

CONV 346/02

WG X 8

**NOTA**

---

van:	het secretariaat
aan:	Werkgroep X "Vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid"
Betreft:	Beknopt verslag van de vergadering van 8 oktober 2002

---

De derde vergadering van de groep is gehouden op 8 oktober (ochtend en middag). In overeenstemming met de agenda werd gesproken over de instrumenten en procedures in het kader van de strafrechtelijke samenwerking. De werkgroep had drie deskundigen uitgenodigd, te weten de heer Labayle (universiteit van Bayonne), mevrouw van den Wyngaert (universiteit van Antwerpen) en de heer de Kerchove, directeur bij het secretariaat-generaal van de Raad. Elke uiteenzetting werd gevolgd door een gedachtewisseling en ten slotte werd de thematiek van de vergadering in haar algemeenheid besproken.

**Betoog van de heer Henri LABAYLE**<sup>1</sup>

Professor Labayle begon met te onderstrepen dat de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid (RVVR) in vergelijking met de andere beleidssectoren van de EU gekenmerkt wordt door enerzijds de dwingende noodzaak van een doeltreffende en pragmatische aanpak (op het gebied van veiligheid en immigratie zijn geen vergissingen toegestaan) en anderzijds een zeer sterke mate van subsidiariteit (noodzaak om rekening te houden met de nationale tradities en de specifieke kenmerken van de betrokken actoren, te weten de magistratuur en de politie).

---

<sup>1</sup> Het gehele betoog is als werkdocument 3 aan de leden verstrekt.

In verband met de huidige instrumenten en procedures van de RVVR wees hij op drie grote gebre-  
ken:

1. Het ontbreken van samenhang als gevolg van met name vier factoren:
  - i. De pijlerstructuur (die leidt tot praktische problemen in verband met de keuze van de passende rechtsgrondslag, met name op strafrechtelijk gebied, op het gebied van de bescherming van de financiële belangen, het tegengaan van clandestiene immigratie, en milieubescherming en douanesamenwerking; ook worden daardoor bepaalde gebieden onnodig gesegmenteerd;
  - ii. Uiteenlopende juridische verplichtingen:
    - omdat niet alle staten aangesloten zijn bij dezelfde verdragsrechtelijke instrumenten, worden kaderbesluiten niet in dezelfde mate omgezet, en kent de Unie voor drie lidstaten opting in- en opting out-bepalingen;
    - probleem met verdragen die in werking treden vanaf 8 bekrachtigingen;
    - ongelijke behandeling van burgers van de Unie afhankelijk van het optreden van de staat waarin zij wonen;
    - gevaar dat deze problemen toenemen als gevolg van de toekomstige versterkte vormen van samenwerking en de moeilijkheden in verband met de uitbreiding;
  - iii. Weigering om dwarsverbanden tussen de pijlers te leggen;
  - iv. Institutionele tekortkomingen:
    - het Europees Parlement wordt niet als gesprekspartner beschouwd, en de nationale parlementen evenmin (de laatste daarentegen wel voor aangelegenheden die van invloed zijn op de openbare vrijheden, de omschrijving van crimineel beleid, het legaliteitsbeginsel);
    - de Commissie ondervindt moeilijkheden bij het uitoefenen van het initiatiefrecht en de controle op de toepassing van het recht (nationale rechters en politiefunctionarissen zijn geen gewone ambtenaren);
    - de rol van de Raad en de lidstaten is bijzonder complex: de besluitvormingsmechanismen tussen vakmensen (binnenlandse zaken, justitie) en politici (diplomaten) vormen geen waarborg voor eenvoud en doeltreffendheid.
2. Tekortschietende politieke visie: moeilijkheden vanwege bepaalde onnauwkeurigheden in de verdragen (artikel 62 VEG spreekt van "maatregelen"); grote complexiteit van het externe optreden van de Gemeenschap; het in artikel 34 VEU genoemde arsenaal van juridische instrumenten voor de derde pijler is niet ingebed in een algemene regeling die de neerslag is van een totaalvisie; ontbreken van een duidelijke en leesbare politieke benadering (de gebruikte instrumenten geven de politieke keuze en prioriteiten niet duidelijk weer); gekozen moet worden voor een methode die helderheid schept rond de

aard van het communautaire optreden en het koppelt aan de open coördinatiemethode (met name op het gebied van immigratie).

