

BEGELEIDENDE NOTA

van: het secretariaat

aan: de Conventie

Betreft: Ontwerp van artikel 31 in deel I, en ontwerp van de artikelen in deel II
betreffende "de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid"

Hierbij gaan voor de leden van de Conventie het ontwerp van artikel 31 in deel I van de Grondwet, alsook de ontwerp-artikelen van deel II van de Grondwet betreffende de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid.

Deel I van de Grondwet**Artikel 31: De totstandbrenging van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid**

- 1) De Unie zorgt voor een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid:
 - door de aanneming van wetten en kaderwetten die met name strekken tot onderlinge aanpassing van de nationale wetgevingen op de in het 2e deel van de Grondwet genoemde gebieden;
 - door het bevorderen van het wederzijdse vertrouwen tussen de bevoegde instanties van de lidstaten, met name op basis van de wederzijdse erkenning van rechterlijke en buitengerechtelijke beslissingen;
 - door operationele samenwerking tussen alle nationale instanties die bevoegd zijn voor de binnenlandse veiligheid.
- 2) In het kader van deze ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid kunnen de nationale parlementen deelnemen aan de bij artikel [4, deel II] van de Grondwet ingestelde evaluatie-mechanismen en worden zij betrokken bij de politieke controle op de activiteiten van Europol, zulks overeenkomstig artikel [22, deel II] van de Grondwet.
- 3) Op het gebied van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken beschikken de lidstaten over een initiatiefrecht volgens de voorschriften van artikel [8, deel II] van de Grondwet.

Toelichting

Dit artikel bevat de nadere aspecten van het optreden van de Unie in verband met de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. In lid 1 worden de actieterreinen van de Unie genoemd, namelijk wetgeving en operationele samenwerking (een specifiek onderdeel van dit beleidsterrein van de Unie).

In lid 2 wordt de rol van de nationale parlementen nader omschreven, met name wat betreft de evaluatie, in de Raad, van de uitvoering van het beleid van de Unie (zie artikel 4, deel II) en hun betrokkenheid bij de politieke controle op Europol (zie artikel 22, deel II).

In lid 3 wordt een ander bijzonder aspect vermeld, namelijk het initiatiefrecht van de lidstaten, dat op het gebied van de politie en justitie samenwerking in strafzaken naast het initiatiefrecht van de Commissie zal bestaan.

Deel II van de Grondwet

Titel ...: Ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid

Artikel 1: [Omschrijving van de ruimte]¹

De Unie is een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid waarin de grondrechten geëerbiedigd worden en rekening wordt gehouden met de verschillende Europese rechtstradities en -systemen. De Unie zorgt ervoor dat aan de binnengrenzen geen personencontroles worden verricht en ontwikkelt een gemeenschappelijk beleid op het gebied van asiel, immigratie en controle aan de buitengrenzen, dat gebaseerd is op solidariteit tussen de lidstaten en billijk is ten aanzien van de onderdanen van derde landen. De Unie waarborgt een hoog niveau van veiligheid door maatregelen ter voorkoming en bestrijding van criminaliteit, en maatregelen inzake coördinatie en samenwerking tussen de politie en justitie autoriteiten in strafzaken en andere bevoegde autoriteiten, alsmede door de wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen in strafzaken en de onderlinge aanpassing van de strafwetgevingen.

De Unie vergemakkelijkt de toegang tot de rechter, onder meer door het vrije verkeer van gerechtelijke stukken en beslissingen in civiele zaken, op grond van het beginsel van wederzijdse erkenning.

¹ Aangezien de artikelen van deel II van de Grondwet geen titels zullen dragen, zijn de titels tussen haken enkel bedoeld om de werkzaamheden te vergemakkelijken. Zij zullen uit de definitieve versie verdwijnen.

Toelichting

Dit artikel bevat de algemene omschrijving van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid in haar beide aspecten: wetgevend en operationeel. De tekst is gebaseerd op het eindverslag van de groep. De algemene verwijzing naar de beginselen van subsidiariteit en eerbiediging van de verschillende rechtstradities en -stelsels is opgenomen in deze bepaling. Hetzelfde geldt voor de verwijzing naar de solidariteit in het gemeenschappelijk beleid inzake immigratie en asiel en de buitengrenzen. Op het gebied van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken en de justitiële samenwerking in civiele zaken heeft de werkgroep - de conclusies van Tampere volgend - besloten om het beginsel van wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen uitdrukkelijk in de Grondwet te verankeren. Tevens werd het, mede in het licht van de conclusies van de Europese Raad van Tampere, zinvol geacht de verwijzing naar de toegang tot de rechter toe te voegen.

Artikel X¹: [Rol van de Europese Raad]

De Europese Raad stelt de richtsnoeren van het wetgevende en operationele optreden in de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid vast.

¹ Zodra de Conventie over een meer algemeen artikel beschikt waarin de taken en de werking van de Europese Raad wordt omschreven, is het haar taak om een antwoord te geven op de vraag of deze bepaling in dit hoofdstuk moet worden opgenomen, dan wel in een artikel (15 van het voorontwerp van Verdrag), in deel 1 betreffende de Europese Raad. Dat is de reden waarom het praesidium er de voorkeur aan heeft gegeven de onderhavige tekst nog geen artikelnummer te geven.

