

EUROPESE SAMENWERKING INZAKE JUSTITIE EN VEILIGHEID

De wordingsgeschiedenis en betekenis van de bepalingen inzake justitie en binnenlandse zaken in het Unieverdrag van Maastricht

Julian J.E. Schutte^{*}

1. Inleiding

Na het Deense referendum van begin juni jl., is het niet duidelijk of het Verdrag inzake de Europese Unie, het Verdrag van Maastricht, nog levenskansen heeft. Formeel gezien kan het niet in werking treden zonder de door de Deense bevolking in meerderheid afgewezen Deense bekrachtiging. Niettemin wordt door de lidstaten van de EG, met inbegrip van Denemarken, naarstig voortgewerkt aan de voorbereiding van de totstandkoming van de Europese Unie per 1 januari 1993 en het treffen van de nodige institutionele voorzieningen daartoe, alsof voordien nog een oplossing zal worden gevonden voor de impasse waarin men thans (augustus 1992) verkeert.

Ook al hebben de regeringen van de lidstaten na het bekend worden van de uitslag van het Deense referendum terstond te kennen gegeven dat de tekst van het Unieverdrag zich niet laat heronderhandelen, men zal toch rekening moeten houden met noodzaak enkele wijzigingen in de Verdragstekst aan te brengen, wil men alsnog de vereiste Deense toetreding verkrijgen. Het feit dat de in februari vastgestelde tekst reeds in andere lidstaten aan een referendum is onderworpen of parlementair is goedgekeurd, doet daaraan niet af.

Wijzigingen in het Unieverdrag ter tegemoetkoming aan Deense bezwaren zullen mede betrekking kunnen hebben op de Titel inzake samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken, omdat te dien aanzien in Denemarken ook bepaald bedenkingen bestaan. Om welke wijzigingen het gaat en of die ook tot stand zullen komen is op dit moment niet te overzien; voorstellen van de Deense regering zijn wel in het vooruitzicht gesteld, maar op het moment van het schrijven van deze inleiding nog niet bekend. Intussen moeten de navolgende beschouwingen onder het voorbehoud van de bovenstaande opmerkingen worden gelezen.

^{*} Julian J.E. SCHUTTE is bijzonder Hoogleraar in het recht van de Europese strafrechtelijke samenwerking aan de Universiteit van Amsterdam.

2. De voorgeschiedenis

Men kan de voorgeschiedenis van de samenwerking tussen de EG-lidstaten op het gebied van justitie en binnenlandse zaken wellicht het beste plaatsen tegen de achtergrond van de totstandkoming van de Europese Akte in 1986, waarbij blijkens het toen in het EG-Verdrag ingevoegde artikel 8a als doelstelling voor de Gemeenschap werd geformuleerd het tot stand brengen van een interne markt, d.w.z. een ruimte zonder binnengrenzen, waarin het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal is gewaarborgd, een en ander te verwezenlijken voor 1 januari 1993. Met name de doelstelling gericht op het waarborgen van een vrij verkeer van personen in een ruimte zonder binnengrenzen¹ heeft de noodzaak tot het treffen van gemeenschappelijke voorzieningen op gebieden, waarvoor in de lidstaten vooral de ministeries van Justitie en van Binnenlandse Zaken verantwoordelijk zijn², opgeroepen. Er bestonden ook vóór 1986 al wel vormen van min of meer geregelde samenwerking of geregeld overleg tussen de lidstaten op deze terreinen. Te denken valt aan het zgn. Trevi-overleg, dat reeds sedert de tweede helft van de jaren '70 functioneert, aan het overleg tussen de voor douane-zaken verantwoordelijke autoriteiten van de lidstaten, dat gestalte krijgt in de zgn. groep Wederzijdse administratieve bijstand en aan het in de jaren 1979 en 1980 gevoerde overleg tussen vertegenwoordigers van de ministeries van justitie onder het hoofd 'espace judiciaire européen', dat in 1986 schoorvoetend is hervat.

In dat jaar is evenwel, onder impuls van de Europese Akte, het overleg op Europees niveau over verschillende onderwerpen van justitie en binnenlandse zaken eerst goed op gang gekomen. Een belangrijke bijdrage daartoe vormde de oprichting, op Brits initiatief, van de zgn. ad hoc groep Immigratie, een op intergouvernementele basis onder auspiciën van de ministers verantwoordelijk voor immigratieaangelegenheden functionerende werkgroep van hoge ambtenaren van de lidstaten, waarin allerlei opkomende problemen met op de EG-lidstaten gerichte immigratiestromen – vooral stromen van asielzoekers – aan de orde konden worden gesteld. Ook binnen reeds bestaande overlegstructuren – Trevi, de groep administratieve bijstand van de douane – werden nieuwe werkgroepen geformeerd met het oog op de komende opheffing van binnengrenscontroles.

Al gauw rijst de behoefte aan een zekere gecoördineerde aanpak van de verschillende vraagstukken op het terrein van justitie en binnenlandse zaken, die samenhangen met de opheffing van binnengrenscontroles en de behoefte om te dien aanzien bepaalde compensatoire maatregelen te treffen. Daartoe wordt in 1986 een werkprogramma opgesteld en door de Europese Raad goedgekeurd. Dit werkprogramma, bekend onder de naam 'document van Palma', voorziet in een hele serie van maatregelen, deels noodzakelijk, deels wenselijk, te treffen voor

1. Een zuiverder, maar minder aansprekende formulering zou zijn geweest: een ruimte zonder binnengrenscontroles. Om dit laatste gaat het immers: niet de landsgrenzen van de lidstaten worden opgeheven, maar de controle op overschrijding van goederen, personen en kapitaal van gemeenschappelijke landsgrenzen van de lidstaten.

2. Zij het, dat de bevoegdheidsverdeling tussen die ministeries van land tot land nogal uiteenloopt: immigratiezaken vallen in sommige landen onder de verantwoordelijkheid van justitie, maar in de meeste andere onder die van binnenlandse zaken. Ook de verantwoordelijkheidsverdeling tussen beide departementen voor politiezaken is van land tot land nogal verschillend.

het eind van 1992 met het oog op de verwezenlijking van een vrij verkeer van personen als voorzien in de Europese Akte. Die maatregelen liggen op terreinen als: buitengrensbewaking, visumbeleid, asiel, politieke samenwerking, justitiële samenwerking, verdovende middelen, terrorisme e.d.