3. Geringe doeltreffendheid als gevolg van met name de volgende factoren:

- i. de aard van de gebruikte instrumenten (niet door de lidstaten bekrachtigde verdragen, kaderbesluiten zonder rechtstreekse werking, besluiten die vooral gebruikt worden om structuren of procedures in te stellen zonder inhoudelijk aan het recht te raken, complexiteit van de erfenis van Schengen, misbruik van besluiten die buiten de nomenclatuur vallen) leidt ertoe dat de lidstaten weigeren bindende juridische verbintenissen aan te gaan;
- ii. procedurele belemmeringen voor de aanneming: probleem van het gezamenlijk initiatiefrecht van de Commissie en de lidstaten, en met name de regel dat besluiten in het kader van de derde pijler (behalve de in artikel 34, lid 2, punten c) en d), bedoelde uitvoeringsmaatregelen) en in het kader van de eerste pijler (tot 1 mei 2004, behalve voor bepaalde aspecten van het visumbeleid) in de Raad met eenparigheid van stemmen moeten worden aangenomen; vrees dat de uitbreiding de besluitvorming zal verlammen;
- iii. belemmeringen voor de inwerkingtreding van aangenomen besluiten: het duurt gemiddeld acht jaar voordat verdragen in werking treden: de onnauwkeurigheid van de beschreven verplichtingen leidt tot problemen (b.v. een kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel, dat vereist dat de lidstaten een minimale wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen van andere lidstaten aanvaarden, terwijl dat nog problematisch is); praktische problemen in verband met uitvoeringsmaatregelen (de derde pijler voorziet niet in een rol voor de Commissie bij het beheer van programma's);
- iv. de toepassing van besluiten wordt slecht gecontroleerd doordat de Commissie geen enkele toezichthoudende functie heeft;
- v. de rechterlijke controle is ontoereikend doordat de prejudiciële procedure alleen kan worden toegepast door rechtbanken waarvan de beslissingen niet vatbaar zijn voor hogere voorziening, de controle op de wettigheid *ratione personae* beperkt is en beroepen wegens niet-nakoming niet goed werken.

Gezien het bovenstaande stelt professor Labayle wijzigingen ten aanzien van de actoren, de procedures en de controles voor.

a) Wat de actoren betreft wordt het volgende voorgesteld:

- i. de Europese Raad moet een algemene visie op de RVVR ontwikkelen, met inbegrip van een omschrijving van gemeenschappelijke normen inzake veiligheid of datacommunicatie;

- ii. het Europees Parlement moet zijn taak in het kader van de medebeslissingsprocedures vervullen, betrokken worden bij externe vraagstukken in verband met de RVVR en geraadpleegd worden in geval van niet-dwingende besluiten;
- iii. de Commissie moet zich kwijten van haar taak als hoedster van de verdragen;
- iv. er moet een "meneer RVVR" komen, die verbonden is aan de Commissie en de taak heeft de sinds Amsterdam ontstane institutionele wirwar te coördineren.

b) Wat de procedures betreft, wordt gesteld dat het scenario met één enkel verdrag waarbinnen verschillende procedures naast elkaar bestaan, de vraag doet rijzen hoe de eenheid van de instrumenten kan worden gewaarborgd. Rationalisatie van de procedures en instrumenten zonder dat er sprake is van een herziening, lijkt evenwel onontbeerlijk. De aantrekkingskracht van de communautaire pijler wordt met belangstelling bezien, zonder per se te leiden tot een "orthodoxe aanpassing". In dit verband werden twee specifieke problemen genoemd:

- i. de noodzaak om de plaats van "gemeenschappelijke standpunten" in de hiërarchie van besluiten te verduidelijken;
- ii. het externe aspect van de RVVR en het feit dat de internationale overeenkomsten betrekking kunnen hebben op zowel de eerste als de derde pijler, hetgeen vragen doet rijzen in verband met het mandaat en de onderhandelingsprocedure.

Voorts wordt voorgesteld kaderbesluiten en besluiten in het kader van de derde pijler een rechtstreekse werking te laten hebben en in dit verband de jurisprudentie van het Hof van Justitie betreffende het inroepen van richtlijnen in geval van niet-nakoming door lidstaten van toepassing te laten zijn.

c) Wat de controle betreft, moeten drie typen worden onderscheiden: politieke, administratieve en rechterlijke controle.

