

MAASTRICHT IN BEWEGING

Enkele bedenkingen na het Belgisch Voorzitterschap van de Europese Unie

Daniel Flore* en Rudi Troosters**

Op 1 juli 1993 werd België Voorzitter van de Europese Gemeenschappen. Op 1 november 1993 trad het Verdrag over de Europese Unie (hierna: het verdrag) in werking. Op 29 en 30 november 1993 ging in Brussel de 1710^e zitting door van de Raad – de eerste zitting van de Raad Justitie/Binnenlandse Zaken van de Europese Unie. 1 juli, 1 november, 29 en 30 november, enkele data, enkele ogenblikken op de lange weg naar een geïntegreerde Europese samenwerking op het vlak van justitie.

België heeft het 'bijzondere voorrecht' genoten richting te mogen geven aan de lotsbestemming van de Twaalf op het gevoelige ogenblik van de inwerkingtreding van het verdrag. Het heeft, van bij de aanvang, de nieuwe structuren en beslissingsmechanismen die door het verdrag worden ingesteld, tot leven mogen brengen.

Dit artikel wil een aantal bedenkingen weergeven over de eerste stappen van de Europese Unie op het vlak van justitie, in het licht van de ervaring van het Belgisch voorzitterschap en van de resultaten van de eerste Raad van ministers van de Europese Unie op het vlak van justitie.

Vooreerst worden de basisbeginselen uit het verdrag die betrekking hebben op justitie en binnenlandse zaken in herinnering gebracht. Deze vormen het kader van de nieuwe structuren en van de nieuwe beslissingsmechanismen op deze domeinen. Een poging zal worden ondernomen zowel te wijzen op de beperkingen en de reële innovaties die dit nieuwe kader biedt, als de vragen die erdoor worden opgeworpen aan de orde te stellen.

Vervolgens zullen de werkzaamheden van de eerste Raad van de Unie op het gebied van justitie en binnenlandse zaken worden toegelicht. Hierbij wordt geenszins volledigheid betracht. Het is eerder de bedoeling een aantal resultaten die meer in het bijzonder voor de strafrechtspleging interessant zijn, in het licht te stellen: een verklaring van de Raad over uitlevering en een verslag en conclusies van de Raad over de internationale georganiseerde criminaliteit.

* Hoofd van de Dienst Algemeen en Internationaal Strafrecht bij het Ministerie van Justitie; in het kader van het Belgisch Voorzitterschap van de Europese Unie, voorzitter van de stuurgroep III – gerechtelijke samenwerking (strafzaken), van haar technische groepen en van de *ad hoc* groep over de internationale georganiseerde criminaliteit.

** Adjunct-rechtskundig adviseur bij de Dienst Algemeen en Internationaal Strafrecht bij het Ministerie van Justitie; in het kader van het Belgisch Voorzitterschap van de Europese Unie, assistent van het voorzitterschap voor stuurgroep III – gerechtelijke samenwerking (strafzaken), voor haar technische groepen en voor de *ad hoc* groep over de internationale georganiseerde criminaliteit.

Ten slotte zullen deze eerste resultaten en oriënteringen die zichtbaar worden na enkele maanden van werkzaamheden, geconfronteerd worden met de theoretische vragen die het nieuwe institutionele kader oproept.

1. Titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie: een nieuw institutioneel kader

Het Verdrag van Maastricht heeft reeds veel speksel en inkt doen vloeien tussen het ogenblik waarop het werd ondertekend en dat waarop het in werking is getreden, tijdens het moeilijke en onzekere stadium van de bekrachtiging door de Parlementen van de twaalf Lidstaten. Talrijk waren de stemmen die uitriepen dat verschillende bepalingen ervan een onaanvaardbare afstand van soevereiniteit met zich mee brachten. Anderen van hun kant trachtten het belang van de te nemen stap te benadrukken – de stap van de Europese Gemeenschappen naar de Europese Unie.

In deze discussies heeft titel VI, die betrekking heeft op de samenwerking inzake justitie en binnenlandse zaken, zeker niet de meeste reacties opgeroepen bij de publieke opinie. Niettemin heeft dit onderdeel van het verdrag, in de kringen die het meest rechtstreeks betrokken zijn bij de implementatie ervan, aanleiding gegeven tot vinnige debatten, uiting gevend aan vrees bij sommigen, hooggespannen verwachtingen bij anderen.

Het leek in deze context nuttig eerst even bondig te verduidelijken in welke opzichten titel VI van het Unieverdrag al dan niet de samenwerking tussen de Lidstaten op het vlak van justitie en binnenlandse zaken kan verbeteren, alvorens de ervaringen van het Belgisch voorzitterschap en enkele bedenkingen waartoe de eerste maanden van de werking van het nieuwe institutionele kader aanleiding geven, te bespreken. Het is niet de bedoeling hier de bepalingen van titel VI uiteen te zetten; deze zijn thans afdoende gekend.¹ Het gaat er louter om de troeven van het nieuwe institutionele kader, evenals de theoretische vragen die erdoor worden opgeroepen, in het licht te stellen.

1.1. DE VERBETERINGEN DIE DOOR TITEL VI WORDEN AANGEBRACHT

Op een aantal punten is iedereen het erover eens dat zij een stap voorwaarts betekenen in de verhoudingen tussen de Lidstaten op het vlak van justitie en binnenlandse zaken. Het gaat hier om het principe zelf van titel VI, het toepassingsgebied ervan, de structuur die wordt ingesteld, en de institutionele invoeging.

a. 'De derde pijler': de kracht van het symbool

Door inzake titel VI te spreken over een 'derde pijler' van de Europese Unie, naast de 'eerste pijler' – het communautair recht –, tevens de oudste, en naast de 'tweede pijler' – de buitenlandse politiek en het gemeenschappelijk veiligheidsbeleid –,

1. Zie het speciale nummer *Panopticon, Europees Strafrecht in intergouvernementeel en communautair perspectief*, 1992, p. 529-605.

waartoe reeds een aanzet werd gemaakt in de Europese Eenheidsakte², wordt reeds aangegeven welke wijziging inzake justitie en binnenlandse zaken heeft plaatsgegrepen op het vlak van de symboliek.

Tot op heden vormden justitie en binnenlandse zaken in beginsel geen kwesties van gemeenschappelijk belang voor de Lidstaten. Zij werden naar eigen goeddunken behandeld en gemeenschappelijke initiatieven van de Twaalf beantwoordden aan uiteenlopende en fluctuerende ratio's, naar gelang de omstandigheden.

Vanaf de inwerkingtreding van het verdrag vormden de domeinen van justitie en binnenlandse zaken, als zodanig, bekommernissen van de Europese Unie en vergen zij het ontwikkelen van een gemeenschappelijke politiek op het niveau van de Twaalf. Het gaat in de eerste plaats om een symbolische verbetering, in de mate dat de realisatie van een gemeenschappelijk beleid afhangt van de ter beschikking gestelde middelen; en, zoals verderop nog zal blijken, is het niet zeker dat deze laatste afgestemd zijn op de gekoesterde verwachtingen. Niettemin mag gesteld worden dat de erkenning van dit terrein van gemeenschappelijke verantwoordelijkheid een belangrijke etappe vormt op de weg naar een reële Europese Unie.

b. Op materieel vlak: de globalisering van de probleemstellingen

Voor de inwerkingtreding van het verdrag werden de problemen in verband met justitie en binnenlandse zaken op een fragmentarische wijze benaderd, in functie van de respectievelijke bevoegdheden van de nationale ministers en hun administraties: hier immigratie, daar politieke samenwerking, elders gerechtelijke samenwerking, en het beleid inzake verdovende middelen nog ergens anders. Enkel de Europese Raad was in staat om globalere impulsen te geven ten einde het hoofd te kunnen bieden aan uitdagingen die de samenleving stelt en die het geheel van de Lidstaten aanbelangen. Deze impulsen konden echter moeilijk op de gepaste wijze geïntegreerd worden in de technische groepen bij gebreke aan een geschikt juridisch kader.

Om hieraan te verhelpen, had de Europese Raad overigens reeds een coördinatiestructuur opgericht voor het vrij verkeer van personen. Hierbij werd gesteund op het feit dat het hier, sinds de Europese Eenheidsakte³, een intrinsieke doelstelling van de Europese Gemeenschappen betrof. Het objectief bleef evenwel zeer beperkt, m.n. de effectieve implementatie van het beginsel van het vrij verkeer van personen en de gevolgen ervan. Dit kan uiteraard geenszins op dezelfde lijn gesteld worden met de idee van een gemeenschappelijke benadering van het domein van justitie en binnenlandse zaken tussen de Lidstaten.

Sinds de inwerkingtreding van het verdrag is het uitgangspunt fundamenteel veranderd. Alle kwesties die voor de Lidstaten van gemeenschappelijk belang zijn en betrekking hebben op justitie en binnenlandse zaken, worden ingeschreven in één juridisch kader. Dit betekent dat de Raad samenlevingsproblemen op een meer globale wijze kan behandelen – transversaal met betrekking tot de bevoegdheden van de verschillende betrokken administraties of 'horizontaal' om een meer ge-

2. Titel III van de Europese Eenheidsakte (Luxemburg, 17 februari 1986, Den Haag, 28 februari 1986), houdende de bepalingen over de Europese samenwerking inzake buitenlands beleid.