De uitwerking van die maatregelen wordt door het document van Palma opgedragen aan de verschillende, voor het merendeel reeds bestaande overleggroepen, d.w.z. de ad hoc groep Immigratie, het Trevi-overleg, de groep Justitiële samenwerking die opereert in het kader van de Europese Politieke Samenwerking, de groep Wederzijdse bijstand van de douane, en ten slotte ook aan communautaire besluitvorming. Met de aanvaarding van het document van Palma is tevens de noodzaak onderkend van het verzorgen van de vereiste coördinatie tussen de verschillende werkzaamheden en het houden van toezicht op de voortgang daarvan en het bepalen van prioriteiten. Daartoe is een groep Coördinatoren Vrij Verkeer van Personen in het leven geroepen, bestaande uit hoge ambtenaren van de lidstaten die rechtstreeks aan de Europese Raad over haar werkzaamheden rapporteert. Ondanks de instelling van deze groep van coördinatoren, kon toch niet vermeden worden dat de werkzaamheden zich tamelijk chaotisch en (zeker aanvankelijk) weinig gestructureerd voltrokken. Dat kan mede worden verklaard uit het feit dat elke bestaande werkgroep te werk ging volgens een min of meer eigen traditie en eigen optiek, ondersteund door een eigen secretariaat. Bovendien liet de onderlinge coördinatie tussen de nationale delegaties in de verschillende werkgremia dikwijls te wensen over, doordat de onderlinge afstemming in de hoofdsteden te kort schoot. Het ordeloze beeld dat hierdoor werd opgeroepen heb ik elders getracht te beschrijven.³

Niet alleen verliepen de besprekingen organisatorisch op weinig inzichtelijke wijze, ook kenmerkten zij zich door fundamentele onenigheid tussen de lidstaten onderling over de betekenis en implicaties van artikel 8a van het EEG-Verdrag voor wat betreft het vrije verkeer van personen. Zoals bekend huldigen de meeste lidstaten de visie dat dit vrije verkeer voor eenieder geldt die zich legaal binnen het gebied van de Gemeenschap bevindt en dat de beoogde opheffing van iedere binnengrenscontrole ook tot die conclusie noopt. Andere lidstaten, met als belangrijkste woordvoerder het Verenigd Koninkrijk, stellen zich op het standpunt dat dit vrije verkeer alleen toekomt aan EG-onderdanen en dat binnengrenscontrole derhalve gehandhaafd moet blijven ten einde controle op niet-EG-onderdanen te kunnen blijven uitoefenen. Dat dit impliceert dat ook EG-onderdanen zullen blijven gecontroleerd worden om te kunnen uitmaken of zij personen zijn die wel of niet ongecontroleerd de grens mogen passeren, wordt door deze lidstaten aanvaard.

Waar al vroeg voorzienbaar was dat het zeer moeilijk zou zijn met alle twaalf lidstaten snel overeenstemming te bereiken over de opheffing van binnengrenscontroles en het treffen van daarmee samenhangende compensatoire maatregelen, heeft een kleinere groep van lidstaten het initiatief genomen een eigen regeling te treffen, vooruitlopend op de met zijn twaalf te bereiken resultaten. Dit initiatief kreeg gestalte in het Akkoord van Schengen van 1985 en werd uitgewerkt tussen de vijf betrokken lidstaten: de twee die zich als de motor van de Eu-

3. Zie mijn artikel 'Strafrecht in Europees verband', *Justitiële Verkenningen*, jg. 19, nr. 9, 1990.

ropese eenwording presenteren, Frankrijk en de Bondsrepubliek, alsmede de drie Beneluxlanden, die op dat moment al 25 jaar ervaring met afschaffing van binnengrenscontroles hadden. Die uitwerking gebeurde in de zgn. Uitvoeringsovereenkomst van het Akkoord van Schengen, eveneens gesloten te Schengen en wel in juni 1990. Die Overeenkomst vertrekt van het uitgangspunt dat de grenscontroles aan de binnengrenzen zullen worden opgeheven en dat de uitoefening van grenscontroles voor het gehele door hun landen in Europa gevormde gebied naar de buitengrenzen zal worden verplaatst. Vervolgens bevat de Overeenkomst in ruim 140 artikelen regelingen die hoofdzakelijk liggen op het terrein van de inrichting van de buitengrenscontrole, de voorwaarden voor toegang en vrije circulatie binnen het grondgebied van 'Schengen', met inbegrip van het visumbeleid en een regeling voor de verdeling van verantwoordelijkheden voor het in behandeling nemen van asielverzoeken. Voorts kent zij uitgebreide voorzieningen op het gebied van de politieke en justitiële samenwerking, met inbegrip van bepalingen inzake inrichting en functioneren van een gemeenschappelijk geautomatiseerd opsporingsregister, het zgn. Schengen Informatiesysteem (SIS). Op enkele plaatsen voorziet de Overeenkomst in nadere regelgeving door een Uitvoerend Comité bestaande uit Ministers van de lidstaten verantwoordelijk voor het desbetreffende onderwerp. Onmiskenbaar hebben de onderhandelingen over de Uitvoeringsovereenkomst van Schengen model gestaan bij de opstelling van het document van Palma tussen de twaalf EG-lidstaten. Ook bij de uitwerking van het actieprogramma van het Palma-document is veel geput uit hetgeen in de Schengen-onderhandelingen reeds was tot stand gebracht.

Zo is de Overeenkomst van Dublin tussen de EG-lidstaten van 15 juni 1990 betreffende de toedeling van de verantwoordelijkheid voor het in behandeling nemen van asielverzoeken in verregaande mate een kopie van de overeenkomstige bepalingen uit de Uitvoeringsovereenkomst van Schengen. Ook de recente Richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen inzake de controle op wapens is min of meer letterlijk overgeschreven van de desbetreffende bepalingen uit de Uitvoeringsovereenkomst.

