

TOEZENDING NOTA

van:	het Praesidium
aan:	de Conventie
Betreft:	Justitie en binnenlandse zaken - Stand van zaken en algemene problematiek

Inleiding

1. Onder de benaming justitie en binnenlandse zaken (JBZ) vallen vele uiteenlopende onderwerpen. Zij hebben hoofdzakelijk betrekking op drie fundamentele begrippen die zijn samengebracht zijn in de uitdrukking "ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid" en verankerd zijn in het Verdrag van Amsterdam:
 - de interne en externe veiligheid (terrorisme, criminaliteit, drugshandel, mensenhandel, clandestiene immigratie),
 - de civielrechtelijke en strafrechtelijke rechtspleging, en
 - de vrijheid die haar uitdrukking vindt in concrete maatregelen met betrekking tot bijvoorbeeld het vrije verkeer van personen of asiel. Vrijheid is tevens een grondbeginsel dat via de door het handvest van de grondrechten bekrachtigde mensenrechten ten grondslag ligt aan alle JBZ-activiteiten.
2. De term "Europese justitiële ruimte" dateert van het eind van de jaren zeventig maar is pas echt uitgewerkt in het Verdrag van Maastricht en in de zogeheten "derde pijler", waarmee verwezen wordt naar een specifieke institutionele activiteit die gewoonlijk gelijkgesteld wordt aan de intergouvernementele samenwerking. Voor de derde pijler gelden andere regels dan voor de eerste, het Gemeenschapsbeleid, en voor de tweede, het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Het Europees Parlement bijvoorbeeld beschikt slechts over een eenvoudig raadplegingsrecht.

3. Het Verdrag van Amsterdam heeft een nieuwe fase ingeluid met de overbrenging (communitarisering) van immigratie en asiel, de controle aan de binnen- en buitengrenzen, het visumbeleid en de civielrechtelijke samenwerking naar de eerste pijler. Aan de derde pijler zijn voorts nieuwe rechtsinstrumenten, het besluit en het kaderbesluit, toegevoegd. Tenslotte heeft Amsterdam door middel van een aangehecht protocol het sinds 1985 ontwikkelde acquis van de Overeenkomst van Schengen aan het Verdrag toegevoegd, waardoor met ingang van 1995 de grenscontroles tussen bepaalde lidstaten, en later ook die tussen andere, werden afgeschaft. Groot-Brittannië en Ierland beschikken over een *opting in* (mogelijkheid van deelneming). Denemarken geniet een specifieke regeling.
4. De Europese Raad heeft in oktober 1999 in Tampere een ambitieus programma inzake vrijheid, recht en veiligheid aangenomen (bijna 50 thema's of aanbevelingen). De staatshoofden en regeringsleiders wensten aldus een sterke politieke impuls te geven aan deze prioritaire materie.
5. JBZ neemt in de Verklaring van Laken een belangrijke plaats in: "de burger heeft menigmaal te kennen gegeven dat hij een grotere rol van de Unie wenst in zaken van justitie en veiligheid, het bestrijden van grensoverschrijdende criminaliteit, het beheersen van migratiestromen, het opvangen van asielzoekers en vluchtelingen uit perifere conflictzones" en "willen we de politieke en strafrechtelijke samenwerking op een meer geïntegreerde leest schoeien?".
6. JBZ is ook vaak aan de orde geweest tijdens de eerste zittingen van de Conventie ("wat verwacht u van Europa?", 21-22 maart, en "welke taken voor Europa", 15-16 april). JBZ was het hoofdthema geweest van de eerste opmerkingen van sommige Conventieleden en is door andere uitvoerig aan de orde gesteld in verband met de taken van Europa.
7. De gegevens van de Eurobarometer van april 2002 bevestigen de verwachtingen van de Europese burgers op dit gebied en schetsen daarvan een duidelijker beeld. De bestrijding van georganiseerde criminaliteit en drugshandel staat op de prioriteitenlijst op de derde plaats (na vrede en veiligheid en de bestrijding van de werkloosheid) en wordt door bijna 9 op de 10 Europeanen gesteund. Een zeer grote meerderheid van de geënquêteerden is wel voorstander van besluitvorming binnen de Unie ten aanzien van de strijd tegen het terrorisme (85%), mensenhandel (80%), bestrijding van de georganiseerde criminaliteit (72%) en drugsbestrijding (71%), maar wat het immigratie- en asielbeleid betreft zijn de resultaten verdeeld. Een minderheid van de geënquêteerden is er voorstander van dat op Europees niveau besluiten worden genomen over justitie (58% tegen) en politie (63%).

8. Doel van deze nota is, een balans op te maken van de samenwerking en de acties op het gebied van JBZ, een beeld te schetsen van een aantal probleemgebieden die nader zouden kunnen worden besproken, en tenslotte bij wijze van voorbeeld een aantal vragen aan de orde te stellen die richting kunnen geven aan het komende debat.