3. Artikel 8A van het Verdrag tot oprichting van de Europese economische Gemeenschap, ingevoegd door de Eenheidsakte, artikel 13.

bruikelijke term te benutten –, en dat zij in staat zal zijn een coherente politiek uit te werken die rekening houdt met de verschillende aspecten van ordehandhaving, openbare veiligheid en justitie, waarbij een beroep wordt gedaan op preventieve maatregelen, administratieve regulering, repressie en politieke, douane- en gerechtelijke samenwerking tussen de Lidstaten.

c. Op structureel vlak: de eenvormigheid van de beslissingsstructuur

Parallel met de globalisering van de probleemvelden binnen één juridisch kader, voert titel VI één beslissingsstructuur in die wordt begeleid door een piramidale organisatie.

Voor de inwerkingtreding van het verdrag werden, zoals hogerop reeds werd gezegd, de werkzaamheden inzake justitie en binnenlandse zaken op een gefragmenteerde wijze benaderd, in functie van de respectievelijke bevoegdheden van de nationale ministers en hun administraties, binnen talloze werkstructuren zonder dat de precieze relaties ertussen werden vastgelegd, en waarbij elke werkstructuur een aspect van het domein behandelde in functie van zijn historische oorsprong, eerder dan vanuit een logische of politieke bekommernis. Het is hier niet de aangewezen plaats om dit labyrint van instanties in herinnering te brengen. Dit is reeds breedvoerig gebeurd in andere bijdragen.⁴ Derhalve kan worden volstaan met het in herinnering brengen van de grote lijnen van de situatie 'voor Maastricht'.

Er bestonden drie grote structuren die geleidelijk aan ontwikkeld werden zonder dat hiervoor een precies afgebakend institutioneel kader bestond: de structuur 'immigratie' bereidde de beslissingen voor van de ministers verantwoordelijk voor immigratie (dat wil zeggen hoofdzakelijk de ministers van binnenlandse zaken, maar eveneens die van justitie en in sommige landen van andere departementen); de 'Trevi'-structuur die zelf complex en gehiërarchiseerd was, bereidde de beslissingen voor van de ministers verantwoordelijk voor de politiediensten bij hun administratieve en repressieve taken (het ging om de ministers van binnenlandse zaken en/of justitie; een aantal ministers van justitie waren overigens niet vertegenwoordigd, hoewel zij onmiskenbaar bevoegd waren voor het politie-optreden inzake repressie); de structuur 'gerechtelijke samenwerking' ten slotte die op kunstmatige wijze was vastgehecht aan de werkstructuur van titel III van de Europese Eenheidsakte⁵, bereidde de beslissingen voor van de ministers van justitie.

Naast deze drie structuren die los van elkaar opereerden, bestond een groep coördinatoren waarnaar hogerop reeds werd verwezen. Deze had als taak te waken over de coördinatie van de werkzaamheden van de drie structuren, maar enkel in de mate dat deze betrekking hadden op de realisatie van het vrij verkeer van personen. Deze groep had overigens enkel een raadgevende rol en bracht geen verslag uit bij de 'immigratie'-, 'Trevi'- of justitieministers, maar enkel bij de Europese Raad. In dezelfde geest had de Europese Raad later een nieuwe coördinatiegroep

4. SCHUTTE, J., 'Europese samenwerking inzake justitie en veiligheid', *Panopticon*, 1992, p. 540-541; DIERKENS, R. e.a., *Grensoverschrijdende criminaliteit*, Gent, 1991, p. 371-392.

5. De problemen van gerechtelijke samenwerking in strafzaken tussen de Lidstaten waren paradoxaalwijze vastgeknoopt aan titel III van de Eenheidsakte die gewijd is aan de Europese samenwerking inzake buitenlands beleid, terwijl de doelstelling van deze titel was de buitenlandse betrekkingen te regelen van de Lidstaten van de Europese Gemeenschappen met niet-Lidstaten of met externe internationale organisaties.

opgericht om te waken over de coördinatie van de verschillende initiatieven tussen de Lidstaten in het kader van de strijd tegen de drugsverslaving.

Daar bovenop waren nog andere structuren gecreëerd in functie van de omstandigheden en noden van het moment. Deze brachten verslag uit bij de instanties waardoor zij ingesteld waren zonder rekening te houden met de andere werkzaamheden die tussen dezelfde Lidstaten in andere groepen aan de gang waren.

Deze summiere beschrijving van de stand van zaken is op zich al voldoende om het nut en het belang van titel VI te doen inzien in zover dat hierdoor één beslissingsstructuur in het leven wordt geroepen. Thans is een einde gekomen aan die veelheid van werkgroepen, die los en onafhankelijk van elkaar niet werden gecoördineerd en elkaar soms zelfs beconcurreerden. Thans zijn er geen verscheidene groepen 'hoge ambtenaren' meer (immigratie, Trevi, coördinatoren vrij verkeer, coördinatoren verdovende middelen) die rekenschap afleggen aan onderscheiden politieke instanties.

Er is een piramidale werkstructuur die wordt gecoördineerd door één coördinatiegroep ingesteld door het verdrag (art. K.4.1.). Deze groep legt rekenschap af bij één politieke instantie: de Raad. Deze laatste wordt nu de gesprekspartner van de Europese Raad en de politieke impulsen kunnen op samenhangende wijze via het coördinatiecomité worden georiënteerd naar de bevoegde technische werkgroepen. In de andere richting kunnen de werkzaamheden van de verschillende technische groepen worden gecoördineerd en in een ruimer kader worden geplaatst alvorens aan de Raad te worden overgemaakt.

Bovendien brengt de Raad voor de eerste keer de ministers van justitie en binnenlandse zaken op een geïnstitutionaliseerde wijze samen. Hierdoor wordt een reële concertatie tussen deze ministers mogelijk op alle domeinen die intern tot hun gedeelde bevoegdheid behoren.

d. Op institutioneel vlak: de verduidelijking van de rollen

Voor de inwerkingtreding van het verdrag speelden de belangrijkste zaken zich af in de marge van de bestaande instellingen. Er was bijgevolg weinig doorzichtigheid inzake het onderling verband van de verschillende werkzaamheden van de Lidstaten in het kader van de Raad.

Met het verdrag wordt het geheel van de werkzaamheden ingeschreven in het kader van de Raad en worden op principieel vlak de rollen van de verschillende instanties duidelijk vastgelegd.

Artikel K.4.2. bepaalt dat de Commissie volledig betrokken wordt bij de werkzaamheden die kaderen binnen titel VI; artikel K.3.2. geeft overigens aan de Commissie een initiatiefrecht in sommige van de bestreken domeinen.⁶

Artikel K.6. bepaalt overigens dat het Europees Parlement regelmatig geïnformeerd wordt over de werkzaamheden die aan de gang zijn en eveneens geraad-

6. De Commissie heeft het initiatiefrecht inzake asielbeleid, overschrijding van de buitengrenzen, visumbeleid, immigratie, strijd tegen drugsverslaving (behalve de gerechtelijke, politieke en douanesamenwerking), strijd tegen fraude met internationale dimensie (behalve de gerechtelijke, politieke en douanesamenwerking) en gerechtelijke samenwerking in burgerlijke zaken. De Commissie heeft daarentegen geen initiatiefrecht inzake de gerechtelijke samenwerking in strafzaken, de douane- en politieke samenwerking.

pleegd wordt over de belangrijkste aspecten van de activiteiten op de domeinen bedoeld in titel VI.

1.2. DE GRENZEN VAN TITEL VI

De verdiensten van het verdrag over de Europese Unie inzake justitie en binnenlandse zaken, zoals ze hiervoor bondig werden uiteengezet, zijn onmiskenbaar en iedereen is het eens over de voordelen die hieruit kunnen voortvloeien voor het optreden van de Twaalf op dit gebied.

Niettemin blijven er na de eerste positieve geluiden talrijke vragen die worden opgeroepen door de nieuwe bepalingen, zowel op het vlak van hun draagwijdte en grenzen, als op het vlak van de formulering ervan. Hieronder worden op schematische wijze enkele probleemvelden die kunnen worden opgeworpen, aangegeven. Achtereenvolgens zullen het toepassingsgebied van titel VI, de nieuwe structuur en de nieuwe werkmethode, de institutionele inbedding van deze nieuwe structuur en de aard van de juridische instrumenten die in het nieuwe kader worden uitgewerkt, worden overlopen.

a. Lacunes en vermengingen in het toepassingsgebied

Zoals hoger reeds werd gesteld, heeft titel VI het voordeel een globalisering van de probleemstellingen die onder justitie en binnenlandse zaken ressorteren toe te laten. Deze overweging is principieel juist, maar moet worden genuanceerd in het licht van de opsomming in artikel K.1. van titel VI. Het is niet het geheel van de materies die onder justitie en binnenlandse zaken vallen die van gemeenschappelijk belang worden, maar het zijn enkel een aantal aspecten van deze domeinen die beschouwd worden als vraagstukken van gemeenschappelijk belang.

Aldus zal bijvoorbeeld volgens de tekst van deze bepaling de politieke samenwerking niet als zodanig besproken kunnen worden, maar enkel in de mate dat zij een aantal bijzondere vormen van criminaliteit betreft (terrorisme, sluikhandel in verdovende middelen, andere ernstige vormen van internationale criminaliteit).