Toelichting

In dit artikel zijn de conclusies van de werkgroep verwerkt volgens welke, naar het voorbeeld van de Europese Raad van Tampere, de Europese Raad een meerjarenstrategieprogramma kan opstellen waarin een algemeen kader voor het optreden van de Unie op het gebied van wetgeving en operationele samenwerking wordt bepaald. (cf. p. 4 van het verslag):

"Daarnaast valt te overwegen dat, naar het voorbeeld van de Europese Raad van Tampere, de Europese Raad (of de Raad op het niveau van de staatshoofden en regeringsleiders), na raadpleging van het Europees Parlement en de nationale parlementen een meerjarenstrategieprogramma opstelt waarin een algeheel kader voor het optreden van de Unie op het gebied van wetgeving en operationele samenwerking wordt bepaald."

Gebleken is dat de Europese Raad in staat is de voornaamste globale richtsnoeren vast te stellen en te bepalen hoe de wetgevende en de operationele programma's zich tot elkaar moeten verhouden. De bijzondere rol die in de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid voor de Europese Raad is weggelegd, is een van de kenmerken van deze materie en deze rol is door de werkgroep erkend (cf. p. 4 van het verslag). De werkgroep is namelijk van mening dat een geïntegreerd juridisch kader niet betekent dat de procedures van de Unie per se op dezelfde manier moeten worden toegepast als de procedures van de huidige eerste pijler. De gekozen formulering stemt overeen met de realiteit zoals die met name blijkt uit de tijdens de Europese Raden van Tampere en Sevilla genomen of vastgestelde besluiten en richtsnoeren..

Artikel 3: [Rol van de nationale parlementen]

- 1) De nationale parlementen kunnen deelnemen aan de evaluatiemechanismen van artikel 4 van de Grondwet en betrokken worden bij de politieke controle op de activiteiten van Europol, overeenkomstig artikel 22 van de Grondwet.

- 2) [In afwijking van het bepaalde in het protocol betreffende de toepassing van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel moet de Commissie haar voorstel opnieuw onderzoeken indien ten minste één vierde van de nationale parlementen gemotiveerde adviezen uitbrengt die inhouden dat een in het kader van de hoofdstukken 3 en 4 van deze titel ingediende voorstel van de Commissie niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel. Na dat tweede onderzoek kan de Commissie beslissen haar voorstel te handhaven, te wijzigen of in te trekken. De Commissie motiveert haar beslissing. Deze bepaling geldt ook voor de initiatieven van een groep lidstaten, conform artikel 8 van deze titel.]¹

Toelichting

In de werkgroep was er een ruime mate van overeenstemming over de speciale rol van de nationale parlementen in de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Deze rol raakt aan de fundamentele vrijheden en de kern van het subsidiariteitsbeginsel. In de huidige regeling is voor de nationale parlementen in de aanneming van de geldende normen een rol weggelegd, die bestaat in de ratificatie van verdragen op het niveau van de lidstaat. Aangezien het de bedoeling is dat dat rechtsinstrument niet meer in de Grondwet wordt opgenomen, heeft de werkgroep geoordeeld dat de nationale parlementen toch een belangrijke rol zouden moeten blijven spelen. De diverse voorgestelde maatregelen bieden de mogelijkheid om deze bijzonderheid van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid in aanmerking te nemen. (cf. blz. 22 van het verslag over de nationale parlementen):

¹ In een latere versie van de Grondwet zou deze bepaling moeten worden opgenomen in het Protocol betreffende de toepassing van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel, (waarvan een eerste ontwerp (CONV 579/03) bij de opstelling van dit document door het Praesidium reeds aan de Conventie is voorgelegd).

"De specifieke aard van deze materie is al benadrukt. Het werk en de organisatie van de nationale politie en de inhoud van het nationale strafrecht staan centraal in de bevoegdheden die ten grondslag liggen aan de staat. Enerzijds moet rekening gehouden worden met het specifieke karakter van dit gebied, waar mensenrechten bij uitstek gevoelig liggen en subsidiariteit van vitaal belang is, en waarvoor de nationale parlementen verantwoordelijk zijn (bv. bekrachtiging van overeenkomsten). Hervorming van de rechtsinstrumenten, de wetgevingsprocedures en de operationele samenwerking zijn onontbeerlijk en zal het Europees Parlement een grotere verantwoordelijkheid geven, maar de nationale parlementen dienen een belangrijke rol te blijven spelen. Anderzijds zou de groep kunnen proberen zoveel mogelijk voort te bouwen op de algemene uitkomsten van de Conventie op dit gebied, in plaats van speciaal voor de huidige derde pijler speciale mechanismen te ontwerpen. De groep legt de volgende voorstellen voor:

- betrokkenheid van de nationale parlementen bij de bepaling door de Europese Raad (of de Raad op het niveau van de staatshoofden en regeringsleiders) van de strategische richtsnoeren en prioriteiten voor het Europese strafrechtplegingsbeleid. Een dergelijke betrokkenheid heeft alleen zin indien er in de nationale parlementen ruim voor de bijeenkomst van de Europese Raad inhoudelijke debatten worden gehouden over de door de Europese Raad te bespreken beleidsopties;
- op gezette tijden interparlementaire conferenties houden over het Uniebeleid ter zake (met name door gezamenlijke vergaderingen van de commissies die in de nationale parlementen verantwoordelijk zijn voor justitie en binnenlandse zaken, zoals voorgesteld door WG IV);
- gebruik van het mechanisme voor vroegtijdige waarschuwing inzake subsidiariteit (ontworpen door WGI), met name voor de specifieke aspecten van subsidiariteit in strafrechtelijke aangelegenheden, d.w.z. wanneer het twijfelachtig is of een misdrijf echt een grensoverschrijdende dimensie heeft en ernstig is;
- erkenning van de blijvende rol van de nationale wetgeving door uitsluitend gebruik van richtlijnen (of de opvolgers) bij de onderlinge aanpassing van materiële strafrechtelijke bepalingen;
- betrokkenheid van de nationale parlementen bij het mechanisme van wederzijdse beoordeling ("toetsing door vakgenoten") (zie boven);
- betrokkenheid van de nationale parlementen bij de behandeling van de jaarverslagen over de activiteiten van Europol.

Hierbij zij opgemerkt dat verscheidene van de door de werkgroep geformuleerde voorstellen niet noodzakelijk thuishoren in de tekst van het Constitutioneel Verdrag.

Wel wordt in de huidige tekst bepaald dat de minimumlimiet in het protocol betreffende het toezicht op de subsidiariteit (één derde van de parlementen) zou worden verlaagd tot één vierde, voor de voorstellen die binnen de werkingssfeer van de justitiële samenwerking in strafzaken (hoofdstuk 3) en de politieke samenwerking (hoofdstuk 4) vallen. Omdat de lidstaten voor diezelfde hoofdstukken eveneens over initiatiefrecht beschikken, leek het gerechtvaardigd het beoogde dispositief uit te breiden tot de gevallen waarin het wetgevingsinitiatief niet door de Commissie, maar conform artikel 8 van de huidige titel door de lidstaten wordt genomen.

Artikel 4: [Evaluatiemechanismen]

Onverminderd de artikelen [226 tot en met 228] van dit Verdrag kan de Raad de voorschriften vaststellen volgens welke de lidstaten, in samenwerking met de Commissie, een objectieve en onpartijdige evaluatie van de uitvoering, door de administratieve en justitiële autoriteiten van de lidstaten, van het onder deze titel vallende beleid van de Unie kunnen uitvoeren. Het Europees Parlement, alsook de nationale parlementen, worden op de hoogte gebracht van de inhoud en de resultaten van die evaluatie.

Toelichting

Dit ontwerp-artikel steunt op een belangrijke aanbeveling waarmee de werkgroep het probleem van de ontoereikende controle op de uitvoering van het beleid van de Unie op dit gebied tracht op te lossen (zie eindverslag C 1, blz. 21):

"Ten eerste moeten de mechanismen van wederzijdse beoordeling of toetsing door vakgenoten die in de afgelopen jaren met succes zijn toegepast (...) worden aangemoedigd en op grotere schaal toegepast. (...) De groep acht het zinvol in het nieuwe verdrag uitdrukkelijk melding te maken van de techniek van de wederzijdse evaluatie, die met deelneming van de Commissie flexibel moet worden toegepast door middel van procedures die objectiviteit en onafhankelijkheid garanderen. Daarnaast moeten het Europees Parlement en de nationale parlementen de beschikking krijgen over verslagen van toetsingen door vakgenoten. Ten tweede meent de groep, wat de juridische verplichtingen van de lidstaten in verband met de huidige derde pijler betreft, dat de Commissie haar rol als hoedster van de verdragen ten volle moet spelen en bevoegd moet zijn procedures wegens inbreuken (artikel 226 VEG) bij het Hof van Justitie aanhangig te maken, ook op het gebied van de huidige derde pijler."

Artikel 5: [Operationele samenwerking]

Om ervoor te zorgen dat binnen de Unie, de operationele samenwerking op het gebied van de binnenlandse veiligheid wordt bevorderd en versterkt, kan in de Raad een Permanent Comité worden opgericht. Onverminderd artikel [207 VEG] draagt het zorg voor de coördinatie van het optreden van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten, waaronder de politiediensten, de grenscontroleautoriteiten, de douaneautoriteiten en de autoriteiten van de civiele bescherming. De vertegenwoordigers van Europol, Eurojust en, in voorkomend geval, het Europees openbaar ministerie, kunnen bij de werkzaamheden van het comité worden betrokken. Het Europees Parlement wordt over de werkzaamheden geïnformeerd.