- i. Wat de politieke controle betreft, wordt voorgesteld de nationale parlementen om redenen van transparantie en legitimiteit nauwer bij de controle te betrekken.
- ii. Wat de administratieve controle betreft, wordt voorgesteld een institutionele coördinatie in te stellen teneinde te voorkomen dat de verschillende nieuwe entiteiten zich autonoom en ongeordend ontwikkelen. Voorgesteld wordt te kiezen voor een beleid van wederzijdse evaluatie dat de lidstaten verantwoordelijk stelt, en gebruik te maken van het scorebordsysteem.
- iii. Wat de rechterlijke controle betreft, wordt voorgesteld de algemene regeling van de eerste pijler over te nemen.

## **Betoog van mevrouw Christine van den Wyngaert**

Mevrouw van den Wyngaert ging in op vier vraagstukken: hoe kan het acquis communautaire op strafrechtelijk gebied worden verduidelijkt en gestructureerd? Hoe kan de wetgevingsprocedure worden vereenvoudigd? Hoe kan een verticaal stelsel voor de toepassing van het recht worden gecreëerd. Moet er een pre-contentieuze strafkamer worden ingevoerd?

Wat het acquis communautaire betreft, betoogde mevrouw van den Wyngaert dat het huidige systeem niet erg bevredigend is doordat besluiten vaak ad hoc, afhankelijk van de omstandigheden, worden aangenomen, zoals bijvoorbeeld naar aanleiding van de aanslagen op 11 september of de politieke druk die het gevolg is van het om de zes maanden wisselende voorzitterschap van de Raad.

Zij onderstreepte in dit verband dat de verscheidenheid aan bestaande structuren (OLAF, Europol, Eurojust, Europees justitieel netwerk, verbindingsmagistraten) met strafrechtelijke bevoegdheden op Europees niveau leidt tot overlappingsen en doublures. Deze structuren beschikken bovendien over eigen gegevensbestanden.

Zij pleitte voor het codificeren van misdrijven die onder het EG-verdrag en het EU-verdrag vallen: daartoe is het zaak deze misdrijven alsmede de specifieke concepten van het strafrecht (pogingen tot misdrijven, deelneming, straffen, extraterritoriale rechtsbevoegdheid, enz.) te omschrijven. Voor bepaalde misdrijven bezit de Gemeenschap reeds de bevoegdheid om wetten uit te vaardigen (zoals misdrijven die de financiële belangen van de Gemeenschap schaden (artikel 280 VEG)), misdrijven die het milieu schaden, of vervalsing van de euro. Andere misdrijven vallen onder het EU-verdrag en worden genoemd in artikel 31 VEU. Ook valt te denken aan "mandate crimes" (waarvoor Europol en Eurojust bevoegd zijn) en misdrijven waarop de wederzijdse erkenning van toepassing is (bijv. de lijst van 32 misdrijven die genoemd worden in het kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel).

Wat de vereenvoudiging van de wetgevingsvoorstellen betreft, oefende mevrouw van den Wyngaert kritiek uit op de instrumenten die genoemd worden in artikel 34 VEU en de moeilijkheden bij de implementatie daarvan (niet-bekrachtigde verdragen, kaderbesluiten en besluiten zonder rechtstreekse werking). Zij pleitte voor communautarisering van de derde pijler, met name omdat daardoor de democratische legitimiteit wordt vergroot (medebeslissingsprocedure, controle door het Hof van Justitie). Voorts stelde zij voor in de toekomst gebruik te maken van verordeningen en

richtlijnen, met name om op lange termijn te komen tot een harmonisering van de definities van misdrijven en straffen op bepaalde gebieden en zelfs tot de invoering van een Europees wetboek van strafrecht.

Wat de invoering van een verticaal systeem voor de toepassing van het recht betreft, stelde mevrouw van den Wyngaert voor de functie van Europese openbare aanklager in te voeren. De voordelen daarvan zijn gelegen in een rechtstreekse toepassing van het strafrecht (zonder dat er rogatoire commissies nodig zijn), uniformering van de bewijsbepalingen in de Europese ruimte (regels inzake de wettigheid van bewijzen en uitsluiting van illegaal verkregen bewijzen), in transparantie en zichtbaarheid en eventueel in de ontwikkeling van een gemeenschappelijk strafrecht-beleid. Mevrouw van den Wyngaert is zich evenwel bewust van de moeilijkheden en uitdagingen in verband met de invoering van een Europees openbaar aanklager, met name wat betreft de volgende aspecten: aan welk type politieke controle wordt hij onderworpen? En aan welk type rechterlijke controle?

