de staats- en regeringsleiders beslisten een ‘Conventie’ in het leven te roepen met daarin vertegenwoordigers van de diverse Europese instellingen en nationale parlementen en regeringen. Onder voorzitterschap van VALÉRY GISCARD D’ESTAING, die overigens aan het einde van de jaren ’70 als toenmalig Frans president had opgeroepen tot een zgn. ‘*espace judiciaire européen*’ in strafzaken, moest de Conventie zich buigen over de ‘toekomst van Europa’ en terzake aan de Europese staats- en regeringsleiders aanbevelingen richten in functie van een nieuwe, meer ingrijpende wijziging van de Europese constructie en besluitvormingsstructuur, waartoe een nieuwe Intergouvernementele Conferentie in 2004 – jaar waarin ook tien nieuwe Lidstaten de Unie verwoegen – moet leiden. Bedoelde Conventie is inmiddels volop aan de slag, en moet in 2003 zijn werkzaamheden afronden. Diverse subwerkgroepen behandelen daarbij specifieke deelproblematieken. Eén daarvan heeft betrekking op de bovengenoemde ‘ruimte van vrijheid, vei-

ligheid en rechtvaardigheid’, en behoort tot het mandaat van Werkgroep X. Op 2 december 2002 werd reeds het slotverslag van Werkgroep X “vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid” vrijgegeven. Gezien de wellicht grote impact ervan voor het domein van het Europees strafrecht, zowel inzake besluitvormingsprocedures, rol en bevoegdheden van de diverse instellingen, rechtsinstrumenten als inhoudelijke toekomstopties, is de tekst¹ van bedoeld slotverslag² hierna afgedrukt.

INLEIDING

Wij de Europese Unie maximale steun van haar burgers verwerven dan moet zij laten zien dat zij concrete resultaten kan boeken ten aanzien van aangelegenheden die werkelijk van belang zijn. De Conventie zal als een succes worden beschouwd indien wordt ingezien dat zij omstandigheden heeft geschapen waaronder vrijheid in veiligheid kan worden genoten en recht voor iedereen binnen bereik ligt. Mensen hebben het recht van de Unie te verwachten dat zij optreedt tegen de bedreiging van hun vrijheid en wettelijke rechten door terrorisme en zware criminaliteit. Misdaadbestrijding biedt de Europese Unie de gelegenheid op de meest zichtbare wijze aan te tonen welke betekenis zij heeft voor haar burgers. Een aantal gebieden zoals grensoverschrijdende criminaliteit, asielbeleid of controle van de buitengrenzen van de Unie kunnen door autonoom handelende staten niet doelmatig worden aangepakt en verdediging tegen de nieuwe terroristische dreigingen is niet te verenigen met een eigenmachtig nationaal optreden. Door de aanslagen van 11 september 2001 en de meer recente dreigingen van het internationale terrorisme is de ongerustheid bij de bevolking toegenomen.

Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam is de totstandbrenging van een samenhangende ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid een van de kerndoelstellingen van de Europese Unie, die is omschreven in een ambitieuze politieke agenda opgesteld door de Europese Raad in Tampere in 1999 en nader uitgewerkt in het Verdrag van Nice (met name de opname van Eurojust) dat binnenkort in wer-

1. Zonder voetnoten en bijlage.

2. Europese Conventie, Secretariaat, CONV 426/02 WG X 14, Brussel, 2 december 2002, 26 p.

king treedt. In dit verband zij vermeld dat de drie componenten – vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid – hand in hand gaan en even belangrijk zijn. Dit beginsel moet richting geven aan het Uniebeleid terzake.

Dit beleid moet wortelen in een gedeelde toewijding aan de vrijheid op basis van mensenrechten, democratische instellingen en de rechtsstaat. De activiteiten van de Raad van Europa zijn in dit verband van bijzondere betekenis. Het is van belang dat de burgers zich terdege bewust zijn van de totstandkoming van een Europese openbare orde die in hun dagelijks leven zichtbaar gestalte heeft gekregen. In dit verband zijn de beginselen van transparantie en democratische controle van het grootste belang. De totstandkoming van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid houdt ook nauw verband met naleving van de rechten van de burgers en het beginsel van non-discriminatie (art. 12 en 13 VEG).

Op basis van het mandaat van de groep – dat is uitgewerkt in het geannoteerde mandaat – zijn zeven vergaderingen gehouden en is een aantal deskundigen gehoord. De beraadslagingen hebben ten aanzien van veel vraagstukken een ruime consensus aan het licht gebracht. Op andere punten lopen de opvattingen in de groep nog uiteen, hetgeen tot uitdrukking is gebracht in het verslag, dat overigens voornamelijk is toegespitst op de gemeenschappelijke standpunten die de groep heeft geformuleerd.

Die gemeenschappelijke standpunten zijn ontwikkeld op basis van de volgende gouden regels, die *grosso modo* door de groep zijn aanvaard.

Een gemeenschappelijk algemeen rechtskader dat recht doet aan de specifieke kenmerken van deze materie

De groep is van oordeel dat de huidige derde-pijlerbepalingen binnen een gemeenschappelijk algemeen wettelijk kader moeten worden samengebracht. Daardoor zouden de pijlerstructuur en de bekende nadelen daarvan verdwijnen (onzekerheid over rechtsgrondslagen; noodzaak van twee instrumenten of gescheiden internationale overeenkomsten voor een reeks initiatieven die dezelfde problemen aanpakken). Alle bepalingen betreffende de Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid kunnen aldus in één titel van het Verdrag worden samengebracht.

Een enkel juridisch en institutioneel kader betekent echter niet dat de Unieprocedures per se op identieke wijze moeten worden toegepast: de

procedures zouden kunnen variëren naar gelang van het op Unieniveau geplande optreden. De voorstellen in het onderhavige verslag combineren elementen van de communautaire methode met mechanismen die in sommige gevallen een versterkte coördinatie van de operationele samenwerking op Unie-niveau en de betrokkenheid van de nationale parlementen mogelijk maken teneinde rekening te houden met de specifieke kenmerken van politiek en strafrecht.

Daarnaast valt te overwegen dat, naar het voorbeeld van de Europese Raad van Tampere, de Europese Raad (of de Raad op het niveau van de staatshoofden en regeringsleiders), na raadpleging van het Europees Parlement en de nationale parlementen een meerjarenstrategieprogramma opstelt waarin een algeheel kader voor het optreden van de Unie op het gebied van wetgeving en operationele samenwerking wordt bepaald.

Wetgevende en 'operationele' taken zoveel mogelijk scheiden

Er moet een duidelijker onderscheid worden gemaakt tussen wetgeving (rechtsinstrumenten, wetgevingsprocedures, uitvoering, grotendeels af te stemmen op de algemene procedures van het Gemeenschapsrecht) en een versterkte coördinatie van de operationele samenwerking op Unie-niveau. Dit onderscheid heeft richting gegeven aan de opstelling van het slotverslag van de groep.

A. WETGEVINGSPROCEDURES

I. Aangelegenheden in verband met het VEG (huidige eerste pijler)

1. Asiel, vluchtelingen en ontheemden

De staatshoofden en regeringsleiders kwamen in 1999 in Tampere overeen een gemeenschappelijk Europees asielstelsel in te voeren; dat zou op korte termijn moeten leiden tot de aanneming van een aantal concrete wetgevingsinitiatieven en op langere termijn tot een gemeenschappelijke asielprocedure en een in heel Europa geldende uniforme status voor personen aan wie asiel wordt verleend. Zelfs ten aanzien van de kortetermijndoelstellingen van Tampere is echter maar langzaam vooruitgang geboekt, voornamelijk ten gevolge van de eenparigheidsdwang, en het valt ernstig te betwijfelen of de door de Europese Raad van Sevilla vastgestelde termijnen kunnen worden gehaald indien de eenparigheidsregel op dit gebied gehandhaafd blijft. Nog minder waarschijnlijk lijkt het dat de in Tam-

pere overeengekomen langetermijnvisie kan worden gerealiseerd indien besluiten door 25 Lidstaten met eenparigheid van stemmen moeten worden genomen.

