

CONV 258/02

WG X 3

NOTA

van:	het secretariaat
aan:	de Conventie
Betreft:	Mandaat van de Werkgroep X "Vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid"

Voor de leden gaat hierbij een geannoteerd mandaat, waarin de in document CONV 206/02 genoemde kwesties verder uitgewerkt zijn, en dat bedoeld is om de discussies in de Werkgroep Vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid te vergemakkelijken.

Wergroep X "Vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid"

Voorzitter: de heer John Bruton, lid van het Praesidium

Geannoteerd mandaat

I. Inleiding

1. Tijdens het plenaire debat van de Conventie over veiligheid en rechtvaardigheid (6-7 juni) is verklaard dat vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid gebieden zijn waarop de burgers in ruime mate een grotere Europese dimensie aanvaarden. Tevens is gememoreerd dat de lidstaten zelf onvoldoende middelen voor misdaadbestrijding hebben, vooral wat betreft grensoverschrijdende misdaad zoals drugshandel, georganiseerde criminaliteit, mensenhandel enz. Meermalen is het institutionele kader van de Unie, en speciaal de verdeling in pijlers en de gecompliceerdheid van de wetsinstrumenten, in het debat aan de orde gesteld. In zijn conclusie stelde de voorzitter van de Conventie voor bepaalde kwesties, met name de oprichting van een werkgroep, uitvoeriger te bespreken.
2. Deze nota is een beknopte toelichting op de achtergrond van die kwesties ¹.

II. Te bespreken kwesties

1. Op welke punten moeten de Verdragen verbeterd worden om een werkelijke, volledige totstandbrenging van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid te bevorderen?

De leden van de Conventie zijn het er in het algemeen over eens dat de huidige situatie met betrekking tot de praktische efficiëntie en de juridische structuur van de Verdragen niet bevredigend is. De werkgroep moet een groot aantal kwesties of punten behandelen. Voor sommige punten is een concrete benadering mogelijk, terwijl andere nauw verband houden met meer algemene vraagstukken zoals de algemene architectuur van de Unie (bijvoorbeeld:

¹ De leden van de groep worden herinnerd aan document CONV 69/02, waarin de verschillende kwesties meer in detail besproken worden en verscheidene nader te onderzoeken mogelijkheden genoemd worden. Er zij tevens verwezen naar document CONV 97/02, een samenvatting van de plenaire zitting van 6-7 juni over vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. De documenten CONV 69/02 en CONV 97/02 bevatten nuttige achtergrondinformatie.

verdeling in pijlers). Enkele van die kwesties worden genoemd in de vragen 2, 3 en 4 van dit geannoteerde mandaat.

De leden van de werkgroep kunnen enkele praktische verbeteringen onderzoeken, bijvoorbeeld de volgende:

- kwesties in verband met politieke samenwerking en Europol. Het is algemeen erkend dat grensoverschrijdende misdaad een gemeenschappelijke dreiging inhoudt die gezamenlijk aangepakt moet worden. Momenteel heeft Europol niet de wettelijke en materiële middelen om die taak uit te voeren, onder meer omdat zij niet bevoegd is de nationale politiediensten te verzoeken een onderzoek te starten. Voor veel leden van de Conventie moet een versterking van Europol hand in hand gaan met een verscherping van de parlementaire en rechterlijke controle over Europol; meer in het algemeen hebben sommigen gepleit voor volledige integratie van Europol (met inbegrip van zijn begroting) in het institutionele kader van de EU.
- justitiële samenwerking, in zowel civiele als strafrechtelijke aangelegenheden, en de uitbouw van Eurojust zijn van cruciaal belang. In het licht van de ervaring met de werking van het systeem in de eerste weken moet nagegaan worden hoe het versterkt kan worden. De verbetering van de samenwerking tussen Eurojust en de openbare ministeries van de lidstaten, alsmede nauwere onderlinge samenwerking tussen de nationale openbare ministeries moeten ook nader bekeken worden. Volgens sommigen kan Eurojust op langere termijn de opmaat zijn voor de instelling van een Europees openbaar ministerie. Mocht de groep daarmee akkoord gaan, dan zou zij kunnen bestuderen voor welke categorie misdrijven dat openbaar ministerie bevoegd zou moeten zijn, en of het zaken op nationaal niveau of alleen op Europees niveau aanhangig moet kunnen maken;
- een groot aantal leden van de Conventie zien een verbetering van de controles aan de land- en zeebuitengrenzen van de EU als een waardevol nieuw gebied voor nauwere samenwerking. De algemene opinie binnen de Conventie is dat er in dat opzicht vooruitgang geboekt kan worden. Er zijn verschillende voorstellen gedaan, gaande van een nauwere samenwerking tussen de diensten van de lidstaten tot een gemeenschappelijke grensbewakingseenheid. De werkgroep zou zich over zowel de juridische als de logistieke aspecten daarvan kunnen buigen.