Aldus zullen evenzeer, inzake een bepaalde problematiek, de maatregelen gericht op de verbetering van de gerechtelijke samenwerking in strafzaken behandeld kunnen worden, maar in principe niet de interne strafrechtelijke maatregelen die genomen zouden kunnen worden om het optreden in het betrokken domein te verbeteren. Er zijn evenwel twee uitzonderingen op deze beperking. De eerste is expliciet: zij betreft de strijd tegen clandestiene immigratie en arbeid, tegen drugsverslaving en tegen fraude met internationale omvang, domeinen waar artikel K.1.3. c), 4 en 5 een algemene bevoegdheid verleent om op te treden. De tweede is impliciet: de bevoegdheid om op te treden inzake de gerechtelijke samenwerking in strafzaken houdt in dat maatregelen genomen kunnen worden die het interne strafrecht betreffen, in de mate dat dergelijke bepalingen nodig zijn om een efficiënte gerechtelijke samenwerking tussen de Lidstaten te waarborgen.

Deze twee voorbeelden tonen duidelijk aan dat er, ondanks de globalisering van de behandelde domeinen, een zekere verbrokkeling blijft bestaan die van aard is de werkzaamheden te vertragen, telkens een Lidstaat niet geneigd is het toepassingsgebied van titel VI ruim te interpreteren.

Men kan zich overigens afvragen – maar dat is dan een opmerking over de algemene filosofie van titel VI en niet over de effectiviteit van de bepalingen ervan – of het wel opportuun was in een zelfde titel kwesties die samenhangen met openbare ordehandhaving, veiligheid, samenwerking bij de repressie en de strafrechtspleging te vermengen met de problemen inzake asiel en immigratie die niet van dezelfde orde zijn, maar het voorwerp moeten uitmaken van politieke keuzes met betrekking tot een samenlevingsmodel en een democratisch engagement.

b. De zwakheden van de nieuwe werkstructuur

De situatie voor de inwerkingtreding van het verdrag van Maastricht werd gekarakteriseerd door uiteenlopende en complexe werkstructuren, maar deze dispariteit en complexiteit boden ruimte voor soepelheid waardoor snel een antwoord kon worden gegeven op onvoorziene gebeurtenissen door het scheppen van tijdelijke *ad hoc* structuren.

De nieuwe structuur daarentegen wordt gekenmerkt door zijn logheid. Elke beslissing is het resultaat van een lange keten. De technische groepen brengen verslag uit van de resultaten van hun werkzaamheden aan de stuurgroepen (er zijn drie stuurgroepen: de eerste is bevoegd voor immigratie; de tweede voor politie-aangelegenheden; de derde voor de gerechtelijke samenwerking). De stuurgroepen rapporteren op hun beurt aan het coördinatiecomité K.4. Dit laatste bereidt de werkzaamheden van de Raad voor, overeenkomstig artikel K.4.1., en legt het dossier voor aan het Coreper, dat, krachtens artikel 151 van het verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap) als algemene taak heeft de Raadsvergaderingen voor te bereiden. Het dossier kan dan ten slotte voorgelegd worden aan de Raad. In voorkomend geval brengt de Raad zelf verslag uit bij de Europese Raad. Wanneer rekening wordt gehouden met de tijd die nodig is om de documenten tussen de verschillende fasen van de procedure voor te bereiden, evenals om te voorzien in de vertaling en verspreiding ervan, moet de benodigde tijd gerekend worden in termen van maanden vooraleer een dossier op het niveau van de Raad wordt gebracht, op voorwaarde bovendien dat de procedure in alle stadia zonder problemen is verlopen.

Dit alles leidt ertoe dat twee zaken onontbeerlijk zijn.

Vooreerst moet de nieuwe structuur kunnen steunen op een uitgebreid, bekwaam en snel secretariaat, dat in de mate van het mogelijke in staat is de termijnen tussen de verschillende etappes van de procedure zo kort mogelijk te houden en dat bovendien de vormelijke en inhoudelijke kwaliteit van de ingediende documenten kan waarborgen om onnodig heen en weer geschipper te vermijden. In dit verband werd evenwel niets voorzien bij het aanvaarden van het verdrag.

Bovendien vereist een dergelijke logge structuur een drijvende kracht die in staat is het nodige dynamisme op te brengen om de dossiers snel doorheen de verschillende etappes van de procedure te loodsen. Hier kan enkel worden vastgesteld dat het verdrag geen definitieve oplossing biedt. Het meest belangrijke nieuwe gegeven bestaat erin dat op een aantal domeinen, zoals hoger reeds werd vermeld, de Commissie een initiatiefrecht krijgt toebedeeld. Aangezien de Commissie over de nodige middelen beschikt om snel voorstellen van grotere omvang op punt te stellen, is dit initiatiefrecht van aard de dynamiek van titel VI aan te zwengelen. Er dient evenwel op te worden gewezen dat in de betreffende domeinen het initiatief-

recht van de Commissie samenloopt met dat van de Lidstaten, in tegenstelling tot het regime van de eerste pijler. Dit zal enerzijds voor gevolg hebben – en dit is positief – dat het aan de Commissie toegekende initiatiefrecht de Lidstaten ertoe zal aanzetten zelf initiatieven te ontwikkelen, maar zal er eveneens toe leiden – en dit is minder positief – dat, ingeval van concurrerende initiatieven, een voorafgaande discussie nodig zal zijn om een prioriteit in de behandeling van de voorstellen vast te leggen. Voor de domeinen daarentegen waar de Commissie niet over een initiatiefrecht beschikt, hebben enkel de Lidstaten dit recht, zoals in de fase voor het verdrag van Maastricht.

Hierdoor treedt duidelijk de centrale rol naar voren die het voorzitterschap blijft spelen bij de organisatie en het goede verloop van de werkzaamheden. In dit verband moet gewezen worden op het risico dat de nieuwe logheid van de structuren het voor het voorzitterschap moeilijker maakt dan vroeger om als motor op te treden. Gezien de thans onvermijdelijke termijnen tussen de verschillende fasen, zal het inderdaad voor een voorzitterschap moeilijker zijn een initiatief binnen de beperkte periode van zes maanden die hem is toegewezen, tot een goed einde te brengen. Hierbij rijst de vraag naar de concertatie tussen de voorzitterschappen: het verdrag bewaart hierover het stilzwijgen. Hierbij rijst ook een andere vraag: moet het principe zelf van de tijdelijke voorzitterschappen worden behouden in het kader van werkzaamheden die, behoudens de politieke aspecten die aan de basis ervan liggen, eerst en vooral worden gekenmerkt door hun grote techniciteit?

Los van de logheid van de procedure en de zwakheid van interne dynamiek van de nieuwe structuur, moet gewezen worden op twee schaduwzones inzake de bevoegdheidsverdeling.

Vooreerst voorziet titel VI, zoals aangegeven, een specifiek coördinatiecomité (het comité K.4) om de beslissingen van de Raad voor te bereiden, maar behoudt tezelfdertijd de algemene rol van het comité van permanente vertegenwoordigers (Coreper) op dit gebied. Rijst derhalve de vraag naar de respectievelijke rol van deze twee organen in het beslissingsproces.⁷ Het verdrag geeft hierop geen antwoord. Men kan geneigd zijn uit het feit dat het verdrag het nodig geoordeeld heeft een specifiek orgaan te voorzien, af te leiden dat dan ook aan dit laatste de verantwoordelijkheid op het vlak van justitie en binnenlandse zaken toekomt, en dat de rol van het Coreper voornamelijk formeel zou zijn. Deze overweging vindt steun in het feit dat dit orgaan logischerwijze moet zijn samengesteld uit verantwoordelijke hoge ambtenaren bij de bevoegde ministers inzake justitie en binnenlandse zaken. Niettemin stuit deze bewering op twee praktische bezwaren: vooreerst is het Coreper het laatste echelon voor de Raad en komt het dus in laatste instantie tussen; bovendien vormt het Coreper een stevige werkstructuur die is gesteund op de permanente vertegenwoordigers van de Lidstaten van de Europese Unie en die is samengesteld uit diplomaten die in Brussel verblijven en die voortzets elke week samenkomt, wat toelaat snel beslissingen te nemen en deze even snel aan de noden van het ogenblik aan te passen. Dit, waar niets gelijkaardigs voorzien is voor de werking van het coördinatiecomité K.4.

Een tweede schaduwzone betreft de betrekkingen tussen de ministers die verantwoordelijk zijn voor het domein dat wordt bestreken door titel VI. Iederen kent

7. SCHUTTE, J., *o.c.*, p. 542.

de spanningen die soms tussen de ministers van justitie en binnenlandse zaken bestaan inzake de criminaliteitsbestrijding, in het bijzonder in staten waar een centrale politie rechtstreeks en exclusief afhangt van de minister van binnenlandse zaken. Het voordeel van de nieuwe structuur bestaat juist, zoals reeds werd gezegd, in het institutioneel samenbrengen van de ministers van justitie en binnenlandse zaken. Blijft echter dat de rol van elk van beiden in het besluitvormingsproces moet worden bepaald. Het betreft hier uiteraard een punt dat op de eerste plaats een interne aangelegenheid is eigen aan de regeringen van de verschillende Lidstaten, maar het antwoord dat wordt gegeven is niettemin erg belangrijk voor de wending die de werkzaamheden van de Raad op dit domein zullen nemen.

c. De grenzen van de rol van andere instanties van de Europese Unie

Inzake de rol van de Commissie werden de inherente zwakheden van de nieuwe institutionele situatie in herinnering gebracht, evenals de nadelen die voortvloeien uit het gedeeltelijk initiatiefrecht van de Commissie dat bovendien samenloopt met dat van de Lidstaten.