Voorts hebben de leden 1 en 2 van artikel 63 VEG in het Verdrag van Amsterdam een gecompileerde redactie gekregen die wel de situatie van destijds weerspiegelt maar niet strookt met het ambitieuze project dat twee jaar later in Tampere werd overeengekomen.

Tegen die achtergrond legt de groep de volgende drie aanbevelingen voor:

– in het Verdrag wordt bepaald dat stemmen met gekwalificeerde meerderheid en de medebeslissingsprocedure worden toegepast voor de wetgeving inzake asiel, vluchtelingen en ontheemden;

– artikel 63, leden 1 en 2, VEG, worden opnieuw geformuleerd om een algemene rechtsgrondslag te creëren op basis waarvan de nodige maatregelen kunnen worden aangenomen om een gemeenschappelijk asielstelsel en een gemeenschappelijk beleid inzake vluchtelingen en ontheemden tot stand te brengen, als bepaald in Tampere. Deze rechtsgrondslag moet evenals het huidige verdrag waarborgen dat het Verdrag van Genève ten volle wordt eerbiedigd, maar moet tevens de Unie in staat stellen een door dat Verdrag niet-geboden aanvullende bescherming te bieden;

– in het Verdrag wordt het beginsel van solidariteit en een billijke verdeling van de verantwoordelijkheid (ook van de financiële consequenties daarvan) tussen Lidstaten verankerd, onder erkenning van de verantwoordelijkheid van de Lidstaten, en daarop wordt het hele asiel-, immigratie- en grenscontrolebeleid van de Unie gebaseerd. Een specifieke rechtsgrondslag moet het mogelijk maken nader beleid te ontwikkelen om uitvoering te geven aan dit beginsel.

2. Immigratiebeleid

Wat het doel van de Unie, nl. een gemeenschappelijk immigratiebeleid betreft, als bepaald door de Europese Raad van Tampere, hebben de besprekingen van de groep aangetoond dat de huidige rechtsgrondslagen (art. 63, leden 3 en 4, VEG) in beginsel alle aspecten van immigratie bestrijken en dus passende doelstellingen voor het optreden van de Unie bieden. Opgemerkt is dat de Lidstaten, ondanks de ruime mogelijkheden van de rechtsgrondslagen, in de praktijk, overeenkomstig een algemene consensus, verantwoordelijk blijven voor de aantallen toegelaten onderdanen van derde landen en hun integratie in het gastland. Wat dit laatste betreft heeft

Tampere opgeroepen voor onderdanen van derde landen die langdurig in de Unie verblijven in de Uniewetgeving een wettelijke status vast te leggen en hun een reeks uniforme rechten en verantwoordelijkheden te geven (b.v. recht op verblijf, onderwijs, werk, niet-discriminatie).

Sommige leden van de groep zijn van mening dat het constitutioneel verdrag in een duidelijke rechtsgrondslag moet voorzien op grond waarvan maatregelen terzake van dergelijke rechten kunnen worden genomen. Anders zou de Unie voornamelijk door stimulansen en steunmaatregelen toegevoegde waarde kunnen verlenen aan nationale integratie-inspanningen in plaats van door harmonisatie van de wetgeving. Langs de andere kant wordt in de praktijk luider geroepen om een gemeenschappelijk optreden van de Unie bij de bestrijding van illegale immigratie, met inbegrip van strafrechtelijke sancties, omdat zuiver nationaal beleid duidelijk tekortschiet. Ook de onderhandelingen over overnameovereenkomsten met derde landen bleken effectiever wanneer ze op Unie-niveau worden gevoerd dan wanneer ze door de Lidstaten afzonderlijk worden gevoerd.

In het licht van bovenstaande beveelt de groep aan de doelstelling van een gemeenschappelijk immigratiebeleid in het constitutioneel verdrag vast te leggen, en een rechtsgrondslag te creëren op grond waarvan de Unie stimulerings- en ondersteuningsmaatregelen kan nemen om de inspanningen van de Lidstaten ter bevordering van de integratie van legaal in de Unie verblijvende derdelanders, kracht bij te zetten. Afgezien daarvan, beveelt de groep geen inhoudelijke wijzigingen aan in de rechtsgrondslagen van artikel 63, leden 3 en 4, VEG, omdat deze onder andere de maatregelen tegen illegale immigratie, met inbegrip van strafrechtelijke sancties, omvatten (zie deel B). De groep beveelt aan dat wordt overgegaan op stemmen met gekwalificeerde meerderheid en de medebeslissingsprocedure voor de wetgeving van de Unie terzake.

3. Visumbeleid

De groep merkt op dat de huidige rechtsgrondslag in artikel 62, lid 2, onder b), VEG, vrijwel alle aspecten van een gemeenschappelijk visumbeleid bestrijkt maar dat beleid op basis van procedurele verschillen opdeelt in vier specifieke delen, welke voor de in het Verdrag van Amsterdam vastgelegde overgangperiode belangrijk waren, maar in een nieuw constitutioneel verdrag niet langer gerechtvaardigd zijn. Die rechtsgrondslag moet daarom worden vereenvoudigd tot een enkele bepaling die het mogelijk maakt alle voor het gemeenschappelijk vi-

sumbeleid benodigde maatregelen aan te nemen met gekwalificeerde meerderheid en de medebeslissingsprocedure.

4. Ontwikkeling van een geïntegreerd systeem van grensbeheer

De groep erkent dat in een gebied zonder controle van de binnengrenzen, effectief beheer van de buitengrenzen – inclusief kustgrenzen – een zaak is van gemeenschappelijk belang en gemeenschappelijke verantwoordelijkheid. De Europese Raad van Sevilla was ingenomen met de doelstelling van geleidelijke ontwikkeling van een geïntegreerd systeem voor het beheer van de buitengrenzen. De groep beveelt aan dat het huidige artikel 62, lid 2, onder a), VEG wordt herschreven om een algemene rechtsgrondslag te creëren op grond waarvan de nodige maatregelen kunnen worden genomen om dit geïntegreerd systeem op te zetten. Daarvoor is zowel samenwerking op wetgevingsgebied als operationele samenwerking nodig. De wetgeving met de regels inzake de normen en procedures voor controle van de buitengrenzen, die is overgenomen van Schengen, moet worden gehandhaafd en nader ontwikkeld, samen met de verbeterde operationele samenwerking die in deel B van dit verslag wordt omschreven.

5. Samenwerking op civielrechtelijk gebied

De groep heeft de huidige formulering van artikel 65 VEG besproken en met name de beperking van dat artikel tot maatregelen inzake “burgerlijke zaken met grensoverschrijdende gevolgen” en “voorzover nodig voor de goede werking van de interne markt”. Hoewel sommige leden vraagtekens hebben geplaatst bij die beperkingen, meent een meerderheid in de groep, na rijp beraad, dat zij moeten worden gehandhaafd en dat de formulering van de huidige rechtsgrondslag *grosso modo* juist is. Zij is evenwel van oordeel dat deze rechtsgrondslag inzake justitiële samenwerking in burgerlijke zaken binnen de nieuwe algehele structuur van een enkel constitutioneel verdrag moet worden gescheiden van alles wat verband houdt met asiel, immigratie en visumbeleid. Voorts moet het beginsel van wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen als hoeksteen van dit gemeenschappelijk beleid in het verdrag worden verankerd.

Ten slotte merkt de groep op dat krachtens het Verdrag van Nice voor alle maatregelen op het gebied van de justitiële samenwerking in burgerlijke zaken, behalve aspecten in verband met het familierecht, met gekwalificeerde meerderheid

wordt gestemd en de medebeslissingsprocedure wordt gevolgd. Enkele leden waren van mening dat die procedure voor alle onderdelen van het familierecht moet gelden. Na beraadslaging stelt een meerderheid in de groep voor de procedure ook toepasselijk te maken op de justitiële samenwerking die betrekking heeft op de ouderlijke verantwoordelijkheid.