Toelichting

Met dit artikel wordt beoogd een van de twee door de werkgroep opgestelde "gouden regels" in de Grondwet op te nemen, namelijk de regel volgens welke in de Unie een scheiding moet worden aangebracht tussen wetgevende en operationele taken en de coördinatie van de operationele samenwerking op Unie-niveau moet worden versterkt (blz. 3 van het verslag - "gouden regel"):

"Er moet een duidelijker onderscheid worden gemaakt tussen wetgeving (rechtsinstrumenten; wetgevingsprocedures; uitvoering; grotendeels af te stemmen op de algemene procedures van het Gemeenschapsrecht)".

In dat verband wenste de werkgroep een nauwere coördinatie van de operationele samenwerking. (blz. 16 van het verslag):

"Wil men het vertrouwen en de doeltreffendheid vergroten, dan zouden de huidige werkzaamheden van de Unie op het vlak van coördinatie en operationele samenwerking beter kunnen worden georganiseerd. Een duidelijker onderscheid tussen de Raad in zijn wetgevende hoedanigheid en de Raad die specifieke uitvoerende taken op dit gebied uitoefent, zou zinvol zijn. De groep stelt daarom voor dat binnen de Raad een doeltreffender structuur voor de coördinatie van de operationele samenwerking op hoog technisch niveau wordt ingevoerd. Daartoe zouden verscheidene bestaande groepen kunnen worden samengevoegd en zou in het nieuwe verdrag een nieuwe omschrijving kunnen worden opgenomen van de taak van het Comité van artikel 36, dat zich in de toekomst moet concentreren op de coördinatie van de operationele samenwerking in plaats van betrokken te raken bij het wetgevende werk van de Raad. De vraag hoe de task force van hoofden van de politie het best bij dat werk betrokken kunnen worden, verdient nadere bestudering. Die hervormde structuur [comité] binnen de Raad zou een technische rol kunnen spelen, door zich te richten op de coördinatie en supervisie van het hele spectrum van operationele

activiteiten in verband met politie en veiligheid (o.a. politieke samenwerking, fact-finding missies, vergemakkelijking van de samenwerking tussen Europol en Eurojust, toetsing door vakgenoten ("peer review"), civiele bescherming). De uitwisseling van persoonsgegevens moet plaats blijven vinden binnen de bestaande systemen (Europol, Schengen, douane-informatiesysteem, Eurojust, enz.) waarvoor passende voorschriften inzake gegevensbescherming en toezichtsystemen bestaan. Te denken valt evenwel aan vereenvoudiging van deze toezichtsystemen door samenvoeging van de verschillende toezichtinstanties."

Dit voorstel van de werkgroep heeft tijdens de plenaire zitting veel bijval gekregen. De formulering van dit artikel is overgenomen uit het huidige artikel 36 VEU, met dien verstande dat de werkingssfeer ervan beperkt blijft tot de operationele samenwerking. De afschaffing van de pijlers maakt het daarentegen voor het eerst mogelijk alle voor binnenlandse veiligheid bevoegde autoriteiten in de werkingssfeer ervan op te nemen, en niet alleen de politiekorpsen, maar ook de autoriteiten die bevoegd zijn voor douane of civiele bescherming.

De afschaffing van de pijlers zal aldus een toepassing krijgen die gewild wordt door alle praktijkmensen, die beklemtonen dat de binnenlandse veiligheid alleen kan worden gewaarborgd indien de samenwerking een ruimer gebied bestrijkt dan alleen de politieke aspecten. De gevolgen van de aanslagen van 11 september hebben het belang van mobilisering van alle diensten en horizontale samenwerking aangetoond.

Opgemerkt zij, tot slot, dat het niet de bedoeling is dat het voorgestelde comité kennis neemt van persoonsgegevens. Zijn rol blijft beperkt tot de algemene operationele coördinatie, bijvoorbeeld in geval van een grote ramp, aanslagen, gebeurtenissen of manifestaties van Europese omvang. De uitwisseling van persoonsgegevens in het kader van de bestrijding van onder meer de georganiseerde criminaliteit zal ook in de toekomst door de bestaande mechanismen (met name Europol) worden geregeld en onder de ter zake geldende wetgevingen blijven vallen. De passage over de betrokkenheid van vertegenwoordigers van de organen van de Unie bij de werkzaamheden van het comité blijft tussen haken staan in afwachting van de besluiten die in dat verband zullen worden genomen.

Artikel 6: [Maatregelen ter bescherming van de openbare orde en de binnenlandse veiligheid]

Deze titel laat 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.

Toelichting

Tekst van artikel 33 VEU en artikel 64, lid 1, VEG

Artikel 7: [Administratieve samenwerking]

De Raad neemt met eenparigheid van stemmen regelingen aan om samenwerking tussen de overheidsdiensten van de lidstaten die bevoegd zijn op de door deze titel bestreken gebieden, en tussen deze diensten en de Commissie, te waarborgen. Hij besluit op voorstel van de Commissie of, voor de door de hoofdstukken 3 en 4 van deze titel bestreken gebieden, hetzij op voorstel van de Commissie, hetzij op initiatief van één vierde van de lidstaten en na raadpleging van het Europees Parlement.

Toelichting

Tekst van artikel 66 VEG

Artikel 8 [Initiatiefrecht]

De in de hoofdstukken 3 en 4 van deze titel bedoelde maatregelen worden genomen

- op voorstel van de Commissie, of
- op initiatief van een kwart van de lidstaten.

