

AMSTERDAM: VERWIJD DE DIEPTE IN

Wie begaan was met de uitkomst van de sinds lang aangekondigde Intergouvernementele Conferentie (Top van Amsterdam, 16-17 juni 1997) verwachtte eerst de aangekondigde 'uitdieping' van het Verdrag van Maastricht, en slechts nadien een geografische uitbreiding met een – zij het beperkt – aantal kandidaat-lidstaten. Eerst verdiepen dus, en dan slechts verwijderen.

Onverwacht werden nu de rollen omgedraaid, zodat de halfvolle of halflege fles eigenlijk ook op zijn kop staat. Het nieuwe (vernieuwde) Verdrag zal in de herfst 1997 — zo is althans aangekondigd — in Amsterdam officieel worden ondertekend. Maar, zo onverwacht is dit dan weer niet, in acht genomen de moeilijke en delicate punten die op de agenda stonden. Wellicht hebben ook de recente Britse en Franse verkiezingen, met telkens een doorbraak voor links hiertoe bijgedragen. Het is ook niet verwonderlijk dat heel wat aandacht werd besteed aan sociale en economische maatregelen.

Toch lijkt het mij verstandig om dit editoriaal te beperken, na het geven van een kort inleidend overzicht van de globale resultaten, tot meer gedetailleerde beschouwingen i.v.m. politie en justitie.

Algemeen kan gesteld worden dat, alhoewel de resultaten minder ambitieus zijn dan verwacht, het resultaat toch als een onomkeerbare stap voor de toekomstige ontwikkelingen dient ervaren.

Er zijn inderdaad algemeen een aantal – zij het minder dan verwacht – positieve punten te melden. De recente strubbelingen rond de invoering van de Euro werden uitgepraat. Er werd een sociale paragraaf toegevoegd aan het stabiliteitspact dat de EU-landen dwingt ook na de invoering van de Euro, hun besparingspolitiek aan te houden.

Ook werden de bevoegdheden van de Unie wat uitgebreid zoals wat de meerderheidsbeslissingstechniek voor wetenschappelijk onderzoek betreft, het feit dat de burgers in hun contacten met de Europese Unie hun eigen taal mogen gebruiken en de mogelijke (verder) financiering van de openbare omroep met overheids gelden zonder een aanklacht te riskeren voor oneerlijke concurrentie.

Een aantal andere belangrijke strijdpunten overheersten de Top. Eerst was er de te maken keuze tussen het gemeenschapsmodel tegenover de intergouvernementele optie met betrekking tot de Europese integratie. De toepassing van een progressieve beweging naar het gemeenschapsmodel kreeg min of meer steun naar gelang de 'pijlers' van de Europese Unie, en binnen elke pijler in functie van de ter discussie staande thematiek.

Bovendien is dit probleem verbonden met de unanimiteitsregel of de 'gekwalificeerde meerderheid' bij de besluitvorming. Deze discussie is onlosmakelijk verbon-

den met het 'gewicht' dat elk land heeft bij de besluitvorming van de Raad, en wat de eerste pijler betreft het aantal commissarissen actief binnen de Commissie (grote landen zoals Frankrijk, Duitsland, Verenigde Koninkrijk, Spanje en Italië hebben twee Commissarissen en zouden er één prijs geven bij uitbreiding van de Unie tot andere landen: maximum vijf in 2002 als eerste fase: Polen, Hongarije, de Tsjechische Republiek, wellicht, Slovenië, misschien Roemenië.

Het blijven vasthouden aan het unanimititeitsprincipe, dus aan het vetorecht, werd vooral door de Britten toegejuicht, als zijnde een sterke garantie voor het vrijwaren van 's lands belang. Ook Kanselier KOHL nam gas terug en beperkte de verlanglijst van punten waarvoor een overgang gewenst was, naar gekwalificeerde meerderheidsbeslissingen, in het belang zo bleek van de Duitse Länder.

Het overhevelen van de regelen i.v.m. het vrij bewegen van de burgers binnen de Unie, was maar mogelijk mits het invoeren van een 'opt out'-clausule voor het Verenigde Koninkrijk en Ierland, zoals dit trouwens al op de Edinburgh en Dublin Conferenties (1994/1996) voor Denemarken was mogelijk gemaakt. Dit was de prijs die diende betaald, om immigratie- en asielmaatregelen over te hevelen naar de eerste pijler gedurende een 5-jarige overgangsperiode, zij het met (het voorlopig?) behoud van de derde pijler beslissingstechnieken.

Dit houdt ook verband met het stapsgewijze integreren van de Schengenovereenkomst in het EU-Verdrag. Het Benelux Secretariaat wordt overgenomen door het Algemene Secretariaat van de (EU) Raad. Het bijzonder protocol met Denemarken was nodig ter vrijwaring van de Noordse paspoort Unie, binnen het raam van een verbrede samenwerking, wat het vrije verkeer van personen betreft.