Zij stelde voor de Europese openbare aanklager onder Eurojust te laten vallen. Hij zou daarvan de voorzitter kunnen zijn. Zij is zich er evenwel van bewust dat het idee van een Europese openbaar aanklager nog verdere uitwerking behoeft maar haars inziens niet tot de onmogelijkheden behoort. Tenslotte noemde zij de mogelijkheid van de instelling van een onderzoekskamer (pretrial chamber) op Europees niveau, die met name de taak zou hebben nationale onderzoekshandelingen te onderwerpen aan een rechterlijke toetsing en iedere vorm van "forum shopping" bij de politie of het Openbaar Ministerie te voorkomen.

Na de betogen van de twee universitaire deskundigen werd met name over de volgende vragen van gedachten gewisseld: welke rol is weggelegd voor de nationale parlementen en welke coördinatie moet er tussen deze parlementen en het Europees Parlement plaatsvinden? Moet de Commissie in de toekomst beschikken over een uitsluitend initiatiefrecht op het gebied van RVVR? Indien de lidstaten het wetgevingsinitiatiefrecht behouden, moet dan de huidige regeling worden gewijzigd en worden bepaald dat een initiatief door verschillende staten gezamenlijk moet worden genomen? Welke voor- en nadelen heeft de instelling van een Europese openbare aanklager?

Tijdens deze gedachtewisseling spraken sommige leden zich uit voor een uitsluitend initiatiefrecht van de Commissie, andere voor handhaving van het initiatief van de lidstaten (eventueel verschillende lidstaten); daarnaast werd gesproken over de moeilijkheden bij de uitvoering van besluiten die in het kader van de derde pijler worden aangenomen (bijv. het Europees aanhoudingsbevel), de noodzaak de bepalingen inzake strafvordering te harmoniseren (probleem van het vrije verkeer van bewijsstukken) alvorens de strafrechtelijke bepalingen te harmoniseren, de modaliteiten van de rechterlijke controle en de noodzaak van sancties voor lidstaten die hun verplichtingen niet nakomen.

## **Betoog van de heer Gilles de Kerchove**

### **Inleidende opmerkingen**

De heer de Kerchove, die op persoonlijke titel sprak, memoreerde allereerst de belangrijkste ontwikkelingen die bij de totstandbrenging van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid die hebben plaatsgevonden sinds de Europese Raad van Dublin, waarbij het Ierse voorzitterschap voor het eerst de criminaliteitsproblematiek op de agenda plaatste naar aanleiding van de moord op een journalist in Ierland.

Sinds het Verdrag van Maastricht (november 1993) en het Verdrag van Amsterdam zijn aanzienlijke kwantitatieve en kwalitatieve vorderingen gemaakt.

Wat de prioriteiten in de derde pijler betreft, herinnerde hij eraan dat in het kader van het Verdrag van Maastricht de afschaffing van de controles aan de binnengrenzen centraal staat (bijvoorbeeld uitleveringsverdragen, bescherming van de financiële belangen, corruptie, wederzijdse bijstand in strafzaken, Europees justitieel netwerk). Daarna kwam het Verdrag van Amsterdam, dat de Unie de beschikking geeft over een nieuwe aanpak op strafrechtelijk gebied met het doel een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid tot stand te brengen. Het betreft hier een geheel nieuw concept. Het begrip "ruimte" is van constitutionele aard omdat het juridische gevolgen heeft (ruimte is ten opzichte van het grondgebied wat nationaliteit is ten opzichte van burgerschap). Er moet een evenwicht worden gevonden tussen vrijheid en veiligheid. Tampere heeft voor de Raad van ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken vier prioriteiten aangegeven: wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen, harmonisatie van het strafrecht, geïntegreerde samenwerking (oprichting van agentschappen) en ontwikkeling van de internationale betrekkingen. Na 11 september 2001 is door het Belgische, het Spaanse en het Deense voorzitterschap op voortvarende wijze gewerkt aan deze vier prioriteiten. Wat wederzijdse erkenning betreft, is al een akkoord bereikt over het Europese aanhoudingsbevel; wat harmonisatie betreft, heeft de Raad het begrip terrorisme nader omschreven; wat geïntegreerde samenwerking betreft, is Eurojust opgericht, en wat internationale betrekkingen betreft, heeft de Raad het voorzitterschap mandaat gegeven te onderhandelen over een akkoord tussen de EU en de VS op het gebied van wederzijdse bijstand in strafzaken en van uitlevering.