Het in juni 1990 eveneens te Dublin door de Ministers verantwoordelijk in Trevi-aangelegenheden aanvaarde actieprogramma van Trevi met het oog op de verwezenlijking van de interne markt en het vrij verkeer van personen is eveneens in belangrijke mate door de bepalingen inzake politiewerksamenwerking in de Uitvoeringsovereenkomst van Schengen geïnspireerd. In de ad hoc groep Immigratie zijn de onderhandelingen over een Verdrag tussen de Twaalf inzake de overschrijding van de buitengrenzen voltooid, op één slotbepaling na. Dat Verdrag voorziet niet, anders dan de Schengen-Overeenkomst, in de opheffing van binnengrenscontroles, doch is voor het overige nagenoeg identiek aan de overeenkomstige bepalingen uit de Uitvoeringsovereenkomst van Schengen.⁴ Ten slotte zijn thans besprekingen tussen de Twaalf gaande, gericht op de instelling van een

4. De enige bepaling waarover nog geen overeenstemming bestaat betreft de territoriale toepasselijkheid van het Verdrag, en wel in het bijzonder t.a.v. Gibraltar. Over de status van Gibraltar is een conflict tussen Spanje en het Verenigd Koninkrijk gerezen, dat door drie achtereenvolgende Voorzitterschappen van de Gemeenschap niet kon worden opgelost. Er bestaat op dit moment geen vooruitzicht op een doorbreking van de impasse. Er moet dan ook rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat het Verdrag inzake de overschrijding van de buitengrenzen in het geheel niet tot stand zal komen.

Europees Informatiesysteem naar het model van het SIS. Uitgangspunt bij die besprekingen is, dat een regeling tot stand dient te komen die materieel bewerkstelligt dat het SIS voor de niet-Schengenlanden wordt opgesteld, met inbegrip van een regeling inzake de bescherming van persoonsgegevens als voorzien in de Uitvoeringsovereenkomst van Schengen.

De voorbeeldfunctie van de Uitvoeringsovereenkomst van Schengen is intussen versterkt, naarmate meer Lid-Staten te kennen hebben gegeven bij die Overeenkomst te willen toetreden. Overeenkomsten van die strekking zijn inmiddels tot stand gekomen met Italië, Spanje en Portugal en in het najaar van 1992 vinden de onderhandelingen over toetreding door Griekenland plaats. Een Deense toetreding is, als gevolg van de uitslag van het Deense referendum over 'Maastricht', niet op korte termijn te verwachten. Britse en Ierse toetreding is voorlopig onwaarschijnlijk.⁵

Ziedaar de stand van zaken waarmee de onderhandelaars over het Unieverdrag van Maastricht zich geconfronteerd zagen, toen zij zich moesten buigen over de vormgeving van de toekomstige samenwerking binnen de beoogde Europese Unie op het terrein van justitie en binnenlandse zaken. In die onderhandelingen speelde evenwel nog een belangrijke institutionele vraag een rol, die tot dusver door de lidstaten en de instellingen van de Gemeenschap onbeantwoord was gelaten: de vraag naar de afbakening van de bevoegdheden tussen de Gemeenschap en de lidstaten bij de uitwerking van de door het Gemeenschapsrecht geformuleerde doelstelling, te geraken tot een ruimte zonder binnengrenzen, waarin het vrije verkeer van personen is gewaarborgd. Daarover thans meer.

3. Communautaire vs. intergouvernementele besluitvorming

Uit de geschetste voorgeschiedenis blijkt dat alle besprekingen, gericht op het treffen van maatregelen m.b.t. de opheffing van binnengrenscontroles, de inrichting van buitengrenscontroles en het treffen van zgn. compensatoire voorzieningen, in een klassiek, intergouvernementeel verband zijn gevoerd. Dit betreft niet alleen de besprekingen tussen de Schengenlanden, maar ook die tussen de Twaalf.

Bij de besprekingen tussen de landen van Schengen wordt de Europese Commissie wel betrokken, doch uitsluitend op het niveau van de bijeenkomsten van Ministers en Staatssecretarissen en van het hoogste ambtelijke voorportaal: de Centrale onderhandelingsgroep. Bij de onderhandelingen op lager werkgroepniveau werd de Commissie niet toegelaten. Waar zij wel tegenwoordig is, is dat al-

5. Daarmee lijkt ook op het terrein van het vrije verkeer van personen een Europa van twee snelheden te ontstaan. Enerzijds de snelheid van de landen gebonden aan de Uitvoeringsovereenkomst van Schengen en anderzijds de snelheid van de overige. Door de landen van Schengen wordt, gelet op de impasse waarin het overleg tussen de Twaalf is geraakt, zolang het Verdrag inzake de overschrijding van de buitengrenzen niet tot stand komt, de Uitvoeringsovereenkomst van Schengen steeds meer beschouwd als de verwezenlijking – voor het merendeel der lidstaten – van de doelstelling van artikel 8a van het EEG-Verdrag op het vlak van het vrije verkeer van personen en niet langer als een 'proeftuin' voor de ontwikkeling van een regime voor de Twaalf.

leen in de hoedanigheid van waarnemer, zonder enige initiërende of medebeslissende bevoegdheid.

Bij de besprekingen tussen de Twaalf over de verschillende met het vrije personenverkeer in verband te brengen onderwerpen is de Commissie ook betrokken: dat was van meet af aan het geval in de ad hoc groep Immigratie, waarvan het secretariaat gevoerd wordt door het Secretariaat-Generaal van de Raad van de Europese Gemeenschappen, en in de groep Coopération Judiciaire, die – als onderdeel van de Europese Politieke Samenwerking – de door die samenwerking voorgeschreven contacten met de Commissie onderhoudt. Ook in de groep Wederzijdse administratieve bijstand van de douane is de Commissie als waarnemer vertegenwoordigd. Dat was tot voor kort niet het geval in het Trevi-overleg. Onlangs is evenwel besloten de Commissie als waarnemer bij enkele van de activiteiten van Trevi toe te laten. Dat betreft met name de activiteiten van de groep Trevi '92, die uitvoering geeft aan een deel van het actieprogramma van het document van Palma, en van de Trevi-groep, die belast is met de uitwerking van de door de Europese Raad van Luxemburg gelanceerde ideeën voor de oprichting van 'Europa', een organisatie voor uitwisseling van politiegegevens op Europese schaal. Het behoeft geen betoog dat t.a.v. geen van deze overlegvormen een rol aan het Europese Parlement is toebedacht.