I. Beschrijving

9. Voor JBZ-aangelegenheden gelden momenteel twee soorten procedures:
- a) **Communautaire aangelegenheden** (titel IV van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschappen, (VEG), artikelen 61 tot en met 69) voor vraagstukken in verband met visa, asiel, immigratie en ander beleid dat verband houdt met het vrije verkeer van personen, met name de justitiële samenwerking op civielrechtelijk gebied. Doel is, geleidelijk te komen tot een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid (artikel 61). Daartoe stelt de Raad maatregelen vast betreffende:
- de controles aan de binnen- en buitengrenzen, de lijst van visumplichtige derde landen, de procedures en voorwaarden voor de afgifte van visa en de voorwaarden voor het verkeer van onderdanen van derde landen gedurende maximaal drie maanden (artikel 62),
 - asiel, met name de criteria en procedures voor het toekennen van asiel, de minimumvoorschriften voor de opvang van asielzoekers en de minimumvoorwaarden waaraan onderdanen van derde landen moeten voldoen om in aanmerking te komen voor de vluchtelingenstatus, en het beleid inzake immigratie en bestrijding van clandestiene immigratie (artikel 63 alsmede het protocol bij het EG-Verdrag inzake het recht van asiel voor onderdanen van de lidstaten),
 - de justitiële samenwerking op civielrechtelijk gebied in aangelegenheden met grensoverschrijdende aspecten, waaronder de vereenvoudiging van de grensoverschrijdende kennisgevingen, de samenwerking inzake de bewijsvoering, de verwijdering van hinderpalen voor het goede verloop van civielrechtelijke procedures (artikel 65);
 - de versterking van de administratieve samenwerking tussen lidstaten alsmede tussen hun diensten en die van de Commissie (artikel 66).

Ten aanzien van al deze aangelegenheden voorziet het VEG in een gedeelde bevoegdheid. De lidstaten behouden hun bevoegdheden zolang de Gemeenschap de hare niet heeft uitgeoefend. Daarnaast behouden de lidstaten op sommige gebieden de mogelijkheid om aanvullende maatregelen te handhaven of in te voeren op voorwaarde dat deze verenigbaar zijn met het Verdrag (artikel 63). Ook is bepaald dat het Verdrag de uitoefening van de verantwoordelijkheden van de lidstaten ten aanzien van de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid onverlet laat (artikel 64).

Binnen titel IV wordt, in afwijking van de gebruikelijke regels, het initiatiefrecht momenteel gedeeld tussen de Commissie en de lidstaten. Het Europees Parlement wordt geraadpleegd. De gevolgde wetgevingsprocedure is complex. Eenparigheid van stemmen blijft de regel behalve voor een deel van de visumwetgeving. Vanaf 1 mei 2004 zal de Commissie weer over het exclusieve initiatiefrecht beschikken. Ook is het mogelijk dat vanaf die datum besluiten met gekwalificeerde meerderheid (en met toepassing van de medebeslissingsprocedures van het EP) worden genomen, op voorwaarde evenwel dat de lidstaten daartoe met eenparigheid van stemmen besluiten. De situatie ligt juridisch nog ingewikkelder als gevolg van het aan Groot-Brittannië en Ierland toegekende *opting in*-recht en de specifieke regeling voor Denemarken.

Het Verdrag van Nice, waarvan de bekrachtiging nog niet is voltooid, voorziet in een gekwalificeerde meerderheid voor de onderdelen van de civielrechtelijke samenwerking (met uitzondering van de aspecten in verband met het familierecht) en voor asiel. Wat dit laatste betreft moeten de communautaire voorschriften en de basisbeginselen echter vooraf met eenparigheid van stemmen worden bepaald.

- b) De zogeheten derde pijler in het Verdrag betreffende de Europese Unie, VEU (titel VI van het VEU, artikelen 29 tot en met 45), voor de politieke en justitiële samenwerking op strafrechtelijk gebied, mits die niet al binnen de communautaire bevoegdheid valt. Het doel van de Unie is een hoog beschermingsniveau te waarborgen door een gemeenschappelijk optreden tussen de lidstaten op het gebied van politieke en justitiële samenwerking vast te stellen en door racisme en vreemdelingenhaat te voorkomen. Dit doel wordt bereikt door georganiseerde of andere criminaliteit te voorkomen en te bestrijden, met name terrorisme, mensenhandel en misdrijven tegen kinderen, wapenhandel, corruptie en fraude.**

Daartoe voorziet het Verdrag in een hechtere samenwerking tussen de politiediensten en andere autoriteiten - rechtstreeks of via Europol (artikelen 30, 31, 32) -, tussen de justitiële autoriteiten, waarbij onder andere de weg wordt vrijgemaakt voor de aanneming van minimumvoorschriften inzake de bestanddelen van strafbare feiten en de toepasselijke straffen (artikelen 31 en 32). Tussen de lidstaten vindt wederzijdse informatie en onderling overleg plaats in de Raad (artikel 34).