Commentaar

In dit artikel wordt een voorstel overgenomen uit het eindverslag van de groep (bladzijde 15). Zoals reeds in de groep is verklaard, zou de Conventie zorgvuldig moeten nagaan wat de mogelijke consequenties zijn van de instelling van een initiatiefrecht van een groep lidstaten in het kader van de wetgevingsprocedure (medebeslissing). Eventueel zal de formulering van deze bepaling in het licht van het standpunt van de Conventie inzake deze procedure moeten worden aangepast.

Artikel 9 : [Rechterlijke toetsing]

Bij de uitoefening van zijn bevoegdheden betreffende de bepalingen in de hoofdstukken 3 en 4 van deze titel is het Hof van Justitie niet bevoegd de geldigheid of de evenredigheid na te gaan van operaties van de politie of van andere instanties van een lidstaat belast met wetshandhaving of de uitoefening van de verantwoordelijkheden van de lidstaten ten aanzien van de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid.

Commentaar

Op basis van de analyse van de thans op het gebied van justitie en binnenlandse zaken bestaande beperkingen en afwijkingen van de algemene regels betreffende het Hof van Justitie (cf. de artikelen 68 VEG en 35 VEU), heeft werkgroep X geconcludeerd dat deze bepalingen dienen te worden geschrapt (zie blz. 25 van het verslag:

"Volgens de werkgroep zouden de specifieke mechanismen van artikel 35 van het EU-verdrag en artikel 68 van het EG-verdrag moeten worden afgeschaft en moet het algemene bevoegdheidskader van het Hof van Justitie worden uitgebreid tot de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, met inbegrip van de handelingen die door de organen van de Unie op dat gebied zijn aangenomen.")

In het verslag wordt evenwel vermeld dat sommige leden van de groep het, ondanks dit algemene uitgangspunt, nog nodig achten om een bepaling te handhaven waardoor bevoegdheid van het Hof voor de operaties van de politie en de handhaving van de openbare orde (zie het huidige artikel 35, lid 5, VEU in de huidige derde pijler) wordt uitgesloten. Dit standpunt, dat door talrijke andere leden van de Conventie wordt aangevochten, is tijdens het debat in de plenaire vergadering herhaald. In het licht van die bespreking stelt het Praesidium de huidige compromisformulering voor die grotendeels aansluit bij de formulering van artikel 35, lid 5, VEU, maar deze verduidelijkt: de bevoegdheid van het Hof blijft uitgesloten voor operaties van de politie of de ordehandhaving; voor ter uitvoering van het recht van de Unie aangenomen handelingen, is het Hof evenwel bevoegd om een uitspraak te doen over de toepassing van dat recht.

Hoofdstuk I: Beleid inzake grenscontrole, asiel en immigratie

Artikel 10: [Personencontrole aan de grenzen]

- 1) De Unie ontwikkelt een beleid dat tot doel heeft:
 - ervoor te zorgen dat personen, ongeacht hun nationaliteit, bij het overschrijden van de binnengrenzen niet worden gecontroleerd;
 - te zorgen voor personencontrole en efficiënte bewaking bij het overschrijden van de buitengrenzen;
 - geleidelijk een gemeenschappelijk systeem voor een geïntegreerd beheer van de buitengrenzen op te zetten.

- 2) Daartoe nemen het Europees Parlement en de Raad volgens de wetgevingsprocedure wetten of kaderwetten aan die betrekking hebben op:
 - de voorwaarden voor binnenkomst met het oog op een verblijf van korte duur voor onderdanen van derde landen, met inbegrip van de visumplicht en de vrijstelling van deze plicht, de regels, procedures en voorwaarden voor de afgifte van titels voor het overschrijden van de buitengrenzen, en de standaardopmaak van deze titels;
 - de controles waaraan personen bij het overschrijden van de buitengrenzen kunnen worden onderworpen;
 - de voorwaarden waaronder onderdanen van derde landen gedurende een korte periode vrij kunnen reizen in de Unie;

- alle maatregelen die nodig zijn voor de geleidelijke invoering van het gemeenschappelijk systeem van geïntegreerd beheer van de buitengrenzen;
- het feit dat niemand, ongeacht zijn nationaliteit, gecontroleerd wordt bij het overschrijden van de binnengrenzen.

Opmerkingen

In de leden 1 en 2, die grotendeels zijn ontleend aan het huidige artikel 62 VEG, zijn de conclusies van de Groep en van de plenaire zitting betreffende de buitengrenzen weergegeven. Het begrip geleidelijke invoering van geïntegreerd grensbeheer verwijst naar de elementen die aan bod zijn gekomen in de conclusies van de Europese Raad van Sevilla in juni 2002 (cf. punten 31 en 32). De inhoud van artikel 62 VEG is echter in verkorte vorm overgenomen om rekening te houden met de bepalingen die sedert de aanneming ervan reeds in werking zijn getreden.