Inzake het Europese Parlement moet worden vastgesteld dat hieraan door artikel K.6., buiten een aantal fraaie formules, geen enkele reële macht wordt verleend. Meer nog, artikel K.6. houdt zelfs geen enkele precisering in inzake de modaliteiten van de erin voorziene informatie en raadpleging.

Inzake het Hof van Justitie ten slotte kan enkel worden vastgesteld dat hiervoor geen enkele rol is weggelegd inzake de uitleg van de bepalingen van titel VI en van de beslissingen die in dit kader worden genomen.

d. Juridische aard van de instrumenten

Ten slotte bestaat de laatste, maar ook de meest fundamentele hinderpaal op het vlak van de draagwijdte van de samenwerking die door titel VI in het leven wordt geroepen, erin dat de door het verdrag voorziene instrumenten behoren tot de sfeer van de intergouvernementele betrekkingen, en geen expliciete supranationale dimensie inhouden.

Het verdrag vermeldt twee nieuwe instrumenten: het gemeenschappelijk standpunt en het gemeenschappelijk optreden (artikel K.3.2.a) en b) van het verdrag). Nochtans wordt de rechtskracht ervan niet gepreciseerd. Gaat het om bindende instrumenten die verplichtingen kunnen opleggen aan de regeringen die ze aanvaarden? Of gaat het veeleer om nieuwe namen voor klassieke instrumenten zoals resoluties, aanbevelingen en conclusies? In het eerste geval zou de bijzonderheid van deze instrumenten erin bestaan dat zij geplaatst moeten worden tussen de sfeer van het intergouvernementele en het communautaire. In het andere geval gaat het om klassiek internationaal recht en ziet men niet in welk het bijzonder belang ervan zou kunnen zijn. Een aanzet voor enige verduidelijking kan gezocht worden in artikel K.3.2.b) van het verdrag dat bepaalt dat de Raad kan besluiten dat de toepassingsmaatregelen van een gemeenschappelijk optreden met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen worden vastgesteld. Dit houdt inderdaad in dat, wanneer een gemeenschappelijk optreden unaniem wordt aangenomen en de Lidstaten unaniem beslissen om de uitvoeringsmaatregelen met gekwalificeerde meerderheid te nemen, dit voor gevolg heeft dat een Lidstaat in een situatie kan terechtko-

men waar haar later uitvoeringsmaatregelen worden opgelegd die zij niet zou hebben aanvaard. Men zou hieruit kunnen afleiden dat aan de uitvoeringsmaatregelen en *a fortiori* aan het gemeenschappelijk optreden een bindend karakter moet worden toegekend ten aanzien van de Lidstaten. Dit vloeit evenwel niet expliciet voort uit de tekst van het verdrag.

Naast deze twee nieuwe vormen bepaalt het verdrag dat de Raad eveneens verdragen kan opstellen waaraan hij de aanneming door de Lidstaten aanbeveelt (art. K.3.2.c). Ook hier kan men zich afvragen of het verdrag iets toevoegt aan de bestaande juridische situatie. Het is duidelijk dat men hier doelt op klassieke internationale verdragen in de sfeer van het intergouvernementele. Het verdrag preciseert overigens uitdrukkelijk dat deze verdragen overeenkomstig de onderscheiden grondwettelijke bepalingen van de Lidstaten worden aangenomen. Niettemin zegt het verdrag dat de Raad verdragen *opstelt*. Betekent dit dat het de Raad is die via zijn voorzitter het verdrag ondertekent in plaats van de Lidstaten? Indien dit het geval was, zou dit voor gevolg hebben dat alle regeringen van de Lidstaten bijgevolg politiek gebonden zijn ten aanzien van het instrument? Of betekent het eerder dat enkel de Raad kan beslissen de tekst aan te nemen en voor ondertekening door de Lidstaten open te stellen? De eerste interpretatie biedt als voordeel een groter publiek gewicht toe te kennen aan de verdragen gesloten in het kader van de Europese Unie.⁸ Niettemin is de tweede visie meer in overeenstemming met de regels van het internationaal publiek recht.

2. De resultaten van het Belgisch voorzitterschap op gerechtelijk vlak

In het voorgaande werd de institutionele context geschetst waarbinnen de werkzaamheden onder Belgisch voorzitterschap hebben plaatsgevonden. Om hiervan een juist beeld te krijgen dient te worden herhaald dat dit voorzitterschap werd aangevat in het kader van de structuren van voor het verdrag, dat het verdrag in werking getreden is in de loop van het Belgisch voorzitterschap en dat de datum van inwerkingtreding (1 november) tot op het einde onzeker is gebleven. Eveneens moet eraan worden herinnerd dat er geen bijzondere regeling was voorzien om de overgang naar de nieuwe werkstructuren te vergemakkelijken.

8. En de problemen om gevolg te geven aan de verdragen dit tot nu toe tussen de Lidstaten werden uitgewerkt, zijn gekend. Als men zich beperkt tot het domein van de gerechtelijke samenwerking, kan in herinnering worden gebracht dat op vijf verdragen die de laatste zes jaren werden aangenomen (overdracht van geïnteresserede personen, Brussel, 25 mei 1987, toepassing van het principe *ne bis in idem*, Brussel, 25 mei 1987; vereenvoudiging en modernisering van de wijzen van overdracht van uitleveringsverzoeken, San Sebastian, 26 mei 1989; overdracht van strafprocedures, Rome, 6 november 1990; tenuitvoerlegging van buitenlandse veroordelingen in strafzaken, Brussel, 13 november 1991), werd er geen enkele ondertekend, laat staan bekrachtigd, door elk van de twaalf Lidstaten, terwijl bekrachtiging door de Twaalf een voorwaarde is voor de inwerkingtreding van deze instrumenten. Thans is het akkoord over de overbrenging ondertekend door elf Lidstaten en bekrachtigd door vier (België, Denemarken, Italië, Spanje), dat over de toepassing van het principe *ne bis in idem* is ondertekend door tien en bekrachtigd door vier (Denemarken, Frankrijk, Italië, Nederland), dat over de uitlevering is ondertekend door tien en bekrachtigd door twee (Spanje, Nederland), dat over de overdracht van de strafvervolgning is ondertekend door acht en bekrachtigd door één Lidstaat (Frankrijk), dat over de tenuitvoerlegging van vonnissen is ondertekend door negen, maar bekrachtigd door geen enkele Lidstaat.

Op 29-30 oktober is de Europese Raad in buitengewone zitting samengekomen om de inwerkingtreding van het verdrag voor te bereiden. Bij deze gelegenheid heeft de Europese Raad gevraagd een actieplan voor te stellen over een aantal punten die onder titel VI ressorteren, waaronder de verbetering van de gerechtelijke samenwerking, in het bijzonder op het vlak van uitlevering. Dit teneinde de werkzaamheden in het kader van de derde pijler spoedig van start te laten gaan.

In de loop van de maand november heeft het Belgische voorzitterschap zich ervoor ingezet de vroegere werkzaamheden in te passen binnen de nieuwe structuren en de eerste resultaten voor te leggen aan de Raad Justitie/Binnenlandse Zaken die is samengekomen op 29-30 november. De instrumenten die bij deze gelegenheid werden voorgelegd aan de Raad waren derhalve grotendeels opgesteld tijdens de pre-Maastrichtfase, binnen werkstructuren die een zekere soepelheid toelieten. Zij werden vervolgens in nieuwe vormen gegoten en langs de geëigende weg overgemaakt aan de Raad.

De Raad heeft daarna verslag uitgebracht bij de Europese Raad van 10-11 december die het voorgestelde actieprogramma inzake de prioritaire gebieden in het kader van titel VI heeft goedgekeurd.

De Raad van 29 en 30 november had een uitzonderlijk zware agenda (27 punten) met punten van wisselend belang. Het tweede gedeelte van deze bijdrage beperkt zich tot het voorstellen van de resultaten van de Raad op gerechtelijk gebied. Daarbij wordt de aandacht gericht op twee belangrijke documenten die door de Raad werden aangenomen: een verklaring over uitlevering en conclusies over de internationale georganiseerde criminaliteit. Deze twee documenten werden weerhouden omwille van het belang van hun inhoud op het vlak van de strafrechtspleging. Daarnaast kunnen zij ook als voorbeeld dienen om te waarderen hoe de nieuwe structuren de werkzaamheden beïnvloeden. Beide teksten zullen bondig worden geanalyseerd op inhoudelijk vlak. Er zal bovendien worden aangegeven binnen welke procedure zij kaderen, in het bijzonder in het licht van de krachtlijnen van het voornoemde prioritaire actieplan.

2.1. DE VERKLARING OVER UITLEVERING

Het probleem van de uitlevering maakte reeds jaren het voorwerp uit van besprekingen zonder dat evenwel zichtbare vooruitgang werd geboekt. Een akkoord over de vereenvoudiging en de modernisering van de wijze waarop uitleveringsverzoeken worden overgezonden werd weliswaar uitgewerkt en goedgekeurd te San Sebastian, op 19 april 1989. Dit akkoord blijft echter beperkt tot de verbetering van de praktische procedure en vermijdt zorgvuldig te raken aan de basisregels die terzake gelden.