Aangaande bredere vraagstukken en kwesties betreffende de algemene organisatie van de Unie zijn de volgende punten vermeldenswaard:

- Veel leden van de Conventie achten het Europees asiel- en immigratiebeleid te beperkt. De huidige situatie en de behandeling in Europa van asielzoekers en illegale immigranten zijn vaak een bron van zorg. De ambitieuze conclusies van de Europese Raad van Tampere zijn niet volledig verwezenlijkt en de vooruitgang was trager en minder ingrijpend dan verwacht. Mogelijkheden om die situatie te verhelpen moeten uit juridisch en praktisch oogpunt bestudeerd worden. In dit verband dient de groep na te denken over kostenverdeling en geschikte mechanismen om solidariteit tussen de lidstaten te scheppen. De groep zou kunnen nagaan of een werkelijk gemeenschappelijk beleid mogelijk is.
- De noodzaak van een evenwicht tussen veiligheidseisen en de eerbiediging van de fundamentele waarden verdient speciale aandacht. De groep zou kunnen nagaan welke middelen er nodig zijn om een passend evenwicht te handhaven, rekening houdend met de lopende werkzaamheden in de werkgroep die zich bezighoudt met de integratie van het Handvest van de grondrechten.
- In de loop van de plenaire zitting benadrukten verscheidene leden de externe dimensie van het beleid inzake justitie en binnenlandse zaken; zij pleitten voor een hernieuwde samenwerking op dit gebied, vooral met buurlanden.

2. Op welke punten in het bijzonder moeten de instrumenten en procedures verbeterd worden?

Het is algemeen erkend dat de bestaande instrumenten en procedures, met name die van de "derde pijler", niet langer geschikt zijn, gelet op de grote politieke ambities die sinds de Europese Raad van Tampere en de gebeurtenissen van 11 september 2001 gegroeid zijn. Evenzo wordt er sterk op aangedrongen om het bijzonder complexe institutionele en wettelijke stelsel op het gebied van justitie en binnenlandse zaken te vereenvoudigen.

In de eerste plaats zijn de tekortkomingen van de wettelijke instrumenten van de "derde pijler" evident: "overeenkomsten" worden zelden gebruikt, omdat het inwerkingtredingsproces ervan zeer omslachtig is, en "kaderbesluiten" en "besluiten" hebben geen rechtstreekse werking. De werkgroep zou kunnen nagaan wat de voordelen zijn van een eventueel gebruik van sommige van de rechtstreekse instrumenten van de communautaire wetgeving. De groep zou ook kunnen overwegen om de algemene jurisdictie van het Hof van Justitie op het gebied van justitie en binnenlandse zaken van toepassing te verklaren, gelet op de problemen die zich in de huidige constellatie voordoen (geen efficiënte rechtsprocedure tegen lidstaten die hun verplichtingen niet nakomen, andere beperkingen op rechterlijke toetsing en een

geometrie in verband met de prejudiciële procedure, waardoor problemen kunnen ontstaan in verband met de rechten van het individu).

Voorts bleek uit het plenaire debat dat er duidelijk behoefte is aan zowel een grotere doeltreffendheid als een sterkere democratische legitimiteit en democratische controle over het besluitvormingsproces. Zo doet zich de vraag voor of zulke gevoelige onderwerpen als een gemeenschappelijke asielregeling, een Europese politiedienst of een Europees openbaar ministerie behandeld kunnen worden in een wetgevingsproces waarin de parlementaire betrokkenheid zich beperkt tot raadpleging van het Europees Parlement, en de Raad achter gesloten deuren beraadslaagt. Tegelijkertijd zou opnieuw gekeken kunnen worden naar het initiatiefrecht van elke lidstaat, dat niet altijd heeft bijgedragen tot samenhang en inachtneming van de subsidiariteit. Een andere belangrijke kwestie is het parlementaire toezicht op de uitvoeringsactiviteiten van Europol; dit type kwestie zou nog urgenter worden als organen zoals een Europese politiedienst, een Europese gemeenschappelijke grensbewaking of een Europees openbaar ministerie werkelijke uitvoeringsbevoegdheden zouden krijgen; de groep zou mogelijke modellen voor een dergelijk toezicht kunnen uitwerken.