II. Politieke en justitiële samenwerking in strafzaken (aangelegenheden van de huidige derde pijler)

1. Hervorming van rechtsinstrumenten

De groep erkent dat de huidige rechtsinstrumenten van de derde pijler (art. 34 VEU) dringend moeten worden hervormd omdat de meeste door de Raad aangenomen overeenkomsten nog niet zijn bekrachtigd, bestaande overeenkomsten (b.v. Europol) zelfs op kleine punten zeer moeilijk te wijzigen zijn en kaderbesluiten en besluiten geen rechtstreekse werking kunnen hebben, hetgeen, zoals door deskundigen is aangetoond, een ernstige belemmering vormt voor de implementatie van bepaalde belangrijke initiatieven, zoals het Europese aanhoudingsbevel.

Daarom beveelt de groep aan dat kaderbesluiten, besluiten en gemeenschappelijke standpunten worden vervangen door verordeningen, richtlijnen en beschikkingen (zoals in het huidige E.G.-Verdrag) of de door WG IX voorgestelde opvolgers daarvan. De normale voorschriften die gelden voor die instrumenten moeten in de toekomst van toepassing zijn, ook al moet de wetgeving in sommige Lidstaten daartoe worden aangepast. Het moet daarbij mogelijk zijn dat richtlijnen die individuen rechten verlenen, rechtstreekse werking hebben. De groep beveelt voorts aan dat overeenkomsten als rechtsinstrument worden afgeschaft.

In de toekomst zullen verordeningen en richtlijnen (of hun opvolgers) zonder meer ontstaan en moeten reeds door de Raad op grond van artikel 34 VEU aangenomen overeenkomsten worden omgezet in verordeningen of richtlijnen (of hun opvolgers). Enkele leden hadden bedenkingen bij die punten.

2. Duidelijkere omschrijving van de draagwijdte van de wetgeving van de Unie

De onderlinge aanpassing van het materiële strafrecht en het strafprocesrecht vereist meer dan enige andere sector een duidelijke omschrijving van de bevoegdheid van de Unie. Tegelijkertijd moet de nieuwe omschrijving van de rechtsgrondslagen het juiste evenwicht weer-

spiegelen tussen het beginsel van wederzijdse erkenning en het streven naar onderlinge aanpassing van het strafrecht: overeenkomstig het politieke akkoord in Tampere moet het beginsel van wederzijdse erkenning de hoeksteen van de justitiële samenwerking zijn waardoor rechterlijke beslissingen van een lidstaat door de autoriteiten van een andere lidstaat kunnen worden erkend.

De groep beveelt aan dat dit beginsel van wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen formeel in het verdrag wordt verankerd. De groep erkent tevens dat enige mate van onderlinge aanpassing van bepaalde onderdelen van de strafvordering en van specifieke onderdelen van het materiële strafrecht, met inachtneming van de verschillende Europese rechtstradities – en de bepalingen van het EVRM als weerspiegeld in het Handvest, met name wat betreft het vermoeden van onschuld –, nodig kan blijken om de wederzijdse erkenning te vergemakkelijken. Enkele leden legden de nadruk op het verband tussen vastlegging van het beginsel van wederzijdse erkenning in het verdrag en vergemakkelijking van de aanneming van wetgeving over de onderlinge aanpassing van het materiële strafrecht en het strafprocesrecht door middel van de medebeslissingsprocedure en stemming met gekwalificeerde meerderheid.

De voorgenomen intensivering van het optreden van de Unie door middel van hervormde wetgevingsinstrumenten en besluitvormingsprocedures vergt tegelijkertijd dat de draagwijdte van de toekomstige wetgeving van de Unie duidelijker wordt omschreven. De artikelen 30 en 31 VEU – de toepasselijke rechtsgrondslag – zijn in vele opzichten te vaag en in sommige andere opzichten te eng.

Daarom moeten de rechtsgrondslagen voor samenwerking op het gebied van politie en strafrecht opnieuw worden geredigeerd om meer duidelijkheid, doeltreffendheid en rechtszekerheid te scheppen. In een nieuwe redactie van de rechtsgrondslagen moet een onderscheid worden gemaakt tussen de verschillende soorten optredens van de Unie op dit gebied, te weten:

- onderlinge aanpassing in bepaalde sectoren van het materiële strafrecht (bestanddelen en straffen);
- onderlinge aanpassing van bepaalde onderdelen van de strafvordering;
- regels inzake de organisatie van de politieke en justitiële samenwerking tussen de autoriteiten van de Lidstaten (b.v. wederzijdse rechtsbijstand, aanhoudingsbevel).

Deze punten worden hieronder verder uitgewerkt. Voorts vindt de groep dat wat betreft ‘noodmaatregelen’ in het kader van de huidige

derde pijler, het na de fusie van de pijlers dienstig zou zijn een bepaling als het huidige artikel 308 VEG als rechtsgrondslag te gebruiken.

A) ONDERLINGE AANPASSING IN BEPAALDE SECTOREN VAN HET MATERIËLE STRAFRECHT (BESTANDELEN EN STRAFFEN)

De burgers moeten er zeker van zijn dat in alle Lidstaten maatregelen tegen ernstige grensoverschrijdende criminaliteit worden genomen en dat daarop in de hele Unie voldoende strenge straffen worden gesteld. De groep meent daarom dat een zekere mate van onderlinge aanpassing van het materiële strafrecht (b.v. de omschrijving van de bestanddelen van een bepaald misdrijf en de bijbehorende straffen) noodzakelijk is, met name omdat bepaalde vormen van criminaliteit een transnationale dimensie hebben en door alleen handelende Lidstaten niet effectief kunnen worden aangepakt. Dit is zowel in het Verdrag van Amsterdam als door de Europese Raad van Tampere erkend.

De groep achtte het daarom opportuun in het nieuwe verdrag een rechtsgrondslag op te nemen die het mogelijk maakt minimumvoorschriften, of voorschriften die een gemeenschappelijke kern vormen, inzake de bestanddelen van misdrijven alsmede straffen voor bepaalde soorten misdrijven vast te stellen, indien aan een van de volgende twee criteria is voldaan:

(a) het misdrijf is bijzonder ernstig en heeft tevens een grensoverschrijdende dimensie;

(b) het misdrijf is gericht tegen een gezamenlijk Europees belang ten aanzien waarvan de Unie reeds een gemeenschappelijk beleid voert (b.v. vervalsing van de euro, bescherming van de financiële belangen van de Unie), in welk geval onderlinge aanpassing van het materiële strafrecht deel dient uit te maken van het instrumentarium voor de uitvoering van dat beleid, indien niet-strafrechtelijke bepalingen niet volstaan.

In het kader van de nieuwe rechtsgrondslag is onderlinge aanpassing van de bestanddelen van misdrijven en van straffen alleen mogelijk indien aan een van deze twee criteria is voldaan.

Er moet verder worden nagedacht over de mogelijke opname van een derde criterium dat werd voorgesteld, nl. “onderlinge aanpassing is nodig om voldoende wederzijds vertrouwen te wekken teneinde volledige wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen mogelijk te maken of de effectiviteit te waarborgen van de door de Unie vastgestelde gemeenschappelijke instrumenten voor de politieke en justitiële samenwerking (b.v. gemeenschappelijke instanties als Europol, of instrumenten als het Europees aanhoudingsbevel)”.