Artikel 11: [Asiel]

- 1) De Unie ontwikkelt een gemeenschappelijk beleid inzake asiel en tijdelijke bescherming teneinde iedere onderdaan van een derde land die internationale bescherming behoeft een passende status te verlenen en de naleving van het beginsel van non-refoulement te garanderen. Dit beleid is in overeenstemming met het Verdrag van Genève van 28 juli 1950 en het Protocol van 31 januari 1967 betreffende de status van vluchtelingen en met andere toepasselijke verdragen.
- 2) Het Europees Parlement en de Raad nemen daartoe volgens de wetgevingsprocedure wetten of kaderwetten aan met het oog op het opzetten van een gemeenschappelijk Europees asielsysteem dat het volgende behelst:
 - een uniforme asielstatus voor onderdanen van derde landen die in de hele Unie geldt,
 - een uniforme subsidiaire-beschermingsstatus voor onderdanen van derde landen die, als zij geen asiel krijgen in de Europese Unie, internationale bescherming behoeven,

- een uniforme tijdelijke-beschermingsstatus voor ontheemden in geval van massale instroom,
 - een gemeenschappelijke procedure voor de toekenning of intrekking van de asielstatus, de subsidiaire-beschermingsstatus of de tijdelijke-beschermingsstatus,
 - criteria en instrumenten voor de vaststelling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek of een verzoek om subsidiaire bescherming,
 - normen betreffende de voorwaarden inzake de opvang van asielzoekers of aanvragers van subsidiaire of tijdelijke bescherming.
- 3) Wanneer een of meer lidstaten ten gevolge van massale instroom van onderdanen van derde landen in een noodsituatie zouden terechtkomen, kan de Raad, met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, regelingen treffen of besluiten nemen met voorlopige maatregelen ten gunste van de betrokken lidstaat of lidstaten. Hij besluit op voorstel van de Commissie, na raadpleging van het Europees Parlement.

Opmerkingen

Dit ontwerp-artikel is gebaseerd op de aanbevelingen van de werkgroep op bladzijde 4 van het eindrapport:

"In het Verdrag wordt bepaald dat stemmen met gekwalificeerde meerderheid en de medebeslissingsprocedure worden toegepast voor de wetgeving inzake asiel, vluchtelingen en ontheemden; artikel 63, leden 1 en 2, VEG wordt opnieuw geformuleerd om een algemene rechtsgrondslag te creëren op basis waarvan de nodige maatregelen kunnen worden aangenomen om een gemeenschappelijk asielstelsel en een gemeenschappelijk beleid inzake vluchtelingen en ontheemden tot stand te brengen, als bepaald in Tampere. Deze rechtsgrondslag moet evenals het huidige verdrag waarborgen dat het Verdrag van Genève ten volle wordt geëerbiedigd, maar moet tevens de Unie in staat stellen een door dat Verdrag niet-geboden aanvullende bescherming te bieden."

Lid 3 is overgenomen uit artikel 64, lid 2, van het huidige VEG; de voorlopige maatregelen die kunnen worden genomen zijn niet uitsluitend beperkt tot het domein van het asielrecht.

Het begrip "onderdanen van derde landen" omvat ook statenlozen.

Artikel 12: [Immigratie]

- 1) De Unie ontwikkelt een gemeenschappelijk immigratiebeleid dat erop gericht is in alle stadia te zorgen voor een efficiënt beheer van de migratiestromen, een billijke behandeling van onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van de lidstaten verblijven, en intensievere preventie en bestrijding van illegale immigratie en mensenhandel.
- 2) Het Europees Parlement en Raad nemen daartoe volgens de wetgevingsprocedure wetten en kaderwetten op de volgende gebieden:
 - voorwaarden voor toegang en verblijf, en normen betreffende de afgifte door de lidstaten van langlopende visa en verblijfstitels, onder andere met het oog op gezinshereniging;
 - omschrijving van de rechten van onderdanen van derde landen die legaal in een lidstaat verblijven, ook de voorwaarden die het vrije verkeer en het vrije verblijf in de andere lidstaten regelen;
 - illegale immigratie en illegaal verblijf, met inbegrip van verwijdering en repatriëring van illegaal verblijvende personen;
 - bestrijding van de mensenhandel, met name ten aanzien van vrouwen en kinderen.
- 3) De Unie kan met derde landen overeenkomsten sluiten die de overname, door hun land van oorsprong of herkomst, van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen beogen.

- 4) Het Europees Parlement en de Raad kunnen volgens de wetgevingsprocedure wetten of kaderwetten aannemen om de activiteiten van de lidstaten ter bevordering van de integratie van onderdanen van derde landen die legaal op hun grondgebied verblijven, aan te moedigen en te ondersteunen.

Opmerkingen

Ontwerp-artikel dat qua inhoud in grote lijnen identiek is aan artikel 63, leden 3 en 4, VEG, maar tevens bepaalt dat stemmen met gekwalificeerde meerderheid en de wetgevingsprocedure (met medebeslissing) worden toegepast. In lid 4 wordt een door de werkgroep aanbevolen rechtsgrondslag toegevoegd (zie p. 5 van het verslag:

"... en een rechtsgrondslag te creëren op grond waarvan de Unie stimulerings- en ondersteuningsmaatregelen kan nemen om de inspanningen van de lidstaten ter bevordering van de integratie van legaal in de Unie verblijvende derdelanders, kracht bij te zetten.")