Op dit gebied wordt het initiatiefrecht gedeeld tussen de Commissie en de lidstaten. De beschikbare juridische instrumenten zijn:

- het gemeenschappelijk standpunt tot vaststelling van de aanpak van de Unie ten aanzien van een bepaalde kwestie, vaak in verband met de betrekkingen met externe partners,
- het kaderbesluit en het besluit die de lidstaten binden maar geen rechtstreekse werking hebben,
- het verdrag dat vervolgens wordt aangenomen volgens de constitutionele bepalingen van elke lidstaat.

De instrumenten moeten met eenparigheid van stemmen worden aangenomen, met uitzondering van de maatregelen ter uitvoering van de besluiten en de procedurekwesties. De rechtsbevoegdheid van het Hof van Justitie is beperkt (zie beneden). Een "dwarsverbinding" maakt het mogelijk activiteiten op dit gebied te communautariseren en eventueel over te gaan op stemmen met gekwalificeerde meerderheid (artikel 42). Evenals bij de eerste pijler laat het Verdrag de uitoefening van de verantwoordelijkheden van de lidstaten ten aanzien van de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid onverlet (artikel 33).

Het Europees Parlement moet worden geraadpleegd (artikel 39). Het aan de Verdragen gehechte protocol betreffende de rol van de nationale parlementen, tenslotte, biedt hen in afwijking van de gewone voorschriften, een termijn van zes weken tussen de indiening van een voorstel van de Commissie en de bespreking daarvan door de Raad, zodat zij eventueel hun standpunt kenbaar kunnen maken. Deze bepaling heeft ook betrekking op de wetgevingsvoorstellen van de eerste pijler van JBZ.

Het Verdrag van Nice legt met name de oprichting van de Europese eenheid voor justitiële samenwerking (Eurojust) alsmede de taken daarvan vast.

II. Balans

10. De Europese Raad heeft in december 2001 te Laken een niet onverdeeld gunstige balans opgemaakt van de vorderingen die sinds Tampere zijn gemaakt. Hij merkte op dat "hoewel enige vooruitgang is geboekt, nieuwe impulsen en richtsnoeren nodig zijn om de achterstand op sommige gebieden in te halen".
11. Ietwat simplistisch kunnen de behandelde sectoren in volgorde van afnemend succes als volgt worden gerangschikt:

a) justitie

Op dit gebied zijn de afgelopen jaren reële vorderingen gemaakt, met name wat betreft de wederzijdse erkenning van civielrechtelijke uitspraken (verordeningen Brussel I en II), die de weg vrijmaken voor het circuleren van rechterlijke uitspraken en beslissingen.

De aanslagen van 11 september hebben voor de derde pijler als direct gevolg gehad dat verscheidene fundamentele maatregelen, met name het Europees arrestatiebevel en het kaderbesluit inzake terrorismebestrijding, versneld zijn aangenomen. Daartoe heeft de Europese Raad sterke politieke druk uitgeoefend op de JBZ-overlegstructuur, vooral door een eindtermijn vast te stellen. Volgens sommigen tekent zich met deze maatregelen geleidelijk een Europees intern veiligheidsconcept af, als aanvulling op de binnenlandse veiligheid van de individuele lidstaten.

Alle teksten die onlangs zijn aangenomen of waarover nog onderhandeld wordt, hebben de vorm van een besluit of een kaderbesluit gekregen; dit zijn twee nieuwe typen rechtsinstrumenten, die geen rechtstreekse werking hebben maar wel verbindend zijn voor de lidstaten. Sommigen zijn van mening dat er maar beperkte juridische mogelijkheden zijn om in het geweer te komen tegen niet-nakoming van de daaruit voortvloeiende verplichtingen door een lidstaat (zie hierna).

Tot slot is op 6 maart jongstleden Eurojust van start gegaan, een nieuw orgaan waarvan de oprichting in het Verdrag van Nice is geregeld en dat vooruitlopend op de inwerkingtreding van dat verdrag zijn werkzaamheden heeft aangevangen. Eurojust is een soepel coördinatieorgaan, bestaande uit gedetacheerde magistraten (een per lidstaat), dat thans in Brussel bijeenkomt. Het kan een lidstaat verzoeken tot vervolging over te gaan, maar deze is niet verplicht gehoor te geven aan zulk een verzoek; weigeringen moeten echter wel worden gerechtvaardigd.

De Commissie heeft in een groenboek ³ voorstellen gedaan om, rekening houdend met de uiteenlopende rechtsstelsels en juridische tradities in de lidstaten, een Europees openbaar ministerie in te stellen. De staatshoofden en regeringsleiders hebben tijdens hun bijeenkomst in Laken de Raad verzocht deze voorstellen "onverwijld te onderzoeken" en hebben opgeroepen "spoedig een Europees netwerk op te richten met het oog op de bevordering van de opleiding van magistraten".