Men kan zich afvragen of het tot stand brengen van de benodigde regelingen met het oog op de verwezenlijking van een doelstelling van artikel 8a van het EEG-Verdrag via intergouvernementele besluitvormingsprocedures en aan de hand van klassieke intergouvernementele verdragen tussen de lidstaten wel met het Gemeenschapsrecht verenigbaar is. Dienen daartoe niet, net als bij de verwezenlijking van de andere doelstellingen van de interne markt – vrij verkeer van goederen, diensten en kapitaal – de in het EEG-Verdrag zelf voorziene communautaire besluitvormingsprocessen te worden angewend? Er kan verwezen worden naar artikel 100a van het EEG-Verdrag, dat met zoveel woorden voorziet in een communautaire procedure voor de totstandkoming van bepalingen inzake het vrije verkeer van personen.

Bij de beantwoording van deze vraag dienen verschillende overwegingen in de beschouwing te worden betrokken. Allereerst moet men constateren dat bij een groot aantal lidstaten de behoefte bestaat aan een zo breed mogelijke benadering van de implicaties van opheffing van binnengrenscontroles en een verruiming van het vrije verkeer van personen binnen het gehele grondgebied van de Gemeenschap. Dit geldt voor de handhaving van de openbare orde en de veiligheid, zowel in de vorm van een beheersing van immigratiestromen, als van de voorkoming en bestrijding van vormen van criminaliteit die door opheffing van grenscontroles kunnen worden bevorderd. Het gaat hier om beleidsterreinen, die bij uitstek gezien worden als behorend tot de eigen bevoegdheidssfeer van de lidstaten en die door het Gemeenschapsrecht ook altijd als zodanig zijn gerespecteerd.

Die brede, liefst geïntegreerde, beschouwing van de verschillende implicaties kan leiden tot de wenselijkheid maatregelen te treffen over onderwerpen, waarvan het verband met het vrije verkeer van personen toch betrekkelijk ver verwijderd is. De Uitvoeringsovereenkomst van Schengen biedt daarvan vele voorbeelden: vaak heeft men de opheffing van de binnengrenscontroles slechts aangegrepen als aanleiding om datgene geregeld te krijgen wat men met behoud van die

controles ook graag geregeld had willen zien, maar waarover in het verleden geen overeenstemming kon worden bereikt. Hier speelt uiteraard het spel van de onderhandelingen en het geven en nemen op de grondslag van nationale verlanglijstjes: ik denk aan de regeling van de internationale werking van het *ne bis in idem* beginsel, aan verdere harmonisatie van het drugsbeleid, aan bepaalde verbeteringen in het recht van de wederzijdse justitiële rechtshulp en aan bepaalde vormen van politieke samenwerking zoals het posteren van contactambtenaren of het onderling afstemmen van telecommunicatieapparatuur.

Het enkele feit dat zoveel uiteenlopende onderwerpen in de Uitvoeringsovereenkomst van Schengen een plaats hebben gevonden rechtvaardigt nog niet de conclusie dat derhalve al die onderwerpen tussen de Twaalf in communautaire regelingen ondergebracht zouden moeten worden.

In de tweede plaats moet worden opgemerkt dat communautaire regelgeving slechts tot stand kan komen op grond van initiatieven van de Europese Commissie. De Commissie heeft er evenwel van afgezien (behoudens een enkele uitzondering – met name de Richtlijn inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van vuurwapens⁶), met voorstellen te komen voor richtlijnen of verordeningen over onderwerpen die met het vrije verkeer van personen verband houden. Dit aangezien zij zich ervan bewust is dat dergelijke voorstellen nimmer de vereiste unanimiteit in de Raad zullen verkrijgen, gelet op de fundamentele verschillen van opvatting tussen de lidstaten onderling over zowel de reikwijdte van artikel 8a EEG als over de reikwijdte van de bevoegdheden van de Gemeenschap ter zake. De Commissie heeft, tegen de meer principiële kritiek van het Europese Parlement in, steeds aan een pragmatische benadering de voorkeur gegeven. Zij heeft geconstateerd dat de landen van Schengen in de Uitvoeringsovereenkomst van 1990 het bewijs hebben geleverd dat er overeenstemming te bereiken is tussen een belangrijke (en zich steeds uitbreidende) groep van lidstaten over de algehele afschaffing van binnengrenscontroles over personen en over de in samenhang daarmee te treffen compenserende maatregelen. De Uitvoeringsovereenkomst van Schengen vormt voor de Commissie het bewijs dat aan artikel 8a EEG-Verdrag voor het personenverkeer uitvoering gegeven kan worden en zij acht het onverstandig dit moeizaam bevochten akkoord tussen de betrokken lidstaten met eigen voorstellen te doorkruisen. Een pragmatische benadering heeft hier derhalve de overhand over een principiële.

Een derde element in de beschouwingen betreft het verschil in democratisch gehalte tussen communautaire en intergouvernementele besluitvorming. Communautaire besluitvorming, zo luidt een veelgehoorde stelling, is van een hoger democratisch gehalte dan intergouvernementele besluitvorming. Om die reden is een communautaire regeling van alle met het vrije verkeer van personen in verband te brengen onderwerpen wenselijk. Die stelling lijkt mij aanvechtbaar. Met name lijkt mij aanvechtbaar dat controle door het Europese Parlement een grotere democratische waarborg biedt dan controle door de nationale Parlementen van de lidstaten. Het Europese Parlement wordt in communautaire procedures slechts geconsulteerd, maar heeft niet – zoals nationale Parlementen in intergouvernementele procedures – de macht door het onthouden van zijn goedkeuring

6. Richtlijn van de Raad van 18 juni 1991 nr. 91/477/EEG, L256/51.

de totstandkoming van een regeling in de weg te staan. Het Europese Parlement kan wel enige invloed uitoefenen in de fase voorafgaand aan de totstandkoming van een communautaire regeling. Ook de goedkeuring door nationale Parlementen van een intergouvernementele regeling betreft doorgaans een reeds op regeeringsniveau vastgestelde tekst. Dat behoeft echter niet te verhinderen dat nationale Parlementen controle uitoefenen op de wijze waarop de regeringen de intergouvernementele onderhandelingen voeren.