De bestrijding van misdaadorganisaties is en blijft met het Verdrag een strikt nationale bevoegdheid, beginsel waaraan niet werd getornd. Een Europese FBI, waarvoor in Duitsland en nu ook in Frankrijk enige sympathie is ontstaan, is nog een heel eind weg. Maar initiatieven tot het ondernemen van acties tegen de georganiseerde criminaliteit zullen in toenemende mate worden gekenmerkt door internationale afstemming en coördinatie waarbij voor Europol een belangrijke ondersteunende functie is weggelegd. In de tekst van het Verdrag van Amsterdam is een en ander van het voorbereidend werk van de High Level Group terug te vinden in het nieuwe artikel K2. Dit artikel draagt in het eerste lid de lidstaten op om – binnen de grenzen van de nationale wetgevingen met betrekking tot de bescherming van persoonlijke gegevens – de onderlinge samenwerking tussen de opsporingsdiensten te versterken, onder andere op de gebieden van de verzameling, opslag, bewerking, analyse en uitwisseling van informatie, waaronder informatie over verdachte financiële transacties en waarbij de diensten van Europol worden onderstreept. Voorts draagt dit artikel in het tweede lid de Europese Raad op de samenwerking op het gebied van de opsporing via Europol te bevorderen en binnen de vijf jaren na inwerking treden van het Verdrag van Amsterdam:

1. Europol in staat te stellen om de voorbereiding, coördinatie en uitvoering mogelijk te maken en te ondersteunen, van specifieke onderzoeksactiviteiten vanuit justitiële-, politie- en douanediens ten van de lidstaten. Dat kunnen operationele

activiteiten zijn van gezamenlijke teams, waaraan Europol-vertegenwoordigers assistentie verlenen;

2. maatregelen te nemen die ertoe leiden dat Europol gerechtigd is om de competente autoriteiten van de lidstaten te verzoeken onderzoeken te starten in specifieke zaken en bijzondere deskundigheid te ontwikkelen die aan de lidstaten ter beschikking kan worden gesteld in het kader van assistentieverlening bij onderzoeken naar georganiseerde criminaliteit;

3. samenwerkingsverbanden tussen vervolgings- en opsporingsinstanties die zijn belast met de bestrijding van de georganiseerde misdaad te bevorderen, in nauwe samenwerking met Europol, en;

4. een onderzoeks-, documentatie- en quantitatief gegevensnetwerk in het leven te roepen op het gebied van grensoverschrijdende criminaliteit.

Het nieuwe artikel K.2 biedt ontegenzeglijk uitzicht op verdere consolidatie en uitbouw van de rol van Europol in de internationale criminaliteitsbestrijding. De organisatie krijgt een zeer actieve rol toebedacht met op termijn het recht om zelf initiatieven te ondernemen en lidstaten te bewegen om acties te ondernemen. Het eerste lid van het artikel stelt Europol in een klap op een centrale plaats neer waar het gaat om de verzameling, opslag, bewerking en analyse van informatie over (internationale, georganiseerde) criminaliteit. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan de brede politieke overeenstemming over de noodzaak de aanpak van de georganiseerde misdaad in een hogere versnelling te plaatsen en in gezamenlijkheid voort te zetten. Dit artikel is bepalend voor de richting waarin Europol zich de komende jaren zal ontwikkelen: heel duidelijk meer en meer toe naar directe betrokkenheid bij daadwerkelijke praktische criminaliteitsbestrijding.

Dit alles sluit zoals gezegd aan bij de goedgekeurde conclusie van de 'High Level Group' die sedert Dublin (1996) belast was met het uitwerken van een aantal voorstellen ter bevordering van een verbeterde actie tegen de georganiseerde criminaliteit, niet alleen wat politie, – en dat is nieuw – maar ook wat justitie betreft. Bovendien dient in elke lidstaat een coördinatie- en contactpunt ingesteld.

Het is dus duidelijk voelbaar dat de wil groeit om de politie- en justitiesamenwerking op te voeren en te specificeren met daarbij een beduidende rol voor Europol.

Dat sommigen dit alles als globaal resultaat ondermaats zullen vinden en verder willen gaan is niet verwonderlijk en bekend. Toch moeten zij er zich rekenschap van geven dat harmonisering binnen de 3de pijler niet zo maar altijd voor de hand ligt, dat er geen Europees strafrecht noch strafvordering voorhanden zijn en dat de democratische (Europees Parlement) en de rechterlijke controle (Europees Gerechtshof) nog onvoldoende kunnen meespelen.

Er zal dus nog heel wat tijd over gaan eer het zover is. Het voordeel is dat ondertussen, spijtige voorvallen zoals de zaak DUTROUX, de politie er steeds meer toe dwingen binnen de Europese Unie, zonder interne grenscontroles, de samenwerking en samenhang te bevorderen. Nu zijn er reeds signalen merkbaar, zoals een begin van integratie van het Schengen-Verdrag, die men enkele tijd geleden nauwelijks voor bespreekbaar hield.

Het is wellicht trouwens niet goed en ook niet aan te bevelen om alle punten zomaar tegelijkertijd op te nemen en wellicht is het beter om de evolutie in een eerste fase te beperken tot de beheersing van de georganiseerde criminaliteit.

Tot slot kan gesteld worden dat de Europese Unie nu eerst zal worden uitgebreid, en dan verder naar de inhoud toe, verdiept. Of dit een goede keuze is zal later blijken. Ook meen ik dat de onderhandelingen met nog meer lidstaten de samenwerking niet zullen vergemakkelijken. Aan de politiek te bewijzen dat het toch kan.

W. BRUGGEMAN
Assistent Coördinator Europol