Er is met betrekking tot de samenwerking op justitiegebied weliswaar vooruitgang geboekt, maar velen zijn van mening dat er geen sprake is van een samenhangend geheel: de ene maatregel wordt op de andere gestapeld zonder dat er een vooropgezet plan bestaat; door de verdeling tussen de eerste en de derde pijler wordt de situatie nog complexer. Tot slot wijzen sommigen erop dat de burger weinig merkt van de gemaakte vorderingen.

De staatshoofden en regeringsleiders hebben in Laken de wens uitgesproken dat "de inspanningen om de problemen die samenhangen met de verschillen tussen de rechtsstelsels te overwinnen, moeten worden voortgezet, met name door de erkenning van rechterlijke beslissingen op zowel civielrechtelijk als strafrechtelijk gebied te bevorderen".

³ COM(2001) 715

PM: Een groenboek is een mededeling van de Commissie over een specifiek beleidsterrein. Het is in de eerste plaats bestemd voor de betrokkenen - organisaties en particulieren - die uitgenodigd worden deel te nemen aan het raadplegingsproces en het debat. In sommige gevallen vormt het groenboek de basis voor de totstandbrenging van wetgeving naderhand.

b) Politiesamenwerking

De samenwerking op politieel gebied kende na het Verdrag van Maastricht een veelbelovende start. Later werd met de opneming van de Schengenovereenkomst in de Verdragen een nieuwe belangrijke stap gezet. Toch zijn veel deskundigen niet onverdeeld positief over de resultaten van deze samenwerking.

Dat geldt bijvoorbeeld voor Europol: met een eigen budget van 30 miljoen euro dat jaarlijks door de lidstaten bijeen wordt gebracht, zijn de 300-Europol-ambtenaren niet in staat rechtstreeks onderzoeken uit te voeren of aan gemeenschappelijke onderzoeken deel te nemen. Doordat zij weinig of onvoldoende informatie van de nationale autoriteiten lijken te ontvangen, levert het maken van de gevraagde analyses moeilijkheden op, wat geen stimulans is voor een beroep op de diensten van Europol.

De ministers van binnenlandse zaken hebben tijdens de Raad JBZ van 25 april een politiek akkoord bereikt over deelname van Europol aan gemeenschappelijke onderzoeksteams en over de mogelijkheid om de lidstaten te verzoeken dergelijke gemeenschappelijke onderzoeken uit te voeren. Aan gezien er echter geen overeenstemming bestaat over vereenvoudiging van de procedure tot wijziging van de Europol-overeenkomst, kan het nog wel jaren duren voordat deze overeenstemming een concreet vervolg krijgt in de vorm van een door de nationale parlementen te bekrachtigen protocol.

De rechtstreekse samenwerking tussen de politiediensten van alle lidstaten of van bepaalde lidstaten lijkt bevredigend te verlopen. In dit verband zij tevens gewezen op het bestaan van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) bij de Commissie, dat circa 250 medewerkers telt en belast is met het tegengaan van fraude ten koste van de financiële belangen van de Gemeenschap.

c) Asiel en immigratie

Na de opneming van asiel en immigratie in de eerste pijler heeft de Commissie overeenkomstig de conclusies van de Europese Raad van Tampere en overeenkomstig artikel 63 VEG tal van voorstellen voor richtlijnen aan de Raad voorgelegd, onder andere over de vluchtelingenstatus en de verblijfsomstandigheden. Het merendeel van deze voorstellen is nog steeds niet aangenomen, ofschoon vooruitgang is geboekt met betrekking tot de tijdelijke bescherming van vluchtelingen en de oprichting van een Europees vluchtelingenfonds. De Europese Raad van Laken heeft zijn ongerustheid uitgesproken over deze situatie en erkend dat op het gebied van asiel en immigratie "de vooruitgang minder snel en minder wezenlijk dan verwacht" is en dat er daarom "een nieuwe aanpak [moet] worden ontwikkeld", teneinde "zo spoedig mogelijk een gemeenschappelijk asiel- en immigratiebeleid aan te nemen".

Velen wijten deze vertraging aan de unanimiteitsregel of zijn van mening dat het merendeel van de lidstaten in de eerste plaats een harmonisatie zonder nationale wetswijzigingen voorstaat; hierdoor is het moeilijk om een voor iedereen aanvaardbaar compromis te bereiken. Volgens sommigen is de terughoudendheid van de lidstaten ook te verklaren door de budgettaire consequenties die deze nieuwe rechtsinstrumenten op communautair of nationaal niveau zouden hebben.

De Raad van ministers van binnenlandse zaken heeft tijdens zijn zitting op 25 april jongstleden een politiek akkoord bereikt over het voorstel voor een richtlijn tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers. Na de definitieve vaststelling ervan hebben de lidstaten twee jaar de tijd om deze richtlijn in nationale wetgeving om te zetten. Ondanks het algemene karakter ervan en de vele uitzonderings- en aanpassingsmogelijkheden waarin zij voorziet, wordt hiermee een belangrijke stap gezet. Deze richtlijn is namelijk een van die waarvoor de Europese Raad om snelle aanneming heeft verzocht.