Volgens een meerderheid in de werkgroep kan de draagwijdte van het Unieoptreden verder worden gepreciseerd door opsomming in het verdrag van alle soorten misdrijven die geacht worden een transnationale dimensie te hebben (in de zin van (a) hierboven). Als het om een limitatieve lijst gaat, moet worden bepaald dat de Raad de lijst wanneer nodig met eenparigheid van stemmen en met instemming (of, voor enkele leden, raadpleging) van het Europees Parlement kan wijzigen. Als de Raad over die aanslag beschikt kan de Unie adequaat inspelen op nieuwe trends in de criminaliteit.

Er is ruime overeenstemming over het feit dat het verdrag kan bepalen dat onderlinge aanpassing van het materiële strafrecht alleen kan in de vorm van richtlijnen (of hun opvolgers).

B) ONDERLINGE AANPASSING VAN ONDERDELEN VAN DE STRAFVORDERING

De deskundigen hebben duidelijk gemaakt dat in beroepskringen een breed gevoeld besef leeft dat de stelsels voor strafvordering, wellicht nog dringender dan het materiële strafrecht, op bepaalde punten onderling moeten worden aangepast. De groep is zich ervan bewust dat een dergelijke procedurele onderlinge aanpassing de samenwerking tussen wetshandavingsinstanties van de Lidstaten (en de Unie-instanties die op dit gebied actief zijn) vergemakkelijkt en de toepassing vormt van het beginsel van wederzijdse erkenning, omdat zij het wederzijdse vertrouwen versterkt. Artikel 31 VEU brengt dit momenteel onvoldoende tot uitdrukking en is te vaag ten aanzien van de concrete mogelijkheden voor een dergelijke onderlinge aanpassing.

Daarom beveelt de groep aan een rechtsgrondslag vast te stellen die het mogelijk maakt gemeenschappelijke voorschriften inzake specifieke onderdelen van de strafvordering aan te nemen voorzover dergelijke voorschriften verband houden met procedures met transnationale consequenties en nodig zijn om een volledige wederzijdse erkenning voor rechterlijke beslissingen te waarborgen of de effectiviteit van de door de Unie vastgestelde gemeenschappelijke instrumenten voor politieke en justitiële samenwerking te garanderen. De rechtsgrondslag in het verdrag zou kunnen aangeven dat moet worden gewerkt aan gemeenschappelijke minimumvoorschriften inzake de toelaatbaarheid van bewijsmateriaal in de hele Unie. De Raad zou vervolgens met eenparigheid van stemmen kunnen aangeven voor welke onderdelen van de procedure minimumvoorschriften nodig zijn om de wederzijdse erkenning te vergemakkelijken.

Deze rechtsgrondslag zou tevens kunnen voorzien in de vaststelling van gemeenschappelijke minimumnormen voor de bescherming van de rechten van personen bij de strafvordering, op basis van de normen in het Europees Mensenrechtenverdrag als weerspiegeld in het Handvest van de grondrechten en met inachtneming van de uiteenlopende rechtstradities in Europa.

C) VOORSCHRIFTEN INZAKE DE POLITIËLE EN JUSTITIËLE SAMENWERKING TUSSEN DE AUTORITEITEN VAN DE LIDSTATEN

Behalve de onderlinge aanpassing in bepaalde sectoren van het materiële of procedurele strafrecht van de Lidstaten zou kunnen worden gewerkt aan voorschriften die de politieke en justitiële samenwerking tussen de autoriteiten van de Lidstaten moeten vergemakkelijken. Voorbeelden zijn o.a. de door de Raad in 2000 vastgestelde overeenkomst betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken, het in juni 2002 overeengekomen kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel alsmede het idee om een Europese Academie op te richten die de bijscholing van rechters kan ondersteunen.

Het huidige verdrag bevat in grote lijnen wel de geschikte rechtsgrondslagen voor de aanneming van dergelijke voorschriften. Op het gebied van de justitiële samenwerking beveelt de groep echter aan de rechtsgrondslag aan te vullen zodat de nodige maatregelen kunnen worden aangenomen voor de wederzijdse erkenning van rechterlijke bevelen, boetes, bevoegdheidsontzeggingen en alle andere vormen van rechterlijke beslissingen; dat zou een logisch gevolg zijn van de verankering van het beginsel van wederzijdse erkenning in het verdrag.

Die rechtsgrondslag zou uitdrukkelijk de aanneming mogelijk kunnen maken van voorschriften inzake de oplossing van rechtsbevoegdheidsconflicten tussen de Lidstaten. Voorts is de groep van oordeel dat de rechtsgrondslag niet beperkt moet blijven tot specifieke soorten misdrijven ten aanzien waarvan de Unie de *materiële* rechtsbepalingen onderling wil aanpassen.

Wat betreft de politieke samenwerking tussen de autoriteiten van de Lidstaten acht de groep de draagwijdte en de intensiteit van het optreden van de Unie, zoals momenteel omschreven in artikel 30, lid 1, VEU, in grote lijnen adequaat; wel valt te denken aan een vereenvoudigde formulering van dat lid.

D) MAATREGELLEN INZAKE MISDAADPREVENTIE

Bij de ontwikkeling van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid is een *billijk*

evenwicht tussen de drie componenten van cruciaal belang; dat vergt ook een evenwicht tussen preventie en strafrechtelijk optreden. Daarom is het belangrijk dat in het nieuwe verdrag duidelijker uitdrukking wordt gegeven aan de cardinale rol van misdaadpreventie, die wel genoemd wordt in artikel 29 VEU maar niet is vermeld bij de specifieke rechtsgrondslagen van de artikelen 30 en 31 VEU.

De groep beveelt aan dat in het verdrag een specifieke rechtsgrondslag wordt opgenomen. Die rechtsgrondslag moet beperkt zijn tot maatregelen ter stimulering en ondersteuning van misdaadpreventie, onder volledige eerbiediging van het bijzondere belang van subsidiariteit op dit gebied, b.v. beste praktijken, financiële programma's voor stimuleringsmaatregelen of onderzoek en documentatie in de hele Unie, indicatoren voor gemeenschappelijke misdaadstatistieken. De Europese Raad van Tampere heeft de volgende prioritaire gebieden voor dergelijke maatregelen aangewezen: jeugd-, stedelijke en drugscriminaliteit.

3. Hervorming van wetgevingsprocedures

A) GEVALLEN WAARIN MET GEKWALIFICEERDE MEERDERHEID KAN WORDEN BESLOTEN

Binnen de groep bestaat een ruime consensus dat de huidige situatie, waarin alle besluiten met betrekking tot strafrechtelijke samenwerking met eenparigheid van stemmen worden genomen, niet kan blijven bestaan indien de Unie na de uitbreiding haar vermogen om de burgers tegen ernstige grensoverschrijdende criminaliteit te beschermen moet behouden en versterken. Daarom zijn de leden van de groep zich ervan bewust dat een krachtige inspanning nodig is om de besluitvorming op basis van een gekwalificeerde meerderheid en medebeslissing uit te breiden en tot de standaardwetgevingsprocedure van het nieuwe constitutionele verdrag te maken. In dit verband werd er ook door de uitgenodigde deskundigen op gewezen dat de eenparigheidsregel nu al remmend werkt op de onderhandelingen en de inhoud van de aangenomen besluiten aanzienlijk verwatert. Anderzijds is de groep zich ervan bewust dat bepaalde aspecten van de politieke samenwerking en het strafrecht erg gevoelig liggen, en dat bijgevolg alleen voortgang kan worden gemaakt door middel van zorgvuldig uitgewerkte compromissen.