### **Huidige problemen bij het functioneren van de derde pijler**

De heer de Kerchove signaleerde **vier soorten problemen**: implementatie, doeltreffendheid, complexiteit en verantwoordingsplicht (accountability).

Wat de implementatie betreft, moet worden geconstateerd dat ondanks de tientallen verdragen, gemeenschappelijke optredens en kaderbesluiten, waarin de Raad nieuwe concepten heeft

ingevoerd (bv. wederzijdse erkenning, instelling van gezamenlijke onderzoeksteams), de lidstaten ernstige vertraging hebben opgelopen bij de uitvoering van de aangenomen maatregelen, zelfs wanneer deze met eenparigheid van stemmen werden aangenomen (van de 14 aangenomen verdragen zijn er slechts twee door de lidstaten bekrachtigd; veel gemeenschappelijke optredens en kaderbesluiten zijn niet, onvolledig of laat omgezet). Dit implementatieprobleem geldt niet alleen voor de instrumenten maar ook voor de samenwerkingsmechanismen (bv. de agentschappen) zoals Europol, dat onvoldoende informatie van de lidstaten ontvangt.

Vermeldenswaard is in dit verband tevens het ontbreken van een beroep vanwege niet-nakoming alsmede het feit dat kaderbesluiten en besluiten geen rechtstreekse werking hebben.

Wat de doeltreffendheid betreft, zij vermeld dat het besluiten met eenparigheid van stemmen een vlot verloop van de onderhandelingen niet ten goede komt. Wanneer met gekwalificeerde meerderheid van stemmen wordt besloten, verlopen de onderhandelingen in de Raad sneller; de eenparigheidsregel werkt inhoudelijke verarming van de instrumenten in de hand (schijnbare harmonisatie of harmonisatie met gelijkblijvend recht).

Wat de complexiteit betreft, zij vermeld dat een combinatie van twee pijlers het probleem van grensgevallen doet rijzen, met name bij het kiezen van de passende rechtsgrondslag (bijvoorbeeld milieubescherming via het strafrecht, bestrijding van clandestiene immigratie, bescherming van de euro, bescherming van de financiële belangen)<sup>1</sup>.

Wat de verantwoordingsplicht (accountability) betreft, voorziet het Verdrag van Amsterdam weliswaar in de betrokkenheid van het Europees Parlement en een zekere rechterlijke controle, maar de uitwerking van deze concepten is niet bevredigend. Het Europees Parlement moet weliswaar advies geven over de verdragen, kaderbesluiten of besluiten, maar pas op een moment waarop de Raad al met eenparigheid van stemmen een akkoord over een ontwerp heeft bereikt. In die fase willen de lidstaten heropening van de discussie niet meer riskeren. Voorts wordt het Europees Parlement niet geraadpleegd over de werkprogramma's, waarvan sommige zeer belangrijk zijn (bv. het programma ter bestrijding van de georganiseerde misdaad, of de strijd tegen het terrorisme), noch over de gemeenschappelijke standpunten die zeker invloed kunnen hebben op de wijze waarop internationaal wordt onderhandeld), noch over de in artikel 38 VEU vermelde internationale overeenkomsten die belangrijke gevolgen kunnen hebben voor de uitvoering van de internationale wederzijdse bijstand in strafzaken. Wat de controle door het Hof van Justitie betreft, is het systeem van prejudiciële verwijzing met variabele geometrie meer dan aanvechtbaar wat betreft de bescherming van de

---

<sup>1</sup> Een van de redenen waarom de Raad geen akkoord heeft kunnen bereiken over de oprichting van een school voor magistraten is dat het moeilijk is een school voor zowel burgerrechtshouders als strafrechtshouders op te zetten en dus twee afzonderlijke instrumenten vast te stellen; soortgelijke moeilijkheden doen zich voor ten aanzien van internationale overeenkomsten met zowel communautaire als derdepijleraspecten.



individuele vrijheden; ook het ontbreken van een beroep wegens niet-nakoming verdient vermelding. In dit verband moet nagedacht worden over een intensievere controle van Europol naarmate de operationele bevoegdheden van Europol worden uitgebreid.

### **Hervormingsvooruitzichten**

Primair moet worden gestreefd naar een betere differentiatie van de wetgevende taak en de bestuurlijke taak. De wetgevende taak moet worden afgestemd op de communautaire methode terwijl de bestuurlijke taak een uitgesproken intergouvernementeel karakter moet houden.