Voorts wordt in lid 2, tweede streepje, een lichtjes andere formulering voorgesteld. Zij stemt meer overeen met de in Tampere overeengekomen doelstelling om wettelijke maatregelen te nemen betreffende de juridische status van legaal verblijvende onderdanen van derde landen, zowel in de staat van verblijf als in de andere lidstaten (zie over dit punt eveneens het slotverslag van de werkgroep, blz. 5). Tot slot worden uitdrukkelijk de strijd tegen de mensenhandel en de overnameovereenkomsten vermeld om te het belang van deze (reeds door het huidige verdrag bestreken) aspecten in het huidige EU-beleid te onderstrepen.

Omdat dit gebied is gekwalificeerd als zijnde een gebied van gedeelde bevoegdheid (zie artikel 12 van de ontwerp-tekst voor het 1e deel die door het praesidium is voorgesteld), mogen de lidstaten op dit gebied nationale bepalingen handhaven of vaststellen voor zover deze met het recht van de Unie verenigbaar zijn . Dit beginsel (dat momenteel in fine van artikel 63 VEG staat) hoeft hier niet nog eens te worden herhaald.

Artikel 13: [Beginsel van solidariteit]

Aan het in dit hoofdstuk bedoelde beleid van de Unie en de uitvoering daarvan liggen de beginselen van solidariteit en billijke verdeling van de verantwoordelijkheid tussen de lidstaten, ook op financieel vlak, ten grondslag. De besluiten van de Unie die uit hoofde van dit hoofdstuk worden aangenomen, bevatten, steeds wanneer dat nodig is, passende bepalingen voor de toepassing van dit beginsel.

Opmerkingen

Ontwerp-artikel dat berust op de aanbeveling van de werkgroep op blz. 4 (derde streepje) van het slotverslag van de werkgroep:

"In het Verdrag wordt het beginsel van solidariteit en een billijke verdeling van de verantwoordelijkheid (ook van de financiële consequenties daarvan) tussen lidstaten verankerd, onder erkenning van de verantwoordelijkheid van de lidstaten, en daarop wordt het hele asiel-, immigratie- en grenscontrolebeleid van de Unie gebaseerd. Een specifieke rechtsgrondslag moet het mogelijk maken nader beleid te ontwikkelen om uitvoering te geven aan dit beginsel."

Hoofdstuk 2: Justitiële samenwerking in civiele zaken

Artikel 14: [Justitiële samenwerking in civiele zaken]

- 1) De Unie ontwikkelt een justitiële samenwerking in civiele zaken die berust op het beginsel van wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen en beslissingen in buitengerechtelijke zaken. Deze samenwerking omvat tevens maatregelen ter onderlinge aanpassing van de nationale wetgeving met grensoverschrijdende gevolgen.

- 2) Met dat doel nemen het Europees Parlement en de Raad volgens de wetgevingsprocedure wetten en kaderwetten aan die onder ander het volgende beogen:
- de wederzijdse erkenning tussen de lidstaten van rechterlijke beslissingen en beslissingen in buitengerechtelijke zaken en hun tenuitvoerlegging;
 - de grensoverschrijdende betekening en kennisgeving van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken;
 - verenigbaarheid van de in de lidstaten geldende regels voor collisie en jurisdictiegeschillen;
 - samenwerking bij het vergaren van bewijsmiddelen;
 - een hoge mate van toegang tot de rechter;
 - de goede werking van burgerrechtelijke procedures, zo nodig door bevordering van de verenigbaarheid van de in de lidstaten geldende bepalingen van burgerlijke rechtsvordering;
 - de ontwikkeling van maatregelen van preventieve justitie en van alternatieve methoden voor geschillenbeslechting;
 - de ondersteuning van de opleiding van magistraten en justitieel personeel.
- 3) De Raad neemt op voorstel van de Commissie met eenparigheid van stemmen¹ wetten en kaderwetten aan betreffende het familierecht; hij neemt een besluit na raadpleging van het Europees Parlement. Het Europees Parlement en Raad nemen volgens de wetgevingsprocedure wetten en kaderwetten aan betreffende ouderlijke verantwoordelijkheid.

¹ Het is de taak van de Conventie om, rekening houdend met het volledige 2e deel, op horizontale wijze een besluit te nemen over eventuele uitzonderingen op de regel van de gekwalificeerde meerderheid, en bijgevolg over de stemregels die voor dit artikel van toepassing zullen zijn, alsook voor de overige artikelen van dit ontwerp waarin sprake is van eenparigheid.