Onder Portugees voorzitterschap had de Spaanse minister van justitie een voorstel gedaan dat erop gericht was de gerechtelijke fase van de procedure te vereenvoudigen en het aantal vereiste voorwaarden te verminderen. Dit voorstel bracht een hernieuwde discussie over dit samenwerkingsmechanisme op gang.

Het Belgische voorzitterschap heeft getracht een dynamiek te geven aan deze reflectie door de besprekingen te oriënteren in de richting van een precies mandaat dat de gemeenschappelijke wil van de ministers vertolkt over de aan te brengen verbeteringen.

Op 28 september 1993 hebben de ministers van Justitie in Limelette een verklaring aangenomen over uitlevering die formeel werd bevestigd op de Raad van ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken op 29 en 30 november 1993 (punt A van de Raad). Deze verklaring houdt een mandaat in voor een technische werkgroep om een aantal specifieke maatregelen inzake uitlevering te onderzoeken die erop gericht zijn deze klassieke techniek van internationale rechtshulp te moderniseren.

Deze maatregelen kunnen worden ondergebracht in twee luiken. Op de eerste plaats dient te worden nagegaan op welke wijze de uitleveringsvoorwaarden kunnen worden versoepeld. Hierbij wordt voortgebouwd op eerdere werkzaamheden ten gronde die reeds onder voorgaande voorzitterschappen waren aangevat (Groot-Brittannië en daarna Denemarken). Daarnaast dienen ook de uitleveringsprocedures zelf te worden bestudeerd met het oog op een mogelijke vereenvoudiging en versnelling. Voor beide luiken wordt gepreciseerd dat de versoepeling, de vereenvoudiging en de versnelling dienen te gebeuren op een wijze die verenigbaar is met de basisbeginselen van de interne rechtsorde van de Lidstaten. Het doel van de werkzaamheden is het opstellen van een nieuw Verdrag inzake uitlevering in het kader van de Europese Unie.

Eerst dient dan de volgende opmerking te worden gemaakt. Bij een eerste lectruur houdt dit mandaat geen spectaculaire evolutie in ten aanzien van de bestaande conventies op dit domein, als men zich houdt aan de formulering van de punten die ter discussie worden voorgelegd. Men dient evenwel voor ogen te houden dat het belang van dit document op de eerste plaats ligt in het feit dat de Raad beslist een algemene discussie te voeren over de voorwaarden en de procedures inzake uitlevering, waarbij de doelstelling is een nieuw instrument op dit domein uit te werken. Waar inderdaad uitlevering niet het meest aangewende mechanisme van gerechtelijke samenwerking is (er zijn uiteindelijk maar enkele honderden gevallen van uitlevering per jaar tussen de Twaalf), gaat het echter om het gebied dat de meeste principiële kwesties van politieke aard oproept (de uitzondering voor politieke misdrijven, de niet-uitlevering van eigen onderdanen, de politieke en jurisdictionele controle op uitlevering). Deze verklaring geeft derhalve uitdrukking aan de gemeenschappelijke wil van de Lidstaten omwille van hun hechtere vereniging de beperkingen van politieke aard in vraag te stellen. Vervolgens, zoals gepoogd zal worden aan te tonen, moeten de verschillende punten die voor bespreking worden voorgelegd, niet op een gesloten wijze worden begrepen, maar eerder als openingen naar mogelijke maatregelen.

Voor wat de uitleveringsvoorwaarden betreft, worden zeven punten aangegeven waarbinnen naar concrete maatregelen gezocht wordt die de goedkeuring van alle Lidstaten kunnen wegdragen.

De eerste twee punten betreffen de feiten die aanleiding kunnen geven tot uitlevering.

De eerste voorgestelde maatregel bestaat in een verlaging van de strafdrempel vereist voor uitlevering tot één jaar in alle Lidstaten. De maatregel komt overeen met artikel 2 van het Europese Uitleveringsverdrag van 13 december 1957 en met de oplossing waarvoor impliciet is gekozen in de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen van 19 juni 1990 (artikelen 59 tot en met 61). Een nog lagere drempel zou eveneens overwogen kunnen worden (zoals de drempel van

zes maanden voorzien in artikel 2.1. van het Benelux-Verdrag aangaande de uitlevering en de rechtshulp in strafzaken van 27 juni 1962).

De tweede voorgestelde maatregel bestaat in het schrappen van de eis van een drempel voor vrijheidsstraf voor de aangezochte Staat, met dien verstande dat het feit in de aangezochte Staat met een vrijheidsstraf strafbaar gesteld wordt en aanleiding kan geven tot uitlevering volgens het recht van de verzoekende Staat. Het feit dat de discussie inzake dit punt op gang komt, opent perspectieven voor maatregelen die het principe zelf van de dubbele strafbaarstelling betreffen. Een verdergaande maatregel zou erin kunnen bestaan enkel te vereisen dat het feit wel strafbaar is volgens het recht van de aangezochte Staat, maar niet noodzakelijk met een vrijheidsberovende straf, of de mogelijkheid te voorzien van uitlevering voor delicten die in de aangezochte Staat van administratieve aard zijn. Hierbij blijft uiteraard vereist dat uitlevering mogelijk moet zijn volgens het recht van de verzoekende Staat. Andere, meer radicale, voorstellen gaan van het afzwakken van de voorwaarde van de dubbele strafbaarstelling (b.v. beperken tot een facultatieve weigeringsgrond voor uitlevering) tot het volledig schrappen ervan.

De derde voorgestelde maatregel betreft de positieve misdrijven. Inzake de politieke aard van misdrijven als weigeringsgrond voor uitleveringsverzoeken tussen Lidstaten, wordt voorgesteld om deze weigeringsgrond uit te sluiten voor verzoeken die betrekking hebben op een van de misdrijven omschreven in artikel 1 of omvat door artikel 2 van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme⁹ van 27 januari 1977.¹⁰ Het gaat hier om feiten waarvan de verdragspartijen overeengekomen zijn dat zij ten behoeve van de rechtshulp niet als politieke misdrijven mogen worden beschouwd. Het Europees verdrag ter bestrijding van het terrorisme laat de Lidstaten echter toe radicale voorbehouden te maken ten aanzien van deze principes (artikel 13)¹¹ en de meeste Staten hebben dit ook gedaan.¹² Een eerste

9. Het verdrag is in werking getreden op 4 augustus 1978. België heeft het bekrachtigd (31 oktober 1985 (Goedkeuringswet van 2 september 1985 (B.S., 5 februari 1986)).

10. Dit verdrag bepaalt dat, ten behoeve van uitlevering, niet als politieke misdrijven zullen worden beschouwd, misdrijven die samenhangen met een politiek misdrijf of misdrijven die ingegeven zijn door politieke motieven: het kapen van vliegtuigen (Conventie van Montréal van 23 september 1971), ernstige misdrijven tegen personen die recht hebben op internationale bescherming, met inbegrip van diplomatiek personeel, ontvoering, gijzelneming of willekeurige vrijheidsberoving, misdrijven waarbij gebruik wordt gemaakt van bommen, ... (artikel 1). Dit verdrag *laat eveneens toe* aan de Verdragspartijen *om niet* als politieke misdrijven, als misdrijven die samenhangen met een politiek misdrijf of misdrijven die ingegeven zijn door politieke motieven, *te beschouwen*, iedere ernstige geweldpleging gericht tegen het leven, de lichamelijke integriteit of de vrijheid van personen (artikel 2).

11. 'Iedere Staat kan (...) verklaren dat hij zich het recht voorbehoudt de uitlevering te weigeren voor elk in artikel 1 genoemd strafbaar feit dat hij beschouwt als een politiek delict, als een met een politiek delict samenhangend feit of als een feit ingegeven door politieke motieven, mits hij de verplichting op zich neemt om bij de beoordeling van de aard van het strafbaar feit naar behoren rekening te houden met kenmerken die het een bijzonder gewicht verlenen zoals:

a) dat door het feit gemeen gevaar is ontstaan voor het leven of de vrijheid van personen dan wel gevaar dat personen lichamelijk letsel oplopen; of
b) dat door het feit personen zijn geschaad die niets hebben uit te staan met de achterliggende motieven; of
c) dat wrede of verraderlijke middelen zijn gebruikt bij het plegen van het feit'.

12. België heeft gebruik gemaakt van dit voorbehoud, behoudens voor de misdrijven gepleegd naar aanleiding van gijzelnemingen of samenhangende misdrijven.

stap zou alleszins kunnen bestaan in het intrekken van de voorbehouden die bij de bekrachtiging van voormeld Verdrag zijn gemaakt (art. 13 Verdrag). Een bijkomende stap kan erin bestaan deze exceptie eenvoudigweg op te heffen in de uitleveringrelaties tussen de Lidstaten van de Europese Unie.

De vierde voorgestelde maatregel betreft de fiscale misdrijven. Inzake fiscale misdrijven wordt voorgesteld om deze met het oog op uitlevering gelijk te stellen met gemeenrechtelijke misdrijven, althans op het gebied van accijnzen, belasting op de toegevoegde waarde en douane. Deze oplossing zou overeenkomen met de keuze die is gemaakt in artikel 63 van het Schengenakkoord. Men kan evenwel ook verder gaan en, overeenkomstig artikel 2 van het tweede aanvullend protocol bij het Europees Uitleveringsverdrag, eveneens misdrijven met betrekking tot de directe belastingen omvatten.