De bestuurlijke taak omvat twee aspecten: enerzijds vaststelling door de Raad (en wellicht door de Europese Raad) van grote strategische doelstellingen en prioriteiten voor het Europese criminaliteitsbeleid en anderzijds coördinatie van het operationele optreden van politie, justitie en Openbaar Ministerie op Europees niveau. Wat de wetgevingstaak betreft, krijgt het wetgevingsproces voor elke type criminaliteit dat met eenparigheid van stemmen door de Raad (of door de Europese Raad) als zodanig wordt aangemerkt en waarvoor een Europese wetgeving moet worden vastgesteld, een communautair karakter, dat wil zeggen dat besluiten met gekwalificeerde meerderheid en onder toepassing van de medebeslissingsprocedure met het Parlement worden genomen, zonder dat de Commissie evenwel noodzakelijkerwijs over een uitsluitend initiatiefrecht beschikt. In de praktijk is dat geen groot probleem, want de Commissie beschikt op termijn (en zelfs nu al) de facto over een uitsluitend initiatiefrecht, om de eenvoudige reden dat de lidstaten niet de middelen hebben om te doen wat de Commissie doet (dat wil zeggen twee of drie ambtenaren gedurende een jaar alle wetgevingen van de lidstaten laten bestuderen en voorstellen laten toetsen door de civiele samenleving). Indien de lidstaten evenwel het initiatiefrecht behouden - zoals de heer de Kerckhove voorstelt - moet dat nader worden vastgelegd, enerzijds, door het te rangschikken onder de door de Raad met eenparigheid van stemmen vastgestelde prioriteiten van het criminaliteitsbeleid en anderzijds door te bepalen dat een initiatief alleen ontvankelijk is indien het door ten minste een derde van de lidstaten wordt gesteund. Te denken valt aan een besluit met gekwalificeerde meerderheid wanneer het initiatief afkomstig is van de Commissie.

### **Wetgevingstaak**

Wat betreft de strafrechtelijke afbakening van de bevoegdheden tussen de Unie en de lidstaten met het oog op een betere inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel, is de heer de Kerckhove tegen het vastleggen van een lijst van delicten in het verdrag. Dat zou leiden tot definitieproblemen en tot buitensporige starheid. Het zou overigens te limitatief zijn het optreden van de Unie uitsluitend te beperken tot grensoverschrijdende vraagstukken ("cross border test").

Met de harmonisatie van het strafrecht moeten vijf doelstellingen worden nagestreefd:

- i. een signaalfunctie (tegenover de Europese burger en naar buiten): onafhankelijk van het al dan niet grensoverschrijdende karakter van een gedraging kan de Unie een gedraging (op eigen grondgebied) die in strijd is met de grondwaarden van de Unie, strafbaar willen stellen (bijvoorbeeld racisme, kinderporno);
- ii. het vermijden van "vrijplaatsen", dat wil zeggen voorkomen dat criminaliteit zich concentreert op plaatsen waar bepaalde soorten misdrijven minder worden bestraft;
- iii. de ontwikkeling van een gemeenschappelijk gevoel voor rechtvaardigheid bij de burger nastreven;
- iv. recht van de burgers op vrij verkeer en verblijf, hetgeen ernstig kan worden aangetast door verschijnselen van georganiseerde criminaliteit;
- v. minimale harmonisatie is noodzakelijk voor de implementatie van wederzijdse erkenning en geïntegreerde samenwerking (overeenkomstig Tampere); wederzijdse erkenning veronderstelt wederzijds vertrouwen van de lidstaten in de kwaliteit van het materiële en procedurele recht van andere lidstaten (aanvaarding van de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen zonder enige controle). Om dit wederzijdse vertrouwen te bevorderen moeten de bepalingen (met name inzake strafvordering) van de lidstaten onderling worden aangepast (zie hiervoor het Groenboek van de Commissie betreffende de noodzaak om de procedurele minimumgaranties binnen de Unie te harmoniseren) <sup>1</sup>. Dat is tevens belangrijk voor de geïntegreerde samenwerking indien men wenst dat Europol of Eurojust geharmoniseerd functioneren op basis van geharmoniseerde strafbaarstellingen.