Tegen die achtergrond is een meerderheid van de leden van de groep bereid besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid en medebeslissing

aan te bevelen voor Unie-wetgeving op de volgende gebieden:

i. minimumvoorschriften, of een gemeenschappelijke kern inzake de bestanddelen van en de straffen voor de misdrijven met een 'grensoverschrijdende dimensie' die in het verdrag zijn opgesomd (of later door de Raad bij eenparigheid van stemmen aan die lijst zijn toegevoegd, zie 2 a), punt (a) hierboven);

ii. minimumvoorschriften inzake de bestanddelen van en straffen voor misdrijven die gericht zijn tegen een gemeenschappelijk beleid van de Unie, indien dat beleid zelf met gekwalificeerde meerderheid van stemmen wordt vastgesteld (zie 2 a), (b) hierboven);

iii. gemeenschappelijke minimumvoorschriften inzake de bescherming van de rechten van personen bij de strafvordering, als uitvloeisel van het beginsel van wederzijdse erkenning (zie 2 b hierboven);

iv. gemeenschappelijke voorschriften inzake *specifieke* onderdelen van de strafvordering, zoals de toelaatbaarheid van bewijs in de hele Unie (zie 2 b hierboven);

v. voorschriften inzake de politieke en justitiële samenwerking tussen de autoriteiten van Lidstaten, met uitzondering van voorschriften inzake de uitoefening van operationele bevoegdheden van nationale politiediensten, van gemeenschappelijke onderzoeksteams of van wets-handhavingsinstanties op het grondgebied van een andere lidstaat (zie 2 c hierboven);

vi. maatregelen inzake misdaadpreventie (zie 2 d hierboven).

Wat de besluitvormingsprocedures voor de voorschriften inzake Unie-instanties betreft, acht de groep het zinvol twee verschillende scenario's te overwegen:

– de instelling van nieuwe Unie-instanties voor de uitoefening van bepaalde taken die momenteel op nationaal niveau worden uitgevoerd (zoals een mogelijk openbaar ministerie of een gemeenschappelijke grensbewakingsdienst, zie hieronder), waartoe met eenparigheid van stemmen zou kunnen worden besloten;

– de verdere ontwikkeling van bestaande instanties, d.w.z. Europol en Eurojust.

Verbetering van de effectiviteit van Europol en Eurojust is van cruciaal belang voor de Europese politieke en justitiële samenwerking en zou daarom in beginsel het voorwerp moeten zijn van besluiten met gekwalificeerde meerderheid en medebeslissing; dat geldt voor een eventuele uitbreiding van het werktelein van Europol en Eurojust tot nieuwe soorten misdrijven, voor alle voorschriften inzake hun organisatie en management en voor een eventuele uitbreiding

van hun bestaande bevoegdheden. Volgens sommige leden zou voor de verdere ontwikkeling van Eurojust eenparigheid van stemmen moeten blijven gelden.

B) GEVALLEN WAARIN MET EENPARIGHEID VAN STEMMEN WORDT BESLOTEN

Eenparigheid van stemmen zou de regel blijven voor bepaalde aspecten van de samenwerking in strafzaken die verband houden met kerntaken van de Lidstaten en diepgeworteld zijn in hun uiteenlopende rechtstradities.

Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de instelling van Unie-instanties met operationele bevoegdheden, de onderlinge aanpassing van andere onderdelen van het materiële strafrecht dan de bovengenoemde, voorschriften inzake het optreden van nationale politiediensten, gemeenschappelijke onderzoeksteams of wetshandhavingsinstanties die op het grondgebied van een andere Lidstaat optreden.

De groep is zich er terdege van bewust dat deze regel na de uitbreiding zou kunnen leiden tot een patstelling omdat één enkele staat kan weigeren te onderhandelen over een vraagstuk waarbij zijn specifieke belangen in het gedrang komen, ook al zou de Unie hebben geconstateerd dat het gaat om een spoedeisende aangelegenheid in verband met de gemeenschappelijke bestrijding van criminaliteit. Deze kwestie houdt ook verband met het vraagstuk van 'opting-out' en versterkte samenwerking – een vraagstuk dat de Conventie mogelijk in een ruimere context zou kunnen behandelen.

C) RECHT VAN INITIATIEF

Momenteel delen de Lidstaten met de Commissie het recht van initiatief ten aanzien van maatregelen in het kader van Titel IV VEG en Titel VI VEU. Na 1 mei 2004 zullen de Lidstaten dit recht alleen in het kader van het VEU behouden. Sommigen hebben erop gewezen dat de door individuele Lidstaten ingediende initiatieven meestal vooral betrekking hebben op de eigen beleidsprioriteiten van de betrokken staat zonder steeds rekening te houden met het algemene perspectief van de belangen van de Unie, hetgeen ertoe leidt dat er binnen de Raad onderwerpen worden besproken waarvoor slechts een beperkte belangstelling bestaat.

De groep heeft verschillende opties overwogen en de meerderheid aanvaardde in beginsel dat de Commissie het recht van initiatief met de Lidstaten zou moeten delen voor de gebieden die momenteel onder de derde pijler vallen, maar om te waarborgen dat initiatieven van de Lidsta-

ten inspelen op een echt algemeen probleem vond zij dat er een drempel van een vierde van de Lidstaten zou moeten gelden voor het indienen van een initiatief. Volgens sommige leden zou de Conventie echter zorgvuldig moeten nagaan wat de mogelijke consequenties zijn als Lidstaten de mogelijkheid krijgen wetgevingsinitiatieven in te dienen binnen een procedure van medebeslissing en stemming bij gekwalificeerde meerderheid.

B. VERSTERKING VAN DE OPERATIONELE SAMENWERKING

De werkgroep is globaal van oordeel dat de huidige operationele samenwerking tekortschiet op het gebied van efficiëntie, transparantie en verantwoordingsplicht. De operationele verantwoordelijkheden zijn momenteel verdeeld tussen de politieke en justitiële autoriteiten van de Lidstaten (die de primaire verantwoordelijkheid hebben), Europol, meer recentelijk Eurojust (dat de samenwerking moet ondersteunen en vergemakkelijken) en OLAF (dat belast is met administratieve onderzoeksprocedures op het specifieke gebied van de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap). Daarnaast vormt een efficiënte controle van de buitengrenzen van de Unie een nieuwe grote uitdaging voor de operationele samenwerking. In dit verband verwachten de mensen significante vooruitgang: verbeteringen in de bestaande situaties zouden een rechtstreeks en zichtbaar effect hebben op de perceptie van Europa door gewone burgers.

I. Beter samenwerking binnen de Raad

Het vertrouwen en de doeltreffendheid zouden kunnen worden vergroot door de huidige werkzaamheden van de Unie op het vlak van coördinatie en operationele samenwerking beter te organiseren. Een duidelijker onderscheid tussen de Raad in zijn wetgevende hoedanigheid en de Raad die specifieke uitvoerende taken op dit gebied uitoefent, zou zinvol zijn.

De groep stelt daarom voor dat binnen de Raad een doeltreffender structuur voor de coördinatie van de operationele samenwerking op hoog technisch niveau wordt ingevoerd. Daartoe zouden verscheidene bestaande groepen kunnen worden samengevoegd en zou in het nieuwe verdrag een nieuwe omschrijving kunnen worden opgenomen van de taak van het Comité van artikel 36, dat zich in de toekomst moet concentreren op de coördinatie van de operationele samenwerking in plaats van betrokken te raken bij het wetgevende werk van de Raad. De vraag hoe

de hoofden van de politie-task force het best bij dat werk betrokken kunnen worden, verdient nadere bestudering.

Die hervormde structuur [Dat hervormde comité] binnen de Raad zou een technische rol kunnen spelen, door zich te richten op de coördinatie en supervisie van het hele spectrum van operationele activiteiten in verband met politie en veiligheid (o.a. politieke samenwerking, *fact-finding* missies, vergemakkelijking van de samenwerking tussen Europol en Eurojust, toetsing door vakgenoten ('*peer review*'), civiele bescherming). De uitwisseling van persoonsgegevens moet plaats blijven vinden binnen de bestaande systemen (Europol, Schengen, douane-informatiesysteem, Eurojust ...) waarvoor passende voorschriften inzake gegevensbescherming en toezichtsystemen bestaan. Te denken valt evenwel aan vereenvoudiging van die toezichtsystemen door samenvoeging van de verschillende toezichtinstanties.