De oprichting van een Europese grenspolitie is een regelmatig terugkerend thema. De Europese Raad heeft de Raad en de Commissie verzocht "de mechanismen te bepalen voor samenwerking tussen de diensten die met de controle van de buitengrenzen belast zijn en de voorwaarden te bestuderen waaronder het mogelijk is een gemeenschappelijk mechanisme of gemeenschappelijke diensten voor de controle van de buitengrenzen te creëren". Dienaangaande heeft de Commissie in een mededeling van 7 mei 2002 beleidsoriëntaties geopperd en eerste voorstellen gedaan. Zij stelt met name voor om in een eerste fase een gemeenschappelijke basisopleiding voor grenswachters en een Europees grenswachtinstituut op te zetten, wat op middellange termijn tot een Europees grensbewakingskorps zou moeten leiden. Italië had hierover voor 30 mei een mededeling aangekondigd.

III. De vijf uitdagingen op JBZ-gebied

12. Op basis van deze stand van zaken kan een aantal algemenere problemen worden benoemd, die de moeilijkheden op JBZ-gebied inzichtelijker maken. Overigens liggen de hierna geschetste moeilijkheden niet altijd speciaal op het gebied van JBZ. Vaak zijn ze horizontaal van aard, maar zij doen zich sterker gevoelen op JBZ-gebied of zijn op dat gebied in ieder geval nijpender.

a) Een coherente bevoegdheidsverdeling

Op strafrechtelijk gebied bestaat er geen precieze afbakening tussen de onderdelen die onder de Europese bevoegdheid en die welke onder de bevoegdheid van de lidstaten vallen. De doelstellingen in artikel 29 van titel VI van het VEU zijn algemeen van aard en kunnen breed geïnterpreteerd worden ("het doel van de Unie [is] de burgers in een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid een hoog niveau van zekerheid te verschaffen ..."). Dan volgt een niet volledige opsomming per beleidsgebied: het voorkomen van georganiseerde misdaad, terrorisme, mensenhandel en misdrijven tegen kinderen, illegale drugshandel, illegale wapenhandel, corruptie, fraude. Er wordt niet aangegeven of er voor het nemen van gemeenschappelijke maatregelen sprake moet zijn van een Europees of transnationaal karakter van deze fenomenen.

Voorts zij gewezen op de bevoegdheid van de Gemeenschap en de Unie om wetgevend op te treden ter bestraffing van schending van hun eigen voorschriften (zo kunnen de communautaire milieu-wetgeving en financiële wetgeving bepalen dat voor overtredingen in strafrechtelijke sancties moet worden voorzien).

Omdat het Verdrag onduidelijk is wat de bevoegdheidsverdeling tussen het Europese en het nationale niveau betreft en er geen doeltreffend rechterlijk toezicht bestaat, zien we in de praktijk dat bepaalde aangelegenheden met een geringe Europese component die hoog op de politieke agenda van een of meer lidstaten staan, naar het Europese niveau worden getild (bijv. zedenmisdrijven of pedofilie als gevolg van gebeurtenissen in een bepaalde lidstaat, of het begrip milieudelict op verzoek van sommige landen die voorstander zijn van een dergelijke gedachte). Doordat iedere lidstaat voorstellen kan indienen en het voorzitterschap bij toerbeurt wisselt, is het nog moeilijker prioriteiten te stellen en volgen die elkaar op.

Velen zijn van mening dat er een duidelijke scheiding moet worden aangebracht en dat het Europese optreden geconcentreerd moet worden: als belangrijkste criteria zouden gehanteerd kunnen worden de transnationale dimensie of de consequenties van de criminaliteit, of de noodzaak om bepaalde soorten criminaliteit niet alleen op nationaal vlak maar ook op Europees niveau te bestrijden.

b) Doeltreffende rechtsinstrumenten

De ervaring leert dat de derdepijlerinstrumenten niet altijd geschikt zijn om de ambitieuze wetgevingsprojecten te realiseren zoals die in de conclusies van Tampere zijn verwoord. Deze zwakte vindt deels zijn oorsprong in de aard van de instrumenten zelf. Zij zijn namelijk grotendeels op dezelfde leest geschoeid als de tweedepijlersinstrumenten (GBVB) die bij het Verdrag van Maastricht in het leven zijn geroepen en, ondanks de verbeteringen die door het Verdrag van Amsterdam zijn aangebracht, waarschijnlijk niet erg geschikt voor het constant produceren van wetgeving.

Hiertoe het volgende:

- de overeenkomst wordt niet meer gebruikt tussen de lidstaten; dit is namelijk een te traag instrument, dat bovendien door de bekrachtigingsprocedures te veel onzekerheid in zich draagt (de bekrachtigingsfase alleen duurt al 4 tot 5 jaar). Gezien de omslachtigheid van dit instrument moeten tevens vraagtekens geplaatst worden bij de - politiek zeer wenselijke - uitbouw van de bestaande overeenkomsten, met name de Europol-overeenkomst.
- voor de recente maatregelen is stelselmatig gebruik is gemaakt van besluiten en kaderbesluiten, de nieuwe instrumenten die bij het Verdrag van Amsterdam zijn geïntroduceerd, waarop echter ook kritiek bestaat omdat zij geen rechtstreekse werking hebben.