### Bestuurlijke taak

Op de eerste plaats is het nuttig dat de Raad (eventueel de Europese Raad) met eenparigheid van stemmen de strategische prioriteiten voor het criminaliteitsbeleid van de Unie vaststelt op basis van met name de bijdragen van Europol en Eurojust en in overleg met het Europees Parlement. Het operationele optreden, en met name de coördinatie van politieoperaties op het niveau van de Unie, behoort stellig tot de gebieden waarop het optreden van de Unie voor verbetering vatbaar is. De Top van Tampere heeft getracht het operationele optreden te verbeteren door een Task Force van politiechefs in het leven te roepen. De resultaten daarvan zijn tot nog toe evenwel niet bevredigend. Het Verdrag van Amsterdam (artikel 30, lid 2 VEU) heeft Europol meer operationele bevoegdheden gegeven (deelneming aan gezamenlijke onderzoeksteams of recht om de politiediensten van de lidstaten te verzoeken onderzoeken uit te voeren). Maar de Raad heeft de daartoe benodigde

---

<sup>1</sup> de heer de Kerchove noemde in dit opzicht het geval van Zwitserland, dat doende is de wetboeken van strafvordering van elk kanton te harmoniseren teneinde te komen tot een federaal wetboek van strafvordering.

besluiten van afgeleid recht nog niet aangenomen.

#### Specifieke aanpak van elk van de vier genoemde probleemgebieden

Wat de implementatie betreft stelt de heer de Kerchove voor op basis van artikel 226 VEG een recht van beroep wegens niet-nakoming in te voeren. Wat de instrumenten betreft, zouden de verdragen kunnen worden afgeschaft. De kaderbesluiten en besluiten zouden rechtstreekse werking moeten hebben en de rechtsinstrumenten zouden omwille van de leesbaarheid moeten worden geüniformeerd en vervangen door verordeningen en richtlijnen. Het doel zou bepalen welk rechtsinstrument wordt gekozen: de verordening zou normaliter worden gebruikt voor de harmonisatie van het procedurerecht (bv. het Europese aanhoudingsbevel), maar de harmonisatie van het materiële strafrecht zou in een richtlijn kunnen worden geregeld (waardoor de lidstaten meer speelruimte voor de omzetting krijgen). De gemeenschappelijke standpunten zouden, gezien hun bruikbaarheid, behouden kunnen blijven maar zij zouden met gekwalificeerde meerderheid kunnen worden aangenomen. Tenslotte dienen de rechtsgevolgen, het bindende karakter van de internationale overeenkomsten als bedoeld in artikel 38 VEU alsmede hun gevolgen voor bilaterale verdragen nader te worden omschreven.

Wat de doeltreffendheid betreft, dienen besluiten niet langer met eenparigheid van stemmen maar met gekwalificeerde meerderheid te worden genomen (of althans niet met volledige eenparigheid van stemmen: eenparigheid min 1). Versterkte samenwerking moet worden toegestaan (bv. 8 lidstaten zouden onderling de dubbele strafbaarstelling kunnen afschaffen en aldus een echte geïntegreerde ruimte scheppen).

Voorts dient de Commissie de besluiten van de Raad te kunnen uitvoeren wanneer deze op het niveau van de Unie moeten worden uitgevoerd (momenteel wordt in artikel 41, lid 1 VEU, niet verwezen naar artikel 202 VEG en moet de Raad zich per geval afvragen of aan de Commissie een uitvoerende bevoegdheid moet worden verleend).

Wat de complexiteit betreft, dient te worden bestudeerd of de verdragen kunnen worden samengevoegd en of de huidige pijlerstructuur kan worden afgeschaft.

Wat de verantwoordelijkheid betreft, zij verwezen naar de eerdere opmerkingen over de rol van het Europees Parlement. Wat de controle betreft zou, naar mate de operationele bevoegdheden van Europol zich uitbreiden, inspiratie kunnen worden geput uit het Belgische systeem van een comité dat de politiediensten controleert en verantwoording verschuldigd is aan het parlement. De rechterlijke controle is al eerder genoemd. Wat de controle van Eurojust betreft, dient te worden nagegaan of binnen het Hof van justitie een preliminaire strafkamer moet worden ingesteld waaraan Eurojust zaken moet voorleggen om "forum shopping" uit te sluiten.