De vijfde voorgestelde maatregel betreft de verjaring. De maatregel die wordt voorgesteld bestaat erin de verjaring van de strafvordering of de straf uitsluitend te beoordelen volgens het recht van de verzoekende Staat. Een minder verregaande oplossing zou kunnen bestaan in het beperken van de voornoemde maatregel tot de voorschriften inzake de stuiting van de verjaring, overeenkomstig de oplossing die is aanvaard in artikel 62.1. van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen. Daarnaast zijn nog tussenoplossingen denkbaar, zoals het beperken van deze weigeringsgrond tot de gevallen waar de aangezochte Staat zelf rechtsmacht heeft ten aanzien van het feit, of het uitsluiten van deze weigeringsgrond voor bepaalde specifieke misdrijven (b.v. feiten gepleegd in het kader van de internationale georganiseerde criminaliteit).

De zesde voorgestelde maatregel betreft de uitlevering van eigen onderdanen. Deze weigeringsgrond kan ofwel zonder meer vervallen, ofwel onder bepaalde voorwaarden worden uitgesloten (wederkerigheid en mogelijkheid van latere overbrenging naar de aangezochte Staat in geval van veroordeling).

De zevende voorgestelde maatregel betreft de levenslange vrijheidsberovende straffen. De maatregel die in dit verband wordt voorgesteld, houdt in dat, wanneer de uitlevering wordt verzocht op grond van feiten die door de wet van de verzoekende Staat worden bestraft met levenslange gevangenisstraf en de wetgeving van de aangezochte Staat die zijn straf niet kent, toch wordt uitgeleverd, mits de verzoekende Staat waarborgt dat hij volgens zijn wetgeving en zijn gebruiken op het gebied van de tenuitvoerlegging van straffen, maatregelen tot strafverlichting zal bevorderen die in het voordeel kunnen zijn van de opgeëiste persoon. Een dergelijke oplossing werd reeds uitgewerkt naar aanleiding van de toetreding van Portugal tot de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen.

De achtste voorgestelde maatregel betreft het specialiteitsbeginsel. Er wordt voorgesteld om hetzij in alle omstandigheden, hetzij enkel wanneer de betrokkene daarmee instemt, af te zien van de specialiteitsregel.

Inzake wederuitlevering naar een andere Lidstaat, wordt voorgesteld om deze niet afhankelijk te stellen van de instemming van de Staat die met de eerste uitlevering heeft ingestemd.

De hogervermelde maatregelen hebben alle betrekking op de inhoudelijke beoordeling van een uitleveringsverzoek. Daarnaast voorziet het recht van de verschillende Lidstaten evenwel in specifieke procedures die gevolgd dienen te worden, alvorens een beslissing over het uitleveringsverzoek wordt genomen. Uit de praktijk blijkt dat deze procedures op zich vaak een factor van vertraging zijn in de

afhandeling van uitleveringsdossiers (weliswaar kan dit deels te wijten zijn aan inefficiënties in de interne administratieve organisatie, maar dit behoort tot de verantwoordelijkheid van elke individuele Lidstaat).

Derhalve hebben de ministers het opportuun geoordeeld om in het mandaat voor de werkgroep een tweede luik te voorzien dat tot doel heeft de uitleveringsprocedures te vereenvoudigen en te versnellen, zonder evenwel de basisbeginselen van het recht van de Lidstaten te miskennen. Ook hier wordt gevraagd om concrete maatregelen uit te werken, die eventueel in een specifiek Verdrag inzake uitlevering in het kader van de Europese Unie kunnen worden opgenomen.

Op de eerste plaats wordt gedacht aan maatregelen die van aard zijn de rechterlijke toetsing van de uitleveringsbeslissing te vereenvoudigen. Zo zouden de termijnen ingekort kunnen worden, of zou kunnen worden afgezien van rechterlijke toetsing wanneer de betrokkene met zijn uitlevering instemt. Een volledige afschaffing van deze toetsing kan evenwel moeilijk worden overwogen, aangezien de tussenkomst van een rechterlijke instantie in alle Lidstaten berust op een fundamenteel rechtsbeginsel.

Daarnaast kan gedacht worden aan een vereenvoudiging van de politieke controle door de uitvoerende macht. In de mate van het mogelijke zou onderzocht kunnen worden of de verantwoordelijkheid voor de beslissing tot uitlevering overgedragen kan worden aan een administratief orgaan (zonder tussenkomst van de Regering of een lid ervan).

Er zou ook kunnen overgestapt worden naar een rechtstreekse uitlevering tussen de overheden die belast zijn met de strafvervolgning en de tenuitvoerlegging van de straffen, althans in het geval dat de betrokkene met zijn uitlevering instemt.

In het kader van een nauwere intracommunautaire samenwerking kan overwogen worden om bij samenloop van uitleveringsverzoeken met betrekking tot dezelfde feiten en dezelfde personen voorrang te verlenen aan communautaire verzoeken boven verzoeken van niet-Lidstaten.

Na de aanneming van dit document over uitlevering door de ministers van justitie tijdens een informele samenkomst te Limelette op 28 september 1993, voor de inwerkingtreding van het verdrag, heeft de technische werkgroep die, sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht, ressorteert onder titel VI van het verdrag, en meer bepaald onder Stuurgroep III (gerechtelijke samenwerking), haar discussies op basis van het in de verklaring van 28 september verleende mandaat verdergezet. De verklaring werd door de Raad van 29 en 30 november 1993 aangenomen volgens de in het verdrag voorziene procedure, en een tussentijds verslag over de stand van de werkzaamheden werd aan de Raad voorgelegd. Krachtens het mandaat gegeven in de verklaring, moet een definitief verslag voor eind 1994 aan de Raad worden voorgelegd.

Het mandaat vervat in de verklaring werd overigens als zodanig ingelast in het prioritair actieplan dat de Raad heeft aangenomen en dat werd voorgelegd aan de Europese Raad van 10 en 11 december 1993. Naar aanleiding van de goedkeuring van dit prioritair actieplan, heeft de Europese Raad eveneens gevraagd dat haar voor eind 1994 een verslag over de stand van de werkzaamheden op dit punt zou worden voorgelegd.

2.2. DE STRIJD TEGEN DE GEORGANISEERDE INTERNATIONALE CRIMINALITEIT

De brutale moord door de mafia op de Italiaanse rechters Falcone en Borsellino in 1992 heeft (voor de eerste maal) geleid tot de organisatie van een buitengewone vergadering van de ministers van justitie en binnenlandse zaken die heeft plaatsgevonden op 18 september 1992. Deze vergadering is voor de Europese ministers van justitie en binnenlandse zaken de aanleiding geweest om de problematiek van de internationale georganiseerde criminaliteit op een specifieke manier aan te pakken op het niveau van de Twaalf. Er werd een *ad hoc* groep opgericht die de maatregelen moest onderzoeken die genomen dienden te worden in de strijd tegen complexe en structurele vormen van criminaliteit. Deze werkgroep heeft onder het Britse en het Deense voorzitterschap de stand van de gerechtelijke, potentiële en douanesamenwerking op dit domein onderzocht met het oog op het voorstellen van concrete maatregelen. Tijdens de buitengewone vergadering van ministers van justitie en binnenlandse zaken te Kolding op 6 en 7 mei 1993 werd een eerste verslag goedgekeurd. Tegelijk werd door de ministers aan deze groep een mandaat gegeven om haar werkzaamheden op een aantal specifieke punten verder te zetten en eind 1993 onder Belgisch voorzitterschap een eindverslag in te dienen.

In het korte tijdsbestek dat haar was toegemeten kon de *ad hoc* groep niet alle punten van haar mandaat exhaustief behandelen. Zij heeft er daarom naar gestreefd inzake de meest belangrijke aspecten een aantal denkrichtingen aan te geven die de verdere activiteiten van de Twaalf op dit terrein zullen oriënteren. Hieronder volgt een bespreking van de resultaten die werden gerealiseerd inzake een specifiek onderdeel van het mandaat voor wat justitie en gerechtelijke samenwerking betreft.

Het betreft hier met name het onderdeel van het mandaat van de werkgroep dat betrekking had op het vaststellen van de domeinen waar de verschillen tussen de interne wetgevingen van de lidstaten van aard zijn een effectieve samenwerking in het gedrang te brengen. Dit gebeurde op basis van een inventaris van de in de lidstaten beschikbare wettelijke instrumenten inzake de bestrijding van de internationale georganiseerde criminaliteit. Gezien de grote verschillen die op deze domeinen werden vastgesteld, zullen derhalve maatregelen moeten worden overwogen. De specifieke punten die hiervoor in aanmerking komen, hebben het voorwerp uitgemaakt van een aantal aanbevelingen die de groep gericht heeft tot de Raad van ministers. De Raad heeft deze in haar besluiten aangenomen.

Een eerste besluit van de Raad betreft de wenselijkheid om te zoeken naar een gemeenschappelijke definitie van het concept 'internationale georganiseerde criminaliteit'. Het centrale probleem bij het streven naar effectieve acties op Europees vlak is het gebrek aan eenduidigheid van dit begrip. Derhalve werd de opportuniteit onderzocht van een gemeenschappelijke strafbaarstelling op het niveau van de Twaalf. Deze oplossing heeft verschillende voordelen. Zij zou het vooreerst mogelijk maken de organisatie als zodanig te bestrijden, onafhankelijk van de wijze waarop zij zich manifesteert. Voorts kan een uniforme incriminatie als basis dienen voor de toepassing van bijzondere onderzoekstechnieken (langdurige observatie, onderscheppen van communicatie en telecommunicatie, verstrekken van inlichtingen door financiële instellingen over verdachte transacties, ...). Zij zou ten slotte de gerechtelijke samenwerking vergemakkelijken doordat niet enkel proble-

men inzake de dubbele strafbaarstelling worden vermeden, maar bovendien een uniform concept als basis kan dienen voor bijzondere samenwerkingsregels (versnelde rechtshulpprocedures, minder belemmeringen voor informatie-uitwisseling, rogatoire commissies inzake bijzondere onderzoeksmaatregelen of internationaal gecoördineerde politie-operaties, ...).