Kortom, vooralsnog kan niet beweerd worden dat intergouvernementele regelingen naar hun aard in democratisch gehalte achterblijven bij communautaire regelingen. Dat zal in de afzienbare toekomst niet anders zijn, omdat ook in het Unieverdrag van Maastricht aan het Europese Parlement ter zake van de betrokkenheid bij de totstandkoming van communautaire regelgeving op het gebied van het vrije verkeer van personen geen nieuwe, verdergaande bevoegdheden zijn toegekend.

De kwestie of een tot stand gebrachte regeling – communautair of intergouvernementeel – voorziet in een mogelijkheid tot toetsing door een internationale rechter – het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen – moet van die van het democratisch gehalte worden onderscheiden. Het is wel een kwestie die in Nederland bij de parlementaire goedkeuring van de Uitvoeringsovereenkomst van Schengen veel aandacht heeft gekregen. Ik volsta hier met de constatering dat ook bij een intergouvernementeel verdrag tussen de lidstaten van de Gemeenschap het Hof van Justitie kan worden aangewezen als internationaalrechtelijke instantie, te belasten met de interpretatie van de Verdragsbepalingen en de beslechting van geschillen die tussen de bij de toepassing het Verdrag betrokken lidstaten mochten rijzen.

4. De regeling van de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken in het Unieverdrag

Zoals bekend vormt Titel VI van het Unieverdrag – bepalingen betreffende de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken – één van de drie pijlers waarop de beoogde Europese Unie berust. Daarnaast staan de communautaire pijler en de pijler inzake het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Met de laatste pijler heeft de Justitiepijler zijn intergouvernementeel karakter gemeen.

In de wijze waarop de opstellers van het Unieverdrag gestalte hebben gegeven aan de Justitiepijler valt zowel de voorgeschiedenis van de samenwerking tussen de lidstaten op het gebied van justitie en binnenlandse zaken als de discussie over eventuele communautarisering van bepaalde onderwerpen daaruit te ontwaren. Het bereikte eindresultaat draagt duidelijk de sporen in zich van een compromis. Dat compromis betreft vooral de verhouding tussen communautaire en intergouvernementele besluitvorming of, in iets andere termen, de mate van betrokkenheid van de verschillende communautaire instanties bij de besluitvorming op dit gebied.

Voor de opsomming van de onderwerpen die deel gaan uitmaken van de samenwerking binnen de Unie op het gebied van justitie en binnenlandse zaken is duidelijk aansluiting gezocht bij reeds bestaande overlegfora. Die onderwerpen

zijn overigens niet alleen in Titel VI van het Unieverdrag terug te vinden maar deels ook in het door het Unieverdrag gewijzigde EG-Verdrag, en wel in het nieuwe artikel 100c EEG. Daar is datgene ondergebracht waarvoor de opstellers van het Verdrag de tijd reeds thans rijp achtten voor communautaire besluitvorming: de vaststelling van de lijst van landen waarvan de onderdanen visumplichtig zijn, alsmede de invoering van een model voor een eenvormig visum. Geheel zuiver communautair is de in artikel 100c voorziene procedure overigens niet, omdat in het vierde lid de mogelijkheid wordt gecreëerd, dat een communautaire regeling op initiatief van een lidstaat tot stand komt. Of het daar in de praktijk ooit toe zal komen voor de beperkte gebieden waarop artikel 100c vooreerst van toepassing zal zijn, valt overigens te betwijfelen.

De in artikel 100c bedoelde onderwerpen alsmede de onderwerpen die in artikel K.1. onder 1, 2 en 3 zijn opgesomd, behoren thans tot het werkterrein van de meergenoemde ad hoc groep Immigratie. Het gaat om het asielbeleid, om voorschriften m.b.t. de overschrijding van de buitengrenzen van de lidstaten door personen en de controle daarop, alsmede het immigratiebeleid en bepaalde facetten van het beleid t.a.v. onderdanen van derde landen. Het onderwerp genoemd in artikel K.1. onder punt 4, de strijd tegen de drugverslaving, weerspiegelt de activiteiten van een in 1990 opgericht Europese Comité inzake drugbestrijding (CELAD), een eveneens op intergouvernementele leest geschoeide werkgroep, bestaande uit nationale Coördinatoren inzake drugbestrijding, die de uiteenlopende activiteiten tussen de Twaalf op dit gebied zouden moeten coördineren. CELAD heeft in 1990 een zgn. Europees drugbestrijdingsplan opgesteld, dat is voorgelegd en aanvaard door de Europese Raad. Uitvloeisel van dat plan is de oprichting van een Europees drugswaarnemingscentrum, waar informatie over verslaving en de aanpak daarvan in de lidstaten zou moeten worden bijeengebracht. Dat Centrum wordt evenwel bij communautaire regeling, een verordening, opgericht. De vraag naar de verhouding tussen communautaire bevoegdheden en de bevoegdheden van de lidstaten op het gebied van de aanpak van drugverslaving zal overigens in de toekomst de pennen nog wel in beweging brengen, nu in de door het Verdrag van Maastricht in het nieuwe artikel 129 van het EG-verdrag in te voegen bepaling over volksgezondheid (art. 129 EG) aan de Gemeenschap met zoveel woorden wordt opgedragen op te treden ter preventie van o.m. drugverslaving.