### Andere concrete voorstellen

- het beginsel van wederzijdse erkenning van strafrechterlijke en burgerrechterlijke beslissingen moet in het verdrag worden opgenomen (naar het voorbeeld van de "full faith and credit clause" in de grondwet van de VS). Een dergelijke bepaling zou het Hof van justitie van nut zijn bij het uitleggen van besluiten die in het kader van de RVVR worden aangenomen;
- de verdragsartikelen betreffende het strafrecht moeten qua formulering niet louter op bestraffing zijn gericht, maar meer op preventie (onder andere rehabilitatie van criminelen);
- de samenwerking met geheime diensten moet worden opgenomen in het Verdrag;
- de bevoegdheden van de huidige actoren moeten worden uitgebreid. Moet Europol meer worden toegesneden op het communautaire model? Welke operationele bevoegdheden dient Europol te krijgen naast de bij het Verdrag van Amsterdam verleende bevoegdheden? Aan Eurojust zou in het kader van een geleidelijke aanpak de rol van Europese openbare aanklager voor de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap kunnen worden verleend (uit te oefenen door het college van 15 leden of door een te benoemen 16e lid, dat de Europese openbare aanklager voor de bescherming van de financiële belangen zou worden). OLAF dient na afschaffing van de pijlers te worden samengevoegd met Europol en zou alleen nog bestaan als interne corruptiebestrijdingsdienst van de vijf instellingen. Wat het HVJ betreft, wordt voorgesteld een preliminaire strafkamer in te stellen (belangrijk voor een goede uitvoering van de onderzoeken op Europees niveau).

o

o o

Na afloop van zijn betoog werden aan de heer de Kerchove door leden vragen gesteld en vond een algemene gedachtewisseling plaats.

Tijdens deze gedachtewisseling toonden sommige leden zich ontvankelijk voor het idee om de derde pijler toe te snijden op het communautaire model.

Ook is gesproken over de harmonisatie van het strafrecht en de lijst van misdrijven: volgens sommigen zou deze lijst kunnen worden gebaseerd op twee criteria: noodzaak van een grensoverschrijdend aspect en het belang (toegevoegde waarde) van actie op Europees niveau; de lijst zou kunnen worden gebaseerd op het huidige artikel 29 VEU en zou door de Raad met gekwalificeerde meerderheid kunnen worden vastgesteld; over alle andere delicten die op basis van deze twee criteria aan de lijst moeten worden toegevoegd, zou met eenparigheid van stemmen worden besloten (sommigen stelden voor dat met gekwalificeerde meerderheid wordt besloten), anderen zagen niet veel in de opstelling van een dergelijke lijst.

Het uitsluitende initiatiefrecht van de Commissie moet volgens sommigen ook in de RVVR worden ingevoerd. Anderen vinden daarentegen dat de lidstaten het initiatiefrecht moeten behouden, met eventueel als aanvullende eis dat het moet gaan om een gezamenlijk initiatief van verscheidene staten.

Geopperd werd dat indien de Raad overgaat op meerderheidsbesluiten het EP medewetgever dient te worden. In dit verband is eveneens gesproken over deelneming van de nationale parlementen.

Verscheidene leden benadrukten de gebrekkige doeltreffendheid van de procedures in verband met de RVVR. Er werd nota van genomen dat de lidstaten hun verbintenissen slechts in zeer beperkte mate nakomen en dat er onaanvaardbare vertragingen optreden bij de bekrachtiging (verdragen) en bij de omzetting van aangenomen besluiten. Sommige leden wezen erop dat de eenparigheidsregel een ernstige belemmering vormt en anderen pleitten ervoor na te gaan op welke gebieden de eenparigheidsregel nog bestaansrecht zou kunnen hebben.

Tenslotte werd voorgesteld van Europol een instelling naar communautair model te maken en in elke lidstaat een contactpunt aan te wijzen dat moet bijdragen tot zijn doeltreffendheid.

Een aantal leden maakte gewag van het idee om een Europese openbare aanklager in te voeren. Eén lid wenste daartoe een rechtsgrondslag in het nieuwe verdrag op te nemen. Voorgesteld werd om de Europese openbare aanklager te laten ressorteren onder Eurojust.

**Lijst van leden van de werkgroep die de vergadering  
van 8 oktober 2002 hebben bijgewoond**

**de heer John BRUTON, voorzitter, lid van het praesidium**

BIRZNIECE Inese

de BRUIJN Thom

CAREY Pat

CHABERT Josef

COSTA Alberto

FLOCH Jacques

GLOTZ Peter (PLEUGER Gunter)

HEATHCOAT AMORY David

KUTZKOVA Neli

LEKBERG Sören

MENDEZ DE VIGO Iñigo

PELTOMAKI Antti

Baroness SCOTLAND of Asthal

VASSILIOU Androula

VITORINO Antonio

---