Zo bevat het Europees arrestatiebevel, dat na de aanslagen van 11 september in de vorm van een kaderbesluit is aangenomen, zeer gedetailleerde procedurevoorschriften die gebaseerd zijn op een stelsel van rechtstreekse erkenning van de rechterlijke beslissingen van een lidstaat door alle andere lidstaten. Dit stelsel, dat de omslachtige uitleveringsprocedures moet vervangen, is vergelijkbaar met de stelsels voor wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen in civiele zaken. Dergelijke stelsels kunnen echter alleen maar doeltreffend functioneren als de justitiële autoriteiten allemaal dezelfde voorschriften toepassen. Daarom is op civiel gebied voor de verordening als instrument gekozen. Het Europees arrestatiebevel kan echter pas worden toegepast nadat de lidstaten het woord voor woord in hun nationale wetgeving hebben opgenomen, waarbij onderlinge afwijkingen tot weigering van wederzijdse erkenning zouden kunnen leiden. Bovendien wordt dit instrument verzwakt door het feit dat er geen doeltreffende regeling bestaat om een lidstaat die haar verplichtingen, met name ten aanzien van de juiste en tijdige omzetting, niet nakomt, daarop aan te spreken. Immers, alleen een andere lidstaat mag bij het Hof een klacht indienen tegen een lidstaat; de Commissie beschikt niet over het instrument van een beroep wegens niet-nakoming. De ervaring leert echter dat de lidstaten niet snel een klacht tegen een andere lidstaat indienen.

c) Strikter politiek en rechterlijk toezicht

Op het gebied van politie en justitie moet de individuele en/of collectieve verantwoordelijkheid altijd duidelijk vaststaan en moet men daar snel en doeltreffend op kunnen worden aangesproken. Bij rampspoed willen de burgers altijd meteen weten wie verantwoording moet afleggen en wie daarop moet worden afgerekend.

Sommige schrijvers zijn van mening dat in het huidige institutionele stelsel van de Unie niet volledig recht kan worden gedaan aan deze eis van politieke verantwoordelijkheid, met name omdat de activiteiten van Europol niet onderworpen zijn aan het toezicht van het Europees Parlement. En ook voor de aanneming door de Raad van een gemeenschappelijk standpunt behoeft geen raadpleging van het Europees Parlement plaats te vinden.

Indien men de weg inslaat, ook al is het op beperkte en geleidelijke wijze, naar een Europees strafrecht, een eventueel Europees openbaar ministerie, een echte gemeenschappelijke Europese asielregeling of een Europese politie, dan zal de kwestie van de politieke verantwoordelijkheid een groter gewicht krijgen.

Hetzelfde geldt voor het wetgevingsproces. Wanneer de praktijk steeds meer lijkt af te stappen van het traditionele systeem van onderhandelingen over verdragen, worden de transparantie en de legitimiteit van het wetgevingsproces belangrijke elementen in het goed functioneren en de aanvaarding van het stelsel. Kan de Raad, zonder dat het publiek meekijkt, debatteren over politiek gevoelige vraagstukken zoals een gemeenschappelijke asielregeling, de bevoegdheden en de structuren van een Europese politie? Wat wordt de rol van het Europees Parlement, die momenteel beperkt is tot raadpleging, op al die gebieden? Welke plaats is er weggelegd voor de nationale parlementen?

Het Hof van Justitie oefent momenteel slechts een beperkte controle uit op JBZ-aangelegenheden. De verdragen verlenen het Hof van Justitie geen enkele bevoegdheid voor de derde pijler en evenmin voor de gecommunautariseerde materie waar het gaat om maatregelen tot herinvoering van de controle van personen aan de binnengrenzen en in het algemeen voor controle van nationale politie- of openbare ordemaatregelen. De bepalingen van het VEU hebben, wat de prejudiciële procedure binnen de derde pijler betreft, geleid tot een regeling met een uiterst complexe variabele geometrie. Naast deze regeling bestaan bovendien verschillende procedures die zijn ingesteld bij pré-Amsterdamverdragen (met name de Europol-overeenkomst).

Er bestaat geen rechtsbescherming op Unieniveau tegen de activiteiten van Europol. De mogelijkheid van nationaal beroep bestaat, maar blijft omstreden en is niet erg duidelijk. Ook de beperking van het recht van prejudiciële verwijzing naar uitsluitend nationale rechtsinstanties van laatste aanleg op het gebied van asiel en immigratie en civiel recht wordt soms bekritiseerd.

Sommige waarnemers menen dat deze situatie het moeilijk maakt het recht van de Unie ter zake uniform te interpreteren en toe te passen en schadelijk is voor de doeltreffendheid van het stelsel, dat gebaseerd is op het wederzijdse vertrouwen tussen de lidstaten.

d) Het probleem van de vereenvoudiging: *opting out* en verdeling over pijlers

JBZ is momenteel in verschillende opzichten een uiterst complexe materie.