Uit een rechtsvergelijkend onderzoek is evenwel gebleken dat slechts één Lidstaat (Italië)¹³ over een specifiek misdrijf beschikt dat betrekking heeft op de internationale georganiseerde criminaliteit. De andere Lidstaten passen in voorkomend geval noties uit het klassieke strafrecht toe op deze criminele organisaties. Het gaat hier met name om het begrip 'bendevorming' in het continentale recht en 'conspiracy' in het Engelse recht. De constitutieve elementen verschillen echter sterk van Lidstaat tot Lidstaat.

Het opstellen van een eenvormige juridische definitie bleek evenwel niet eenvoudig, gezien de verschillen in juridische tradities tussen de Lidstaten. Derhalve werd een alternatieve oplossing gesuggereerd in de plaats van een harmonisatie van de strafbaarstellingen. Deze zou kunnen bestaan in het versoepelen van de voorwaarden voor gerechtelijke samenwerking inzake de strijd tegen de internationale georganiseerde criminaliteit. Op die wijze kan worden vermeden dat de voorwaarde van de dubbele strafbaarstelling een belemmering vormt voor een effectieve samenwerking (in dit kader kan overigens verwezen worden naar de hogervermelde werkzaamheden inzake uitlevering). Er dient evenwel nog concreet te worden bepaald waarin deze versoepeling precies zou kunnen bestaan.

Een volgende conclusie van de Raad heeft betrekking op de problematiek van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van rechtspersonen. Uit het onderzoek van de *ad hoc* groep naar de omvang en de tendensen van de internationale georganiseerde criminaliteit trad duidelijk naar voren dat deze niet langer beperkt blijft tot de zogenaamde traditionele sectoren (drugs, roofovervallen, afpersing, ...). Meer en meer oriënteren de criminele organisaties zich naar economische sectoren die zeer lucratief zijn. Niet enkel worden de opbrengsten van hun illegale activiteiten geïnvesteerd in legale activiteiten (cf. *infra*), maar ook worden ondernemingen geïnfiltrerd of zelfs specifiek opgericht met het doel een wettelijke façade te creëren voor illegale praktijken. Bij het verbergen van de ongeoorloofde activiteiten van de organisatie, bij het ondoorzichtig maken van de persoonlijke verantwoordelijkheid van haar leden en bij het witwassen van criminele opbrengsten wordt gebruik gemaakt van de juridische techniek van de rechtspersoonlijkheid.

In dit verband is de Raad van oordeel dat mogelijkheden dienen te worden onderzocht om strafrechtelijke sancties te voorzien ten aanzien van rechtspersonen die activiteiten ontwikkelen in het kader van de internationale georganiseerde criminaliteit. Minstens zou er voor moeten worden gezorgd dat het ontbreken van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van rechtspersonen in een aantal lidstaten de gerechtelijke samenwerking in de strijd tegen misdaadondernemingen niet in de weg staat.

Een ander besluit van de Raad heeft betrekking op de verbeurdverklaring. Een criminele organisatie heeft als primaire finaliteit winstmaximalisatie. Derhalve be-

13. Artikelen 416, 416bis en 416ter van het Italiaanse Strafwetboek.

staat een van de meest belangrijke ontradende maatregelen erin de mogelijkheden om de opbrengsten van hun illegale activiteiten te recyclen zo veel mogelijk te ontnemen. De verbeurdverklaring van de opbrengsten van misdrijven is dus een fundamenteel instrument in de strijd tegen internationale georganiseerde criminaliteit.

De Raad heeft er in dit verband op gewezen dat het Verdrag van de Raad van Europa over het witwassen, het opsporen, de inbeslagneming en de verbeurdverklaring van de opbrengsten van de misdaad van 8 november 1990 zo snel mogelijk door alle Lidstaten zou moeten worden geratificeerd. Daarbij dient ervoor te worden gezorgd dat de verbeurdverklaring mogelijk is van alle opbrengsten die voortvloeien uit de internationale georganiseerde criminaliteit. Een dergelijke gemeenschappelijke basis zal overigens een betere samenwerking toelaten bij de tenuitvoerlegging van buitenlandse inbeslagnemingen en verbeurdverklaringen op dit domein.

In dezelfde lijn werden de mogelijkheden besproken om een mechanisme van verbeurdverklaring te voorzien dat losstaat van een eventuele veroordeling van de dader van het misdrijf (de zogenaamde verbeurdverklaring '*in rem*').¹⁴ Het is immers gebleken dat in een aantal gevallen de verbeurdverklaring van opbrengsten van misdrijven gepleegd in het kader van de internationale georganiseerde criminaliteit niet mogelijk was, omdat de daders niet konden worden geïdentificeerd of omdat hun verantwoordelijkheid niet bewezen kon worden, terwijl het nochtans vaststond dat strafbare feiten waren gepleegd en welbepaalde opbrengsten waren gerealiseerd. Deze buitgerichte aanpak van de georganiseerde misdaad zou zeer efficiënt zijn, maar dient met het nodige voorbehoud te worden benaderd om te vermijden dat de rechten van de verdediging van de persoon die het voorwerp van deze maatregel zou uitmaken zonder dat zijn schuld bewezen is, in het gedrang zouden komen.

Een andere conclusie van de Raad heeft betrekking op de verjaring. De complexiteit van de opsporing en de procedures gericht op dit specifieke type van criminaliteit vergt meestal veel tijd. Het is derhalve onontbeerlijk dat de verjaringstermijn van de strafvordering voor de basismisdrijven betreffende deelneming aan een criminele organisatie voldoende lang moet zijn. Indien deze verjaringstermijn dezelfde zou zijn binnen de Twaalf, wordt de gerechtelijke samenwerking bovendien vergemakkelijkt.

Daarnaast kan eraan gedacht worden om, los van het beter op elkaar instellen van de wetgevingen inzake de verjaring, in het kader van de gerechtelijke samenwerking tussen de Lidstaten, enkel de verjaringstermijn voor de strafvordering in de verzoekende Lidstaat in rekening te brengen. Deze mogelijkheid werd overigens reeds gesuggereerd tijdens de hogervermelde werkzaamheden inzake uitlevering.

Verschillende punten betreffen de problematiek van het witwassen van geld. De Raad is het er over eens dat het misdrijf witwassen een centrale rol dient te spelen in een actieprogramma tegen de internationale georganiseerde criminaliteit. In het bijzonder met het oog op een gecoördineerde internationale aanpak, is het van

14. Deze vorm van verbeurdverklaring bestaat in een aantal Lidstaten, en in het bijzonder in Italië (zie artikel 12*quinqies* van de Wet 306/1982).

groot belang dat het misdrijf niet enkel de opbrengsten beoogt van de illegale drugshandel, maar alle opbrengsten die voortvloeien uit de internationale georganiseerde criminaliteit.

Daarnaast legt de Richtlijn 91/308/EEG van 10 juni 1991 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld¹⁵, die overigens in haar inleidende overwegingen het belang van een ruim toepassingsgebied voor het misdrijf witwassen onderstreept, een informatieverplichting op inzake verdachte financiële transacties met betrekking tot geld dat voortkomt uit de illegale drugshandel. Bij de omzetting kunnen de Lidstaten evenwel aangeven dat deze verplichting eveneens andere dubieuze transacties kan betreffen. De meeste Lidstaten hebben van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.¹⁶ Niettemin is het aangegeven dat de verplichting alleszins zou worden uitgebreid tot alle opbrengsten die voortvloeien uit de internationale georganiseerde criminaliteit. Een andere uitbreiding in het kader van hogervermelde richtlijn zou volgens de Raad eveneens overwogen moeten worden. Artikel 12 van de Richtlijn laat immers toe de informatieverplichting ook op te leggen aan andere beroepscategorieën en ondernemingen dan de financiële instellingen die worden bedoeld in de Richtlijn. Gedacht kan hierbij worden aan verkopers van edelmetalen, casino's, antiquairs, notarissen, advocaten, ... Het is immers gebleken dat de criminele organisaties bij het witwassen van geld hun activiteiten diversifiëren.

Voorts wordt in dezelfde richtlijn de politieke en gerechtelijke samenwerking inzake de via de informatieverplichting bekomen inlichtingen niet geregeld. Problemen die hierbij rijzen zijn dat de instantie die bevoegd is om de inlichtingen te ontvangen, niet in alle Lidstaten van dezelfde aard is (gerechtelijk, politiek, administratief, gemengd), en dat de graad van vertrouwelijkheid van de bekomen inlichtingen niet steeds op dezelfde wijze is geregeld.

Het is derhalve aangewezen dat de samenwerking tussen deze nationale instanties wordt geregeld op het niveau van de Twaalf. Het witwassen op grote schaal is immers een bij uitstek internationaal fenomeen, en, gezien de snelheid waarmee kapitalen via elektronisch betalingsverkeer kunnen circuleren, is een betere samenwerking vereist opdat verdachte operaties snel en effectief over de grenzen heen kunnen worden opgespoord.