Bestrijding van fraude van internationale omvang, genoemd in artikel K.1. onder punt 5, vormde tot dusver geen onderwerp waarvoor enigerlei intergouvernementeel forum door de lidstaten is opgericht. De vermelding van dit onderwerp onderstreept evenwel het belang dat de regeringen er aan hechten gezamenlijk de internationale fraude, en in het bijzonder de zgn. EEG-fraude, aan te pakken. Een eerste recente aanzet daartoe kan worden gevonden in de op 13 november 1991 door de Raad en de Ministers van Justitie aanvaarde resolutie betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap.⁷ De justitiële samenwerking in burgerlijke en strafzaken, genoemd onder de punten 6 en 7 van artikel K.1. werd tot dusver behartigd door de groepen 'Coopération judiciaire' die in het kader van de Europese Politieke Samenwerking werkzaam zijn. Het

7. Resolutie van de Raad en van de vertegenwoordigers van de lidstaten in het kader van de Raad bijeen, *PB. C.*, nr. 328/1 d.d. 17 december 1991.

volgende onderwerp, de douanesamenwerking, vormt het domein van de groep Wederzijdse bijstand van de douane en het laatste onderwerp, de politieke samenwerking, reflecteert het werkteerrein van de verschillende groepen van het Trevi-overleg.

Duiden de verschillende onderwerpen derhalve op reeds lopende activiteiten, de wijze waarop het overleg over die onderwerpen zal worden gestructureerd zal, volgens de bedoelingen van de opstellers van het Unieverdrag, een aanmerkelijke verandering ondergaan. Zo berust de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de besluitvorming bij de Raad van Ministers. Dit is de Raad, voorzien in de artikelen C en E van het Unieverdrag. De Raad zal, voor de onderwerpen uit de Justitiepijler, opereren als een 'Unieraad' en beschikt uit dien hoofde niet over dezelfde bevoegdheid als de EG-Raad. De besluiten waartoe de Unieraad kan komen, staan opgesomd in artikel K.3., nl. a. het vaststellen van gemeenschappelijke standpunten, b. het besluiten tot gemeenschappelijk optreden en c. het sluiten van overeenkomsten, goed te keuren door de nationale parlementen van de lidstaten. Hoewel nog nader zal moeten worden ingevuld wat 'gemeenschappelijke standpunten' en wat 'gemeenschappelijk optreden' inhoudt, lijkt het eerste vooral van belang met het oog op het optreden van de lidstaten in internationale organisaties en conferenties als bedoeld in artikel K.5. en zijn de gemeenschappelijke acties vooral op de interne onderlinge samenwerking gericht.

Alle activiteiten op het gebied van justitie en binnenlandse zaken, met inbegrip van die, vallende onder artikel 100c van het EG-Verdrag, worden gecoördineerd door een Comité van hoge ambtenaren. Dit Comité, naar zijn bron althans aangeduid als het 'K.4.-Comité', vormt, afgezien van het Comité van permanente vertegenwoordigers van de lidstaten (het Coreper), het hoogste ambtelijk voorportaal voor de besluitvorming in de Raad. Het K.4.-Comité zal derhalve de functie moeten vervullen, die thans nog door verschillende gremia worden vervuld: de Coördinatoren vrij verkeer van personen, de Coördinatoren inzake drugbestrijding, de Hoge ambtenaren van Trevi, het Politiek Comité van de Europese Politieke Samenwerking, voor zover dit toezicht uitoefende op de werkzaamheden van de groep 'Coopération Judiciaire' en de Directeuren-Generaal Douane van de lidstaten, voorzover de groep wederzijdse bijstand van de douane onder hun supervisie opereerde. Deze geïntegreerde coördinatie in het K.4.-Comité moet borg staan voor een rationele aanpak, het stellen van prioriteiten en het voorkomen van dubbel werk. Zoals gezegd, laat de instelling van het K.4.-Comité het functioneren van het Coreper onverlet. Dat houdt in dat zij, alvorens voorstellen aan Raad worden voorgelegd, na voorbereiding in het K.4.-Comité nog het Coreper dienen te passeren. Dit kan betekenen dat door het K.4. Comité goedgekeurde ontwerp-besluiten alsnog ter discussie worden gesteld en mogelijk gewijzigd of van tafel gehaald in het Coreper. Uiteraard dienen fricties tussen beide instellingen zoveel mogelijk vermeden te worden. Dat vraagt om een zekere onderlinge taakafbakening, waarbij het K.4.-Comité vooral verantwoordelijk zou moeten zijn voor de inhoudelijke kanten van de te nemen besluiten en het Coreper meer het oog dient te hebben op de institutionele zuiverheid van de besluitvoorbereiding.

Een andere waarborg voor de rationaliteit van de organisatie van het werk moet worden gevonden in het feit dat voor alle werkzaamheden op het gebied van justitie en binnenlandse zaken één secretariaat, nl. het Secretariaat-Generaal van

de Raad, zal opereren. Daarmee komen de bestaande afzonderlijke secretariaten voor Trevi, de EPS en de Groep wederzijdse administratieve bijstand te vervallen. Daarmee komt op het Secretariaat-Generaal van de Raad een zware verantwoordelijkheid te rusten, ter vervulling waarvan de nodige organisatorische maatregelen getroffen zullen moeten worden. Weet het Raadssecretariaat aan de daaraan gestelde verwachtingen te voldoen, dan kan het een zeer belangrijke factor in de ontwikkeling van de Europese strafrechtelijke en civielrechtelijke samenwerking worden.

Welke is nu de rol die aan de overige communautaire instellingen op het gebied van justitie en binnenlandse zaken is toebedacht? Over het Europese Parlement kan ik betrekkelijk kort zijn; artikel K.5. beperkt deze rol tot het op gezette tijden geïnformeerd worden door het Voorzitterschap en de Commissie, het geraadpleegd worden door het Voorzitterschap – op diens initiatief naar ik aanneem – over de voornaamste aspecten van de lopende activiteiten en het mogen stellen van vragen of doen van aanbevelingen aan de Raad. Het Parlement wordt voorts geacht eenmaal per jaar een debat te wijden aan de vooruitgang die bij de tenuitvoerlegging op de verschillende gebieden van justitie en binnenlandse zaken is geboekt. Er bestaat derhalve geen verdragsverplichting tot consultatie van het Europese Parlement over b.v. ontwerpverdragen die de Raad kan vaststellen ter goedkeuring door de nationale parlementen van de lidstaten.