De groep heeft zich ook gebogen over het vraagstuk van het voorzitterschap van zo'n eventuele hervormde structuur [hervormd comité] van technisch niveau, maar concludeerde dat deze kwestie kan worden behandeld in het ruimere kader van de hervorming van de Raad; ook werd benadrukt dat het voorzitterschap van een comité niet noodzakelijkerwijs in het verdrag moet worden geregeld.

Deze aanbeveling moet in ieder geval worden onderscheiden van een voorstel voor een 'hoge vertegenwoordiger voor Justitie en Binnenlandse Zaken' met een politieke rol (b.v. het voorzitterschap van de Raad JBZ), dat eveneens is voorgelegd maar binnen de groep niet voldoende steun vond.

II. Beheer van de buitengrenzen

Binnen de groep bestaat er algemene overeenstemming over dat op dit gebied praktische vooruitgang nodig is, teneinde geleidelijk een echt geïntegreerd systeem van extern grenscontrolebeheer te ontwikkelen, zoals overeengekomen door de Europese Raad van Sevilla.

De eventuele oprichting van een gemeenschappelijke Europese grensbewakingsdienst wordt door de meeste leden van de groep als een langetermijnkwestie beschouwd. Eerst zouden op kortere termijn een aantal stappen kunnen worden gedaan (zoals versterkte samenwerking, nauwere samenwerking tussen de diensten van de Lidstaten, gemeenschappelijke instructie en opleiding, gebruik van dezelfde uitrusting, gezamenlijke teams van functionarissen uit verschillende Lidstaten om de controle van de buitengrenzen effectiever te maken) zouden eerst kun-

nen worden genomen. De vooruitgang op dit gebied zou zo een geleidelijk karakter hebben.

Binnen de groep bestaat er tevens een consensus dat het beginsel van solidariteit, met inbegrip van financiële solidariteit, tussen Lidstaten van bijzonder belang is op het gebied van de grenscontrole.

Tegen deze achtergrond beveelt de groep aan dat de door de Europese Raad van Sevilla overeengekomen doelstelling in het verdrag uitdrukkelijk onder woorden wordt gebracht en dat tevens een rechtsgrondslag wordt opgenomen voor alle maatregelen die nodig zijn voor de geleidelijke ontwikkeling van een gemeenschappelijk systeem voor het beheer van de buitengrenzen. De betrokken bepaling zou als rechtsgrondslag kunnen dienen voor de aanneming van maatregelen zoals de bevordering van samenwerking, opleiding en de uitwisseling van informatie en financiële solidariteit. Ook moet overwogen worden om in deze rechtsgrondslag het mogelijke langere-termijnperspectief van de gemeenschappelijke Europese grensbewakings-eenheid te vermelden, die samen met de nationale grenscontrolediensten opereert.

III. Ontwikkeling van Unie-instanties (Europol, Eurojust)

1. Europol

De groep is van oordeel dat de gedetailleerde taakomschrijving van Europol in artikel 30 VEU – die thans in bepaalde opzichten al achterhaald is – niet zozeer bijgewerkt als wel vervangen moet worden door een kortere en meer algemene bepaling betreffende Europol in het nieuwe verdrag. Deze bepaling zou een rechtsgrondslag bevatten die de wetgever een grotere speelruimte geeft om de taken en bevoegdheden van Europol verder uit te werken.

Die rechtsgrondslag moet evenwel geen onbegrensde ruimte bieden maar veeler de richting en de principiële grenzen van mogelijke ontwikkelingen aangeven, waarover binnen de groep geen meningsverschil bestaat. De betrokken bepaling zou mogelijk de centrale rol van Europol binnen het kader van de Europese politieke samenwerking aangeven, het werkterrein afbaken (d.w.z. ernstige criminaliteit waardoor twee of meer Lidstaten getroffen worden), duidelijk maken dat de taken en bevoegdheden van Europol door de wetgever worden bepaald en (voorzover in de wetgeving vastgelegd) bevoegdheden kunnen omvatten in verband met inlichtingen, coördinatie en uitvoering van onderzoek alsmede deelneming aan operationele acties die gezamenlijk met diensten van Lidstaten of in ge-

zamenlijke teams worden uitgevoerd. De bepaling mag er tenslotte geen twijfel over laten bestaan dat eventuele operationele actie waarbij Europol betrokken is in elk geval in overleg en overeenstemming met de betrokken Lidstaat/staten moet worden uitgevoerd (formule gelijk aan het huidige art. 32 VEU) en dat dwangmaatregelen altijd moeten worden uitgevoerd door bevoegde beambten van een lidstaat.

Opgemerkt werd dat als Europol op basis van die rechtsgrondslag grotere operationele bevoegdheden krijgt, het huidige protocol betreffende de immuniteiten opnieuw moet worden bezien.

Ten slotte vindt de groep ook dat de activiteiten van Europol in de toekomst onderworpen moeten zijn aan de democratische controle van het Europees Parlement en de Raad, en aan rechtelijke controle door het H.v.J. conform de normale verdragsregels.

2. Eurojust

Eurojust is bevoegd voor de soorten misdrijven en delicten ten aanzien waarvan Europol te allen tijde bevoegd is te handelen, alsmede voor computercriminaliteit, fraude en corruptie en alle delicten die de financiële belangen van de Europese Gemeenschap schaden, het witwassen van de opbrengsten van misdrijven en ten slotte deelname aan een criminele organisatie. Eurojust treedt op in het kader van onderzoeken en vervolgingen waarbij twee of meer Staten betrokken zijn, maar kan ook handelen op verzoek van een enkele Lidstaat of de Commissie. Eurojust heeft de bevoegdheid te verzoeken dat een Lidstaat een onderzoek uitvoert, maar een dergelijk verzoek is niet bindend.

De groep heeft welwillende aandacht besteed aan formules om Eurojust meer operationele bevoegdheid te geven. In het algemeen beveelt de groep aan de gedetailleerde taakomschrijving van Eurojust in artikel 31 VEU (Nice) te vervangen door een kortere meer algemene bepaling in het nieuw verdrag die een rechtsgrondslag bevat die de wetgever meer speelruimte biedt om de taken en bevoegdheden van Eurojust te ontwikkelen.

Deze bepaling zou de centrale rol van Eurojust in de justitiële coördinatie en samenwerking kunnen aangeven, zijn algemene werkterrein kunnen afbakenen (d.w.z. ernstige criminaliteit die twee of meer Lidstaten schaadt), en kunnen bepalen dat de taken en bevoegdheden van Eurojust door de wetgever worden omschreven en (voorzover bepaald in de wetgeving) met name betrekking kunnen hebben op:

- de instelling en coördinatie van strafvervolgingen;

- het vergemakkelijken van justitiële samenwerking (waaronder het oplossen van rechtsbevoegdheidsconflicten);

- en, eventueel, het toezicht op (toekomstige) onderzoeks- en operationele activiteiten van Europol (sommige leden van de groep hebben reserves bij dit aspect).

Ten slotte zou kunnen worden gepreciseerd dat formele besluiten in verband met de rechtsprocedure in de Lidstaten in elk geval worden genomen door de bevoegde nationale functionarissen (waaronder de nationale leden van Eurojust voorzover aan hen een dergelijke bevoegdheid is verleend).

3. De kwestie van een Europese openbare aanklager of een Openbaar ministerie

De groep is het erover eens dat misdrijven tegen de financiële belangen van de Unie efficiënter vervolgd moeten worden. Een groot deel van de leden is van mening dat de huidige instrumenten niet aangepast zijn. De groep heeft gesproken over enkele voorstellen met het oog op de instelling van een Europese openbare aanklager, die verantwoordelijk is voor de opsporing, vervolging en nationale berechting van de daders van misdrijven die de financiële belangen van de Unie schaden. Zij stelden voor dat het verdrag daartoe in een rechtsgrondslag voorziet. Anderen zijn van oordeel dat de argumenten voor de invoering van een dergelijke institutie niet overtuigend zijn en dat er grote praktische en met de verantwoordingsplicht verband houdende bezwaren bestaan. Andere leden vinden dat er behoefte bestaat aan een deugdelijk Europees Openbaar ministerie met een werkterrein dat verder gaat dan de financiële belangen van de Unie. Zij menen dat het huidige Eurojust zich tot een dergelijk Openbaar ministerie zou kunnen ontwikkelen.