Allereerst wordt JBZ gekenmerkt door een verdeling van bevoegdheden over de eerste en de derde pijler, met verschillende rechtsinstrumenten, procedureregels en institutionele functies. Deze situatie leidt vaak tot juridische debatten over de afgrenzing tussen de twee pijlers.

Daardoor is de wetgever gedwongen op één politieke uitdaging te reageren met behulp van twee rechtsinstrumenten, mogelijk ten koste van de doeltreffendheid en de coherentie. Recente voorbeelden zijn: de instelling van strafrechtelijke sancties op gebieden als clandestiene immigratie, bescherming van de financiële belangen of van het milieu, ontwikkeling van het Schengeninformatiesysteem (SIS), douanesamenwerking, wederzijdse erkenning van geldstraffen. Dezelfde problemen doen zich ook voor als gevolg van de dualiteit van de regelingen van internationale akkoorden op communautair gebied (artikel 300 VEG) en van de derde pijler (artikel 38 VEU).

Tenslotte zijn er op JBZ-gebied voor Groot-Brittannië, Ierland en Denemarken verscheidene aparte, zeer complexe *opting in*-regelingen vastgesteld in verband met titel IV van het VEG (immigratie en asiel, civielrechtelijke samenwerking) en de Schengenruimte. Opgemerkt zij evenwel dat die drie landen in de praktijk meestal bereid waren zich aan te sluiten bij de Europese initiatieven en beleidsvoornemens.

De situatie wordt nog complexer door de deelneming van bepaalde niet-lidstaten, Noorwegen en IJsland, en misschien ooit Zwitserland, aan de Schengenruimte van vrij personenverkeer.

Institutionele complexiteit is niet specifiek voor JBZ, maar zij heeft bij JBZ een graad bereikt die tamelijk ver verwijderd is van de verwachtingen van de burgers aangaande inzichtelijkheid en transparantie.

e) Het probleem van het wederzijds vertrouwen

Vertrouwen is een wezenlijk aspect van de kwaliteit van de samenwerking tussen lidstaten op JBZ-gebied. Soms loopt dat vertrouwen echter gevaar wanneer het gaat om een groot aantal partners, zoals bijvoorbeeld bij de politieke samenwerking en met name Europol. Daarom wordt soms de voorkeur gegeven aan vormen van samenwerking waarbij slechts enkele lidstaten betrokken zijn, of aan bilaterale samenwerking.

Vertrouwen in het justitiële stelsel van andere lidstaten, met inbegrip van het gevangeniswezen, is eveneens noodzakelijk. Justitie leent zich moeilijk voor kwantificeerbare criteria: hoe kan de doeltreffendheid van een justitieel stelsel worden beoordeeld? De vorming van een gemeenschappelijke justitiële ruimte is echter gegrondvest op gedeeld vertrouwen. Dat zal ook gelden voor het gevangeniswezen, wanneer lidstaten verplicht zouden kunnen zijn hun eigen onderdanen uit te leveren aan andere lidstaten waar zij hun straf geheel of gedeeltelijk moeten uitzitten.

De omstandigheden verschillen momenteel van lidstaat tot lidstaat, waardoor de lidstaten kunnen aarzelen bij het intensiveren van hun samenwerking.

In dit verband kan de uitbreiding met nieuwe lidstaten vanaf 2004 niet onaanzienlijke effecten en gevolgen hebben. Daardoor kan bijvoorbeeld het beheer van de buitengrenzen in een ander licht komen te staan. Een van de grondbeginselen van Schengen is namelijk dat elke lidstaat verantwoordelijk blijft voor de controle van zijn deel van de gemeenschappelijke buitengrenzen. Er wordt gewerkt aan een gemeenschappelijke evaluatie. Een dergelijke regeling is over het geheel genomen aanvaardbaar wanneer de lasten ongeveer gelijk worden verdeeld en de ontwikkelingsniveaus niet te veel uiteenlopen. In een veel grotere gemeenschappelijke ruimte zou de behoefte aan een gemeenschappelijk beheer zich sterker kunnen doen gevoelen. Enkele conventieleden uit de kandidaat-lidstaten hebben overigens al verschillende suggesties in die zin gedaan.³

IV. Vragen of suggesties voor verdere discussie

Uit bovenstaande analyse komen onder andere de volgende discussiethema's naar voren:

- moeten besluiten over asiel en immigratie met gekwalificeerde meerderheid worden genomen teneinde de reeds in Tampere besproken grote projecten te realiseren: een echte gemeenschappelijke asielregeling, solidariteit in geval van massale toestroom, juridische status en vrij verkeer van langdurig verblijvende onderdanen van derde landen?
- moeten de huidige procedures van *opt in* en *opt out* blijven bestaan? Zo ja, moeten zij integraal gehandhaafd blijven? Valt te denken aan een heroverweging van elk onderdeel of moeten zij zoals, op dit moment, per geval vrij kunnen worden toegepast?
- moeten besluiten in het kader van de huidige derde pijler met eenparigheid van stemmen genomen blijven worden?
- kunnen de bevoegdheden van de Unie op strafrechtelijk gebied eenvoudiger en duidelijker worden omschreven, waarbij Europa een beperkte maar nauwkeurig afgebakende bevoegdheid krijgt? Zo ja, hoe en op basis van welke criteria? Volgens welke procedure zou deze bevoegdheidsverdeling moeten kunnen worden gewijzigd?