De rol van de Commissie is zeer precies afgebakend. Enerzijds is voorgeschreven dat de Commissie volledig wordt betrokken bij de werkzaamheden waarop Titel VI van het Unieverdrag betrekking heeft, dus met inbegrip van werkzaamheden die nu nog b.v. in Trevi-verband buiten aanwezigheid van de Commissie worden verricht. Anderzijds is het recht van de Commissie om zelf met voorstellen te komen op de grondslag waarvan de onderhandelingen en besprekingen worden gevoerd, beperkt. Hebben de lidstaten op alle gebieden het initiatiefrecht, voor de Commissie geldt dit slechts voor een beperkt aantal onderwerpen. Uitgesloten is het initiatiefrecht voor de Commissie op de gebieden van de politieke samenwerking, de douane samenwerking en de justitiële samenwerking in strafzaken, ook als het dergelijke samenwerking ten behoeve van de bestrijding van drugsverslaving of fraude van internationale omvang betreft.

Op de overige terreinen heeft de Commissie wel een initiatiefrecht, zij het dat dit geen exclusief recht is.

Ook de rol van het Hof van Justitie is beperkt. Uit artikel L van het Unieverdrag blijkt dat het Hof geen bevoegdheid heeft tot interpretatie van de artikelen van Titel VI van het Unieverdrag en de uit dien hoofde tot stand gekomen besluiten, met uitzondering van de gevallen waarin een dergelijke bevoegdheid uitdrukkelijk in een tussen de lidstaten te sluiten overeenkomst is toegekend. Zulks vereist unanieme besluitvorming zodat het nog staat te bezien of van deze mogelijkheid veel gebruik zal worden gemaakt.

5. Slotopmerkingen

Eenzelfde terughoudendheid geldt voor de verwachtingen die ten aanzien van het laatste artikel uit de Titel over justitie en binnenlandse zaken, artikel K.9., mogen worden gekoesterd. Dat artikel biedt een procedure voor het overhevelen van onderwerpen uit Titel VI van het Unieverdrag naar het EG-Verdrag. Via een dergelijke procedure kunnen derhalve bepaalde onderwerpen uit de intergouvernementele samenwerking worden gecommunautariseerd, waardoor zij bij wege van richtlijn of verordening, op initiatief van de Commissie en met volledige rechtsmacht voor het Hof van Justitie kunnen worden geregeld. De procedure van artikel K.9. verlangt een unanieme beslissing van de Raad, die vervolgens aan goedkeuring door de nationale parlementen van de lidstaten is onderworpen. Van deze mogelijkheid tot overheveling zijn overigens onderwerpen betreffende de justitiële samenwerking in strafzaken, de douanesamenwerking en de politieke samenwerking uitgesloten. Wil men die alsnog binnen het bereik van artikel K.9. brengen, dan is wijziging van het Unieverdrag noodzakelijk. De voorziene procedure is dermate zwaar, dat niet te verwachten valt dat het binnen afzienbare tijd tot enige overheveling van bevoegdheden naar de Gemeenschap zal komen. Maastricht bevestigt het primaat van de intergouvernementele samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken.

Hoewel de Unie geen rechtspersoonlijkheid is toegedacht, is het m.i. wel te beschouwen als een internationale organisatie die als zodanig een eigen plaats zal opeisen tussen andere internationale organisaties, niet alleen mondiaal maar ook binnen het Europese continent. Op het gebied van justitie en binnenlandse zaken zal de Unie zich intensief gaan bezighouden met onderwerpen die traditioneel veelal reeds tot het werkterrein van andere internationale organisaties behoren. Het is te verwachten dat een gestructureerde samenwerking tussen de EG-lidstaten op strafrechtelijk en civielrechtelijk terrein het belang van een organisatie als de Raad van Europa (die tot nu toe toonaangevend is geweest in de ontwikkeling van recht en beleid op het gebied van justitiële samenwerking) of van Interpol (dat tot nu toe het belangrijkste medium voor internationale politiesamenwerking is) gaat overschaduwen. De uitdijende omvang van deze organisaties werkt dat proces ook in de hand; hoe groter de organisatie, des te logger haar werkwijze en des te minder mogelijkheden voor het op gang brengen van nieuwe rechtsontwikkelingen. De ontwikkeling van eigen vormen van samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken tussen de EG-lidstaten is in gang gezet. Het proces lijkt onomkeerbaar; daaraan zal het eventueel stranden van het Unieverdrag van Maastricht niet in de weg staan. Het centrum van de activiteiten, gericht op de stimulering van strafrechtelijke samenwerking in Europa, is zich aan het verplaatsen van Straatsburg naar Brussel.

TITEL VI. BEPALINGEN BETREFFENDE DE SAMENWERKING OP HET GEBIED VAN JUSTITIE EN BINNENLANDSE ZAKEN

Art. K. Op de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken zijn de volgende bepalingen van toepassing.

Art. K.1. Met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie, met name het vrije verkeer van personen, en onverminderd de bevoegdheden van de Europese Gemeenschap, beschouwen de Lid-Staten de volgende gebieden als aangelegenheden van gemeenschappelijk belang:

1. asielbeleid;
2. voorschriften met betrekking tot de overschrijding van de buitengrenzen van de Lid-Staten door personen en de uitoefening van de controle daarop;
3. immigratiebeleid en beleid ten aanzien van onderdanen van derde landen;
 - a. de voorwaarden voor onderdanen van derde landen inzake de toegang tot en het verkeer op het grondgebied van de Lid-Staten;
 - b. de voorwaarden inzake het verblijf van onderdanen van derde landen op het grondgebied van de Lid-Staten, met inbegrip van gezinshereniging en toegang tot de arbeidsmarkt;
 - c. de strijd tegen illegale immigratie, illegaal verblijf en illegale arbeid door onderdanen van derde landen op het grondgebied van de Lid-Staten;
4. de strijd tegen drugverslaving voor zover dit gebied niet onder de punten 7 tot en met 9 valt;
5. bestrijding van fraude van internationale omvang, voor zover dit gebied niet onder de punten 7 tot en met 9 valt;
6. justitiële samenwerking in burgerlijke zaken;
7. justitiële samenwerking in strafzaken;
8. douanesamenwerking;
9. politieke samenwerking met het oog op het voorkomen en bestrijden van terrorisme, de illegale drughandel en andere ernstige vormen van internationale criminaliteit, zo nodig met inbegrip van bepaalde aspecten van douanesamenwerking, in samenhang met de organisatie op unieniveau van een systeem voor de uitwisseling van informatie binnen een Europese Politiedienst (Europol).