Met betrekking tot de bescherming van de financiële belangen van de Unie nam de groep ook nota van het belang van de rol die OLAF speelt.

Een groot aantal leden van de groep is er voorstander van te onderzoeken of de bevoegdheden van Eurojust op middellange of lange termijn moeten worden versterkt, zodat het zaken voor de nationale rechtbanken kan aanbrengen (in verband met misdrijven tegen de financiële belangen van de Unie of andere ernstige misdrijven). De rechtsgrondslag in het verdrag voor Eurojust die moet in dat geval ruimte bieden voor de instelling van een Europees Openbaar ministerie door middel van een besluit dat met eenpa-

righeid van stemmen door de Raad wordt aangenomen en door het Europees Parlement wordt goedgekeurd. Uit de bespreking in de groep bleek dat de leden over deze kwestie verdeeld zijn.

C. HORIZONTALE KWESTIES

1. Doeltreffender uitvoering en handhaving van hoge normen

Zoals de groep dankzij de uiteenzettingen van deskundigen heeft kunnen constateren, is een van de ernstigste problemen voor het Uniebeleid op dit gebied de ontoereikende implementatie, met name op het gebied van de huidige derde pijler. Maar al te vaak is Unierecht 'virtueel recht' gebleven: overeenkomsten zijn niet door alle Lidstaten bekrachtigd (van de meer dan een dozijn overeenkomsten zijn er slechts twee bekrachtigd) en kaderbesluiten (of voorheen: gemeenschappelijke optredens) zijn niet of onvolledig omgezet in het nationale recht. Dit probleem van een gebrekkige implementatie geldt ook voor samenwerkingsmechanismen waarbij aparte organen betrokken zijn (b.v. Europol, dat niet voldoende informatie van de Lidstaten ontvangt). Voorts is er in dit verband op gewezen dat de uitblijvende implementatie door een Lidstaat van wetgeving op dit gebied de veiligheid van andere Lidstaten ernstig in gevaar kan brengen (b.v. terrorismebestrijding, problemen in verband met de controle van de buitengrenzen, mogelijk computercriminaliteit op Unieniveau).

Bij het zoeken naar wegen om de implementatie door de Lidstaten op dit gebied te verbeteren doet de groep twee aanbevelingen:

- Ten eerste moeten de mechanismen van wederzijdse beoordeling of toetsing door vakgenoten die in de afgelopen jaren met succes zijn toegepast (b.v. op het gebied van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit of de effectieve toepassing van het Schengenacquis) worden aangemoedigd en op grotere schaal toegepast. Deze techniek is een krachtig instrument gebleven voor toezicht op de doeltreffende praktische uitvoering van het Uniebeleid door de bestuursrechtelijke en rechterlijke autoriteiten van de Lidstaten en draagt daardoor bij tot het vertrouwen in elkaars politie en justitie, dat een hoeksteen is van de gemeenschappelijke ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Het systeem van wederzijdse erkenning kan alleen werken indien er volledig wederzijds vertrouwen is in de politie en in het gerecht van de Lidstaten. Hoge normen moeten niet alleen gehaald maar ook gehandhaafd. De groep acht het zinvol in het nieuwe verdrag uitdrukkelijk mel-

ding te maken van de techniek van de wederzijdse evaluatie, die met deelneming van de Commissie flexibel moet worden toegepast door middel van procedures die objectiviteit en onafhankelijkheid garanderen. Daarnaast moeten het Europees Parlement en de nationale parlementen de beschikking krijgen over verslagen van toetsingen door vakgenoten.

- Ten tweede meent de groep, wat de juridische verplichtingen van de Lidstaten in verband met de huidige derde pijler betreft, dat de Commissie haar rol als hoedster van de verdragen ten volle moet spelen en bevoegd moet zijn procedures wegens inbreuken (art. 226 VEG) bij het Hof van Justitie aanhangig te maken, ook op het gebied van de huidige derde pijler.

De groep is van oordeel dat deze twee mechanismen de implementatie van de verplichtingen die de Lidstaten in het kader van de Unie op zich hebben genomen, efficiënter zullen maken. De praktische implementatie op operationeel gebied kan doeltreffend worden gecontroleerd door middel van toetsing door vakgenoten, maar wanneer Lidstaten in gebreke blijven, moet het mogelijk zijn via de inbreukprocedure een beroep te doen op rechterlijke controle.

Voorzover er een (beperkte) behoefte bestaat aan implementatie van Nieuwetgeving op *Unieniveau*, is de groep van oordeel dat het verdrag de algemene regeling inzake uitvoeringsmaatregelen (dat wil zeggen, in de huidige fase maar onder voorbehoud van een ruimere discussie over hervorming in de Conventie, artikel 211 VEG: uitvoeringsmaatregelen die in de regel door de Commissie in comitologieprocedures worden genomen) ook van toepassing zou moeten maken op aangelegenheden van de huidige derde pijler. Dat zou stroken met de toenemende mate waarin de Raad – hoewel het Verdrag van Amsterdam daarin niet voorziet – taken in verband met de uitvoering van derdepijlerbesluiten toevertrouwt aan de Commissie, die daartoe een comitologieprocedure moet volgen (b.v. het beheer van financiële programma's ter bevordering van samenwerking, opleiding en uitwisseling in verschillende sectoren van de wetshandhaving).

II. Betrokkenheid van nationale parlementen

De specifieke aard van deze materie is al benadrukt. Het werk en de organisatie van de nationale politie en de inhoud van het nationale strafrecht staan centraal in de bevoegdheden die ten grondslag liggen aan de staat. Enerzijds moet rekening gehouden worden met het specifieke karakter van dit gebied, waar mensenrechten bij uitstek gevoelig liggen en subsidiariteit van vitaal belang is, en waarvoor de nationale parle-

menten verantwoordelijk zijn (b.v. bekrachtiging van overeenkomsten). Hervorming van de rechtsinstrumenten, de wetgevingsprocedures en de operationele samenwerking zijn onontbeerlijk en zal het Europees Parlement een grotere verantwoordelijkheid geven, maar de nationale parlementen moeten een belangrijke rol blijven spelen. Anderzijds zou de groep kunnen proberen zoveel mogelijk voort te bouwen op de algemene uitkomsten van de Conventie op dit gebied, in plaats van speciaal voor de huidige derde pijler speciale mechanismen te ontwerpen.

De groep legde de volgende voorstellen voor:

- Betrokkenheid van de nationale parlementen bij de bepaling door de Europese Raad (of de Raad op het niveau van de staatshoofden en regeringsleiders) van de strategische richtsnoeren en prioriteiten voor het Europese strafrechtplegingsbeleid. Een dergelijke betrokkenheid heeft alleen zin indien er in de nationale parlementen en ruim voor de bijeenkomst van de Europese Raad inhoudelijke debatten worden gehouden over de door de Europese Raad te bespreken beleidsopties.

- Op gezette tijden, interparlementaire conferenties over het Uniebeleid terzake (met name door gezamenlijke vergaderingen van de commissies die in de nationale parlementen verantwoordelijk zijn voor Justitie en Binnenlandse Zaken, zoals voorgesteld door WG IV).