De werkgroep zou ook kunnen nagaan of eenparigheid op het gebied van de huidige "derde pijler" en op dat van asiel en immigratie gehandhaafd kan worden, dan wel een doeltreffende beeldvorming in deze sector in een uitgebreide Unie onmogelijk maakt. In dat verband zouden technieken van constructieve onthouding en van nauwere samenwerking onderzocht kunnen worden en zouden ook de huidige, zeer gecompliceerde opt-in-regelingen opnieuw onder de loep genomen moeten worden.

Als de groep uit haar analyse van bovenstaande vraagstukken concludeert dat het de voorkeur verdient alle aangelegenheden op het gebied van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid in een gemeenschappelijk algemeen wetskader onder te brengen, dient zij tenslotte na te gaan of er binnen een dergelijk kader nog speciale procedurele regels nodig zijn, en, zo ja, voor welke aspecten.

3. Wat kan er gedaan worden om duidelijker aan te geven welke strafrechtelijke thema's actie op het niveau van de Unie vergen? Hoe dient de justitiële samenwerking op het gebied van strafrecht te worden geïntensiveerd?

De groep moet mogelijkheden onderzoeken voor een eenvoudiger en begrijpelijke afbakening van de bevoegdheden van de EU inzake strafrecht. Het belangrijkste criterium om op Europees niveau tot actie over te gaan zou bv. de grensoverschrijdende dimensie van een misdrijf of de gevolgen daarvan kunnen zijn, de consequenties van de verschillen tussen de huidige nationale wetgevingen inzake grensoverschrijdende of georganiseerde criminaliteit, of de noodzaak bepaalde soorten misdaad door samenwerking op het niveau van de Unie te vervolgen. Te denken valt aan een mogelijk onderscheid tussen harmonisatie van het

materiële strafrecht (definitie van strafbare feiten, minimum- en maximumstraffen) die wellicht slechts op beperkte schaal nodig is, en andere gebieden waarop de Unie instrumenten van de justitiële samenwerking zou kunnen bevorderen die gebaseerd zijn op wederzijdse erkenning (zoals het Europese aanhoudingsbevel). Ook de kwestie van gemeenschappelijke regels of procedurele minimumnormen, verdient de nodige aandacht.

Een van de mogelijkheden tot verbetering van de justitiële samenwerking op het gebied van strafrecht die de groep zou kunnen bespreken is een verder uitbouw van Eurojust (zie hierboven).

4. Welke verbeteringen kunnen er aangebracht worden in de formulering van de Verdragsbepalingen waarin de bevoegdheid van de Gemeenschap, met name op het gebied van immigratie en asiel, omschreven wordt?

In de plenaire zitting hebben enkele leden erop gewezen dat de bepalingen van titel IV van het VEG, waarin de bevoegdheden van de Gemeenschap op het gebied van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid vastgelegd zijn, voor verbetering vatbaar zijn. Dat geldt vooral voor artikel 63 VEG aangaande asiel- en immigratieaangelegenheden. De groep zou onder andere kunnen nagaan of de "minimumnormen", waarmee in artikel 63, leden 1 en 2, de communautaire bevoegdheden op het gebied van asiel en tijdelijke/subsidiaire bescherming worden geregeld, niet gestroomlijnd en aangescherpt kunnen worden, zodat die meer overeenkomt met het ambitieuze politieke doel van een "gemeenschappelijk asielstelsel" waartoe in Tampere besloten is. Gelet op het risico van een patstelling ten gevolge van de eenparigheids-eis in een uitgebreide Unie, zou de groep kunnen nagaan of de stemming bij gekwalificeerde meerderheid en/of medebeslissingsprocedure niet ruimer moet worden toegepast dan in Nice is besloten op asielgebied en op (mogelijk duidelijker afgebakende) gebieden van het immigratiebeleid.