Art. K.2. 1. De in artikel K.1. genoemde aangelegenheden worden behandeld met eerbiediging van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van 4 november 1950 en het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen van 28 juli 1951, en rekening houdend met de bescherming die de Lid-Staten verlenen aan personen die om politieke redenen vervolgd worden.

2. Deze titel laat de uitoefening van de verantwoordelijkheden van de Lid-Staten ten aanzien van de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid onverlet.

Art. K.3. 1. Op de in artikel K.1. genoemde gebieden vindt tussen de Lid-Staten wederzijdse informatie en onderling overleg plaats in de Raad, ten einde hun optreden te coördineren. De Lid-Staten stellen te dien einde een samenwerking tussen hun bevoegde overheidsdiensten in.

2. De Raad kan,
 - op initiatief van elke Lid-Staat of van de Commissie voor wat de punten 1 tot en met 6 van artikel K.1. betreft,

– op initiatief van elke Lid-Staat voor wat de punten 7 tot en met 9 van artikel K.1. betreft:

a. gemeenschappelijke standpunten vaststellen alsmede in een passende vorm en volgens passende procedures elke samenwerking bevorderen die bijdraagt tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie;

b. tot gemeenschappelijk optreden besluiten voor zover de doelstellingen van de Unie vanwege de omvang of de gevolgen van het beoogde optreden beter kunnen worden bereikt door een gemeenschappelijk optreden dan door een optreden van de Lid-Staten afzonderlijk; hij kan besluiten dat de maatregelen ter uitvoering van een gemeenschappelijk optreden worden vastgesteld met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen;

c. onverminderd het bepaalde in artikel 220 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, overeenkomsten opstellen, waarvan hij de aanneming door de Lid-Staten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen aanbeveelt.

Tenzij in zulke overeenkomsten anders wordt bepaald, worden maatregelen ter uitvoering van die overeenkomsten in de Raad aangenomen met een meerderheid van twee derde van de stemmen van de hoge verdragsluitende partijen.

In die overeenkomsten kan bepaald worden dat het Hof van Justitie bevoegd is om de bepalingen van die overeenkomsten uit te leggen en uitspraak te doen in alle geschillen betreffende de toepassing ervan, volgens de regelingen die in die overeenkomsten kunnen worden omschreven.

Art. K.4. 1. Er wordt een coördinatiecomité van hoge ambtenaren opgericht. Dit comité heeft naast zijn coördinerende functie tot taak:

– hetzij op verzoek van de Raad, hetzij op eigen initiatief ten behoeve van de Raad adviezen uit te brengen;

– onverminderd artikel 151 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, bij te dragen aan de voorbereiding van de werkzaamheden van de Raad op de in artikel K.1. bedoelde gebieden, alsmede, onder de voorwaarden van artikel 100 D van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, op de in artikel 100 C van dat Verdrag bedoelde gebieden.

2. De Commissie wordt volledig betrokken bij de werkzaamheden op de in deze titel genoemde gebieden.

3. De Raad besluit met eenparigheid van stemmen, behalve voor procedurekwesties en in gevallen waarvoor artikel K.3. uitdrukkelijk in een andere stemregeling voorziet.

Ingeval voor de besluiten van de Raad een gekwalificeerde meerderheid van stemmen vereist is, worden de stemmen van de leden gewogen overeenkomstig artikel 148, lid 2, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en komen de besluiten tot stand wanneer zij ten minste vierenvijftig stemmen hebben verkregen, waarbij ten minste acht leden voorstemmen.

Art. K.5. De Lid-Staten verwoorden de krachtens deze titel vastgestelde gemeenschappelijke standpunten in de internationale en op de internationale conferenties waaraan zij deelnemen.

Art. K.6. Het voorzitterschap en de Commissie brengen het Europees Parlement regelmatig op de hoogte van de werkzaamheden op de onder deze titel vallende gebieden.

Het voorzitterschap raadpleegt het Europees Parlement over de voornaamste aspecten van de activiteiten op de in deze titel genoemde gebieden en ziet erop toe dat de opvattingen van het Europees Parlement naar behoren in aanmerking worden genomen.

Het Europees Parlement kan vragen of aanbevelingen tot de Raad richten. Het wijdt ieder jaar een debat aan de vooruitgang die bij de tenuitvoerlegging op de in deze titel genoemde gebieden is geboekt.

Art. K.7. Het bepaalde in deze titel vormt geen beletsel voor de instelling of de ontwikkeling van een nauwere samenwerking tussen twee of meer Lid-Staten, voor zover die samenwerking niet indruist tegen of geen belemmeringen vormt voor de in deze titel beoogde samenwerking.

Art. K.8. 1. De artikelen 137, 138, 139 tot en met 142, 146, 147, 150 tot en met 153, 157 tot en met 163 en 217 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap zijn van toepassing op de bepalingen betreffende de in deze titel bedoelde gebieden.

2. De administratieve uitgaven die voor de instellingen voortvloeien uit de bepalingen betreffende de in deze titel bedoelde gebieden, komen ten laste van de begroting van de Europese Gemeenschappen.

De Raad kan eveneens:

- hetzij met eenparigheid van stemmen besluiten dat uit de tenuitvoerlegging van die bepalingen voortvloeiende beleidsuitgaven ten laste komen van de begroting van de Europese Gemeenschappen; in dat geval is de begrotingsprocedure van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap van toepassing;
- hetzij constateren dat beleidsuitgaven ten laste van de Lid-Staten komen, eventueel volgens een vast te stellen verdeelsleutel.

Art. K.9. De Raad kan met eenparigheid van stemmen op initiatief van de Commissie of van een Lid-Staat besluiten dat artikel 100 C van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap van toepassing is op optreden op in artikel K.1., punten 1 tot en met 6, genoemde gebieden, waarbij hij de desbetreffende stemprocedures vaststelt.

Hij beveelt de Lid-Staten aan dit besluit overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen aan te nemen.