Een volgend besluit van de Raad heeft betrekking op het aanwenden van bijzondere onderzoeksmethoden. De Raad heeft de noodzaak onderzocht een beroep te doen op onderzoeksmethoden die sterk ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer van de burgers.

De meeste Lidstaten¹⁷ hebben een strikt gereguleerde regeling voor het onderscheppen van (tele)communicatie, en het is duidelijk dat deze maatregel vooral

15. Deze Richtlijn werd omgezet in Belgisch recht door de Wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld (*B.S.*, 9 februari 1993).

16. Zie voor België: art. 3, § 2 van de Wet van 11 januari 1993.

17. België is tot op heden het enige land van de Europese Unie dat niet beschikt over een wetgeving in dit verband. In deze situatie kan verandering komen, aangezien op 1 september 1993 door de Regering een ontwerp van wet ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer tegen het beluisteren, kennisnemen en opnemen van privécommunicatie en -telecommunicatie werd ingediend (*Gedr. St.*, Senaat, 1992-93, 843-1) dat in zijn artikel 3 een nieuwe onderzoeksmaatregel invoert in het Belgische strafprocesrecht.

nuttig is om complexe vormen van criminaliteit die zich manifesteren in een veelvuldigheid van misdrijven, te bekampen. De voorwaarden en toepassingsmodaliteiten verschillen evenwel sterk tussen de Lidstaten. Er zou kunnen worden overwogen om de nationale wetgevingen meer op elkaar af te stellen. Los daarvan is het alleszins onontbeerlijk dat dergelijke maatregelen in andere Lidstaten op basis van rogatoire commissies kunnen worden tenuitvoergelegd in alle gevallen waar gelijkaardige maatregelen op verzoek van nationale overheden mogelijk zouden zijn. In het bijzonder zou daarnaast aandacht dienen te worden besteed aan de snelheid waarmee aan dergelijke buitenlandse verzoeken gevolg kan worden gegeven en aan de modaliteiten van tenuitvoerlegging (b.v. duur van de maatregel).

Voorts is de Raad van oordeel dat ook de gevolgen van nieuwe vormen van telecommunicatie, zoals de mobiele telefonie, voor de bestrijding van de zware criminaliteit onderzocht moeten worden, evenals andere observatietechnieken waaronder met name het onderscheppen van communicatie.

In dezelfde lijn is de Raad het erover eens dat de nodige waarborgen ingebouwd dienen te worden om te vermijden dat de mogelijkheden om dergelijke maatregelen toe te passen niet worden ondergraven door de snelle ontwikkeling van nieuwe telecommunicatietechnologieën.

Een andere conclusie van de Raad betreft de bescherming van getuigen. In onderzoeken naar de georganiseerde criminaliteit is de inbreng van getuigen die al dan niet persoonlijk betrokken zijn bij het criminele milieu vaak determinerend. Derhalve moeten, in het licht van de ervaring van een aantal Lidstaten (Italië, Nederland), de mogelijkheden worden onderzocht om getuigen in dergelijke zaken aan te sporen verklaringen af te leggen. Dit is evenwel enkel realistisch indien men deze mensen voldoende waarborgen kan bieden voor hun veiligheid. Deze zouden kunnen bestaan in specifieke getuigenbeschermingsprogramma's die verhinderen dat zij door de criminele organisatie kunnen worden geraakt.

Uit de voorgaande werkzaamheden was trouwens al duidelijk gebleken dat niet enkel getuigen een bijzondere bescherming dienen te genieten, maar ook alle andere personen die bijdragen tot het optreden van het gerecht en die het voorwerp kunnen uitmaken van intimidatie, bedreigingen, geweldplegingen. Het gaat hier in de eerste plaats om juryleden, maar ook om rechters, politiemensen, magistraten en andere ambtenaren belast met dergelijke dossiers. Zowel administratief als repressief dienen hier maatregelen te worden onderzocht.

De verschillende conclusies van de Raad inzake de bestrijding van de internationale georganiseerde criminaliteit werden, overigens zoals het hogervermelde mandaat vervat in de verklaring inzake uitlevering, als zodanig ingelast in het prioritair actieplan dat de Raad heeft aangenomen en dat werd voorgelegd aan de Europese Raad van 10 en 11 december 1993. Zoals voor dat mandaat inzake de werkzaamheden over uitlevering, heeft de Europese Raad, naar aanleiding van de goedkeuring van dit prioritair actieplan, eveneens gevraagd dat voor eind 1994 aan deze Raad een verslag over de stand van de werkzaamheden op dit punt zou worden voorgelegd.

Bij wijze van besluit

In het licht van de korte ervaring opgedaan tijdens een maand van effectieve werkzaamheden onder Belgisch voorzitterschap in het nieuwe kader (tussen 1 en 29 november), is het natuurlijk nog te vroeg om over te gaan tot een evaluatie van de resultaten van de werking hiervan.

Het merendeel van de theoretische vraagstellingen die in het eerste gedeelte van deze bijdrage werden vernoemd, hebben nog geen antwoord gekregen en blijven derhalve open, zelfs daar waar de coördinatie-instanties van titel VI (comité K.4 en Coreper) een aantal ervan hebben onderzocht en op sommige punten reeds uitvoeringsmodaliteiten hebben kunnen voorzien.¹⁸

Inzake fundamentele kwesties met betrekking tot de dynamiek van de nieuwe structuur en de draagwijdte van de nieuwe instrumenten, geeft de eerste ervaring, die onvermijdelijk een overgangskarakter heeft, nog geen enkele aanduiding. Wat het eerste betreft, moet inderdaad worden vastgesteld dat de documenten die door de Raad op 29 en 30 november werden aangenomen, het resultaat waren van vroegere initiatieven die werden uitgewerkt en omzeggens gefinaliseerd voor de inwerkingtreding van het verdrag. Het is bijgevolg moeilijk besluiten te trekken over de efficiëntie van de unitaire hiërarchische structuur, en in het bijzonder over de nieuwe rol van de Commissie en van het secretariaat-generaal van de Raad. Wat het tweede betreft, zijn de door de Raad aangenomen instrumenten klassiek, zodat het ook hier niet mogelijk is meer duidelijkheid te bieden over inhoud, vorm en rechtskracht van de nieuwe instrumenten.

Dit gezegd zijnde, laten de eerste schreden binnen de nieuwe structuren niettemin toe reeds een aantal oriëntaties inzake de krachtlijnen van het nieuwe systeem te schetsen.

Het meest betekenisvol in dit opzicht is de institutionele invoeging van de werkzaamheden in het kader van de Unie. Als er iets nieuw is in titel VI, – en dat tonen de twee aangehaalde voorbeelden duidelijk aan –, dan is het wel dat de aangenomen instrumenten niet langer de geheimzinnige produkten zijn van een of ander obscuur cenakel, maar wel degelijk de officiële akten van de Raad, die als zodanig het voorwerp uitmaken van erkenning en publikatie. Iedereen zal op de hoogte zijn van het feit dat ze zijn aangenomen door de Raad en, wanneer deze akten worden openbaar gemaakt, of zelfs gepubliceerd in het officiële publikatieblad, zal eenieder er ook kennis van kunnen nemen. Het officiële karakter van deze documenten waarborgt bovendien dat ze geen dode letter blijven, aangezien ze immers ingeschreven blijven in een breder werkperspectief. Ten slotte wordt een dynamiek geschapen door het institutioneel spel dat zich ontwikkelt tussen de Raad en de Europese Raad, en deze dynamiek zal in zekere zin onontkoombaar zijn voor de opeenvolgende voorzitterschappen die de werklast zullen dragen, en *a fortiori* voor de andere Lidstaten.

Voor het overige moet erkend worden dat de structuur van titel VI hoofdzakelijk naar voor komt als een lege huls. De invulling ervan zal afhangen van de gemeenschappelijke wil van de Lidstaten. Bovendien zal een gezamenlijke reflectie

18. Zie met name het besluit van de Raad van 6 december 1993 houdende aanneming van het reglement van inwendige orde, dat in zijn artikel 18 een aantal kwesties inzake de openbaarmaking van documenten regelt (PB.L., nr. 304 van 10 december 1993).

op gang moeten komen over de actuele thema's die thans op het gebied van justitie voor de Unie van de Lidstaten centraal moeten staan, geformuleerd in termen van een Europese criminele politiek. Het Belgische voorzitterschap heeft zich er op pragmatische basis en in de lijn van de aan de gang zijnde werkzaamheden toe ingezet de besprekingen te plaatsen in het kader van een meer globale benadering.¹⁹ Nochtans worden de aangenomen documenten – en de twee weerhouden voorbeelden getuigen daarvan – gekenmerkt door een bescheiden en fragmentarische aanpak van het bestreken domein. Evenzo zijn de impulsen van de Europese Raad erg punctueel gebleven.

De echte vraag die derhalve expliciet gesteld zal dienen te worden en waarop in de komende jaren een antwoord zal moeten worden geformuleerd dat boven de institutionele betwistingen uitstijgt, betreft de mate waarin er een gemeenschappelijk wil aanwezig is bij de Lidstaten van de Unie om een – wenselijke en onafwendbare – Europese strafrechtsjustitie te realiseren.

19. Zie WATHELET, M., 'Le domaine de la justice après Maastricht', *Agon*, 1993, p. 3-4.