- Gebruik van het mechanisme voor vroegtijdige waarschuwing inzake subsidiariteit (ontworpen door WG I), met name voor de specifieke aspecten van subsidiariteit in strafrechtangelegenheden, d.w.z. wanneer het twijfelachtig is of een misdrijf echt een grensoverschrijdende dimensie heeft en ernstig is. (Sommige leden van de groep stellen voor een soortgelijk mechanisme voor vroegtijdige waarschuwing te ontwikkelen voor gevallen waarin bepaalde nationale parlementen vinden dat een initiatief indruist tegen basisaspecten van hun nationale strafrechtbeleid. Aan de toepassing van dit mechanisme zouden soortgelijke consequenties kunnen worden verbonden als voor het subsidiariteitsmechanisme, maar het zou natuurlijk niet in een rechterlijke controle kunnen resulteren).

- Erkenning van de blijvende rol van de nationale wetgeving door uitsluitend gebruik van richtlijnen (of de opvolgers) bij de onderlinge aanpassing van materiële strafrechtelijke bepalingen.

- Betrokkenheid van de nationale parlementen bij het mechanisme van wederzijdse beoordeling (toetsing door vakgenoten) (zie boven).

- Betrokkenheid van de nationale parlementen bij de behandeling van de jaarverslagen over de activiteiten van Europol.

III. Internationale akkoorden

Momenteel zijn de artikelen 24/38 VEU van toepassing op internationale overeenkomsten die uitsluitend betrekking hebben op derdepijleraanlegenheden (onderhandelingsmandaat wordt vastgesteld door de Raad en de onderhandelingen worden gevoerd door het voorzitterschap van de Unie, zo nodig met assistentie van de Commissie). Voor internationale akkoorden inzake tweede- en derdepijleraanlegenheden wordt momenteel dezelfde procedure gevolgd. Die akkoorden hebben echter een ander karakter, want akkoorden over derdepijleraanlegenheden zijn directer gerelateerd aan de wetgeving, met name het strafrecht.

De groep beklemtoont de noodzaak van een stabiele vertegenwoordiging van de Unie bij de onderhandelingen over internationale akkoorden. Zij is van oordeel dat wanneer een akkoord betrekking heeft op verschillende gebieden, de Raad bij de keuze van de onderhandelaar rekening moet houden met de inhoud van het akkoord teneinde de Unie toe te rusten met een optimaal onderhandelingsvermogen. De groep beseft dat deze problematiek verband houdt met de institutionele ontwikkeling wat betreft de toekomstige internationale vertegenwoordiging van de Unie en nader besproken moet worden door de Werkgroep extern optreden en de Conventie.

Sommige leden vonden dat de Lidstaten bilaterale of multilaterale akkoorden op het gebied van justitiële samenwerking moeten kunnen sluiten, ook al heeft de Unie op dat gebied interne voorschriften aangenomen. Zij stelden dat het feit dat de Unie over een bepaald onderwerp interne voorschriften heeft aangenomen, de Lidstaten niet mag beletten zelf bilaterale of multilaterale akkoorden met derde landen te sluiten:

- a) als de Unie met het betrokken derde land geen overeenkomst heeft gesloten en;

- b) de Unie met het derde land een overeenkomst heeft gesloten, maar de Lidstaat aanvullende bepalingen wil vaststellen.

Deze kwestie zou door de Conventie kunnen worden bekeken in de context van het externe optreden van de Unie, met dien verstande dat de Lidstaten, volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie, alleen internationale verbintenissen kunnen aangaan als deze geen afbreuk doen aan het door de Unie aangenomen gemeenschappelijk beleid.

IV. Mechanismen voor opting-in/opting-out en versterkte samenwerking

Een onderdeel van het mandaat van de groep heeft betrekking op de *bestaande* opting-in/opt-

ting-outregelingen die in het Verdrag van Amsterdam ten gunste van bepaalde Lidstaten zijn vastgelegd in het kader van Titel IV VEG en het Schengenacquis.

De vraag is of en in hoeverre het gerechtvaardigd is dat die situaties op dat gebied blijven voortbestaan. De vraag is ook of en hoe het gebruik van opting-in- of opting-outregelingen in de toekomst zal worden geregeld. De groep vindt dat het hier om een algemeen vraagstuk gaat, dat ook op andere beleidsgebieden actueel kan worden en dat in algemener verband door de Conventie moet worden besproken.

V. Rechterlijke controle

Momenteel is de rechtsbevoegdheid van het Hof van Justitie in verband met in het kader van Titel IV VEG en Titel VI VEU aangenomen besluiten beperkt. Volgens artikel 35, lid 1 VEU is het Hof bevoegd alleen prejudiciële beslissingen te geven indien de Lidstaten die bevoegdheid formeel aanvaarden; (dit heeft geleid tot een complexe 'variabele geografie'). Daarnaast is het Hof van Justitie niet bevoegd de operaties van politiediensten of andere wetshandavingsinstanties te toetsen (lid 5). Het recht om nietigheidsprocedures in te stellen is beperkt tot de Lidstaten en de Commissie onder de voorwaarden van artikel 35, lid 6 VEU.

De werkgroep is van mening dat de beperkte rechtsbevoegdheid van het Hof niet langer aanvaardbaar is wat betreft besluiten die worden genomen op gebieden (b.v. politiesamenwerking, justitiële samenwerking, strafzaken) die rechtstreekse gevolgen hebben voor de fundamentele rechten van personen.

Dezelfde opvatting heeft zij ten aanzien van de beperkte rechterlijke controle die is vastgelegd in artikel 68 VEG. In lid 1 daarvan wordt de prejudiciële procedure (art. 234 VEG) beperkt tot verzoeken van rechterlijke instanties waarvan de beslissingen niet in aanmerking komen voor hoger beroep, maar het is een bekend gegeven dat interpretatieproblemen voornamelijk worden voorgelegd aan rechtbanken van eerste aanleg. Dat betekent dat een persoon tot in laatste aanleg beroep moet aantekenen om een interpretatie- (of geldigheids)probleem te kun-

nen voorleggen aan het Europees Hof (dat is met name problematisch in gevallen als asiel, waarbij het van cruciaal belang is dat de gerechtelijke procedures vlot verlopen). Voorts is de rechtsbevoegdheid van het Hof uitgesloten wat betreft maatregelen in verband met het handhaven van recht en orde en het verzekeren van de interne veiligheid (controle van personen die de binnen grenzen overschrijden). Toch hebben deze maatregelen, zoals eerder vermeld, op grond van hun aard gevolgen voor individuele rechten. De meerderheid van de werkgroep acht het moeilijk te rechtvaardigen dat het Hof onbevoegd blijft voor dergelijke maatregelen, met name gezien de omstandigheid dat andere maatregelen in verband met de handhaving van recht en orde (b.v. verwijdering van E.U.-burgers door een Lidstaat naar een andere Lidstaat) altijd onderworpen zijn geweest aan de rechterlijke controle van het Hof van Justitie.

De werkgroep is van oordeel dat de specifieke mechanismen die zijn vastgelegd in de artikelen 35 VEU en 68 VEG moeten worden afgeschaft en dat de algemene rechtsbevoegdheid van het Hof van Justitie moet worden uitgebreid tot de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, met inbegrip van het optreden van Unieinstanties op dit gebied. Sommige leden van de groep pleitten evenwel voor het behoud van de uitzondering op de bevoegdheid van het H.v.J. in artikel 35, lid 5, van het VEU. Anderen vonden daarentegen dat als artikel 33 van het VEU (waarin wordt bepaald dat de verantwoordelijkheid van de Lidstaten ten aanzien van de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid onverlet wordt gelaten) in het nieuwe verdrag wordt gehandhaafd, dat moet volstaan om aan te geven dat nationale handelingen uit hoofde van die verantwoordelijkheid buiten het bereik van het Unierecht liggen en derhalve buiten de bevoegdheid van het Hof vallen.

Met behulp van de bepalingen in het Verdrag van Nice betreffende de hervorming van het H.v.J. zou het Hof in staat moeten zijn het extra werk te verrichten dat deze aanbeveling met zich zou kunnen brengen.

Gert VERMEULEN