³ Zie b.v. de opmerkingen tijdens de zitting van 15/16 april van de heer Martikonis en mevrouw Birzniece ten gunste van een gemeenschappelijk grensbeheer.

- moet de in de artikelen 35 VEU en 68 VEG vastgelegde regeling betreffende de bevoegdheid van het Hof van Justitie niet worden aangepast aan de algemene regeling? Moet niet tevens worden bepaald dat de Commissie als hoedster van de verdragen bevoegd is voor alle aangelegenheden van de derde pijler om te waarborgen dat door de lidstaten aangenomen maatregelen correct worden omgezet?
- hoe kan de doeltreffendheid van de rechtsinstrumenten van de derde pijler worden verbeterd? Moeten zij worden afgestemd op die van het communautaire stelsel, of zelfs geheel daaraan worden aangepast?
- moet de verdeling tussen twee pijlers gehandhaafd blijven ⁴? Wegen de voordelen op tegen de complexiteit van deze verdeling? Indien de aangelegenheden van de derde pijler in de eerste worden geïntegreerd, moeten dan specifieke werkingsregels worden ontworpen of kan het algemene rechtsstelsel integraal worden toegepast?
- moet op civielrechtelijk gebied prioriteit worden verleend aan geschillenbeslechting op het gebied van familierecht, ondanks het feit dat het Verdrag van Nice dit aspect uitsluit van het stemmen met gekwalificeerde meerderheid?
- hoe kan het wederzijdse vertrouwen, met name op justitieel gebied, met inbegrip van het gevangeniswezen, worden versterkt? Moet er gestreefd worden naar onderlinge aanpassing van de fysieke omstandigheden in de lidstaten? Moet er een nieuwe regeling worden ingesteld op het gebied van verificatie/controle, uitwisseling van goede praktijken of goedkeuring van gevangenhoudingsomstandigheden?
- moet er een echte Europese politie komen die bevoegd is voor misdrijven of overtredingen die op Europees niveau moeten worden vervolgd? Zo nee, moet en kan de samenwerking in Europees kader tussen de politiediensten van de lidstaten worden versterkt en op welke wijze?
- kan Eurojust de voorloper zijn van een Europees openbaar ministerie? Welke toegevoegde waarde zou een dergelijk openbaar ministerie hebben? Zou dat openbaar ministerie belast worden met het inleiden en verrichten van onderzoek naar delicten die onder de Europese bevoegdheid vallen en door een Europese politie ⁵, of moet gedacht worden aan een vorm van samenwerking tussen het Europese openbaar ministerie en de openbare ministeries van de lidstaten? Indien een Europees openbaar ministerie wordt ingesteld, moet dan de bevoegdheid ervan, overeenkomstig de opvatting van sommigen, beperkt worden tot de bescherming van

⁴ Zie bijv. de bijdrage van de heer Teufel in Conv. 24/02 en de opmerkingen van de heer Duff ten gunste van afschaffing van de verdeling in pijlers.

⁵ Zie bijvoorbeeld de bijdragen van de heer Barrau doc. Comv. 30/02, mevrouw Lena Hjelm Wallén Conv. 29/02, mevrouw Idrac Conv. 44/02.

de financiële belangen of het optreden tegen vervalsing van de euro? Zo nee, moet de samenwerking tussen de nationale openbare ministeries worden versterkt? Door Eurojust verder te ontwikkelen en/of op welke andere wijze?

- moet tevens gedacht worden aan de invoering van een Europese strafrechtbank of een strafrechterkamer binnen het Hof van Justitie? Welke bevoegdheden zou een dergelijk rechtcollege moeten krijgen?
- moet aandacht besteed worden aan de kwestie van de controle van de gemeenschappelijke grenzen en zo ja, hoe? Moet bijvoorbeeld gedacht worden aan een Europese dienst voor de buitengrenzen of moet de samenwerking tussen de bestaande diensten van de lidstaten worden versterkt?
- ingeval gekozen wordt voor de oprichting van gemeenschappelijke operationele diensten (politie, Europese grenswacht, openbaar ministerie) volgens welke procedureregels moeten die dan functioneren? Hoe moet in dat geval de politieke verantwoordelijkheid inzake JBZ worden geregeld? Moet de verantwoordelijkheid volgens het algemene recht van de verdragen worden gehandhaafd of moet aan een ander type verantwoordelijkheid worden gedacht?