Opmerkingen

Deze bepaling berust op artikel 65 VEG. De enige wijzigingen van artikel 65 VEG die voortvloeien uit het slotverslag van de werkgroep zijn de volgende:

- *bekrachtiging van het beginsel van wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen en beslissingen in buitengerechtelijke zaken (blz. 6 in fine van het verslag);*
- *de ontwikkeling van maatregelen van preventieve justitie en van alternatieve methoden voor geschillenbeslechting;*
- *de ondersteuning van de opleiding van magistraten en justitieel personeel;*
- *de medebeslissingsprocedure voor maatregelen betreffende de ouderlijke verantwoordelijkheid, dat het enige onderdeel van het familierecht zou zijn waarop de unanimiteitsregel niet van toepassing is (zie blz. 6 en 7 van het verslag).*

Het Praesidium acht het niet gerechtvaardigd de verwijzing naar "de goede werking van de interne markt", die momenteel in artikel 65 VEG is opgenomen, ook in de nieuwe bepaling op te nemen . Deze zinsnede staat in het huidige artikel 65 VEG, met name omdat die bepaling onderdeel is van het beleid van de Gemeenschappen en verband houdt met het vrije verkeer van personen binnen de interne markt. Zodra in het nieuwe verdrag een afzonderlijke titel inzake de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht is opgenomen, kan de verwijzing naar de "goede werking van de interne markt" als overbodig worden beschouwd. Voorts lijkt het belangrijkste in dat verband te onderstrepen dat de beoogde maatregelen in het kader van de justitiële samenwerking in civiele zaken "grensoverschrijdende gevolgen" hebben, een formulering die in de voorgestelde bepaling voorkomt.

In aansluiting op de conclusies van Tampere leek het ten slotte van belang om uitdrukkelijk toe te voegen dat de Unie ook maatregelen moet nemen die erop gericht zijn een hoge mate van toegang tot de rechter te garanderen. Dat kan gevolgen hebben voor de toekomstige introductie van minimumnormen die een passend niveau van rechtsbijstand bij grensoverschrijdende zaken in de hele Unie waarborgen, en speciale gemeenschappelijke procedureregels om de afdoening van grensoverschrijdende geschillen te vereenvoudigen en te versnellen, met name waar het gaat om vorderingen van gering belang in het kader van de rechten van de consument bij handelstransacties, of ten slotte voor de opstelling van gemeenschappelijke minimumnormen voor meertalige formulieren of documenten bij grensoverschrijdende procedures.

Hoofdstuk 3: Justitiële samenwerking in strafzaken

Artikel 15: [Justitiële samenwerking in strafzaken]

- 1) De justitiële samenwerking in strafzaken in de Unie berust op het beginsel van de wederzijdse erkenning van rechterlijke uitspraken en beslissingen en omvat de onderlinge aanpassing van nationale wetgeving op de gebieden van de artikelen [16] en [17].
- 2) Het Europees parlement en de Raad nemen volgens de wetgevingsprocedure wetten en kaderwetten aan om:
 - regels en procedures vast te stellen om te zorgen voor de erkenning in de hele Unie van alle typen vonnissen en rechterlijke beslissingen;
 - jurisdictiegeschillen tussen de lidstaten te voorkomen en op te lossen;
 - de opleiding van de magistraten en justitieel personeel te bevorderen;
 - iedere andere vorm van samenwerking in het kader van strafvervolging en tenuitvoerlegging van beslissingen tussen de ministeries en de justitiële of gelijkwaardige autoriteiten van de lidstaten te vergemakkelijken.

Opmerkingen

Lid 1 van dit ontwerp-artikel berust op een van de belangrijkste aanbevelingen van de werkgroep.

(zie p. 8: " (...) de nieuwe omschrijving van de rechtsgrondslagen [moet] het juiste evenwicht weerspiegelen tussen het beginsel van wederzijdse erkenning en het streven naar onderlinge aanpassing van het strafrecht: overeenkomstig het politieke akkoord in Tampere moeten door het beginsel van wederzijdse erkenning, hoeksteen van de justitiële samenwerking, rechterlijke beslissingen van een lidstaat door de autoriteiten van een andere lidstaat kunnen worden erkend.

De groep beveelt aan dat dit beginsel van wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen formeel in het verdrag wordt verankerd. De groep erkent tevens dat enige mate van onderlinge aanpassing van bepaalde onderdelen van de strafvordering en van specifieke onderdelen van het materiële strafrecht, met inachtneming van de verschillende Europese rechtstradities - en de bepalingen van het EVRM als weerspiegeld in het Handvest, met name wat betreft het vermoeden van onschuld, - nodig kan blijken om de wederzijdse erkenning te vergemakkelijken."

Het tweede en het vierde streepje van lid 2 berusten op het huidige artikel 31 VEU, punten a) en d). Het eerste streepje neemt een aanbeveling van de werkgroep over (zie eindrapport, blz. 12:

"Op het gebied van de justitiële samenwerking beveelt de groep echter aan de rechtsgrondslag aan te vullen zodat de nodige maatregelen kunnen worden aangenomen voor de wederzijdse erkenning van rechterlijke bevelen, boetes, bevoegdheidsontzeggingen en alle andere vormen van rechterlijke beslissingen; dat zou een logisch gevolg zijn van de verankering van het beginsel van wederzijdse erkenning in het Verdrag.")

Het derde streepje voegt omwille van de duidelijkheid een expliciete rechtsgrondslag toe voor de opleiding van rechters en justitieel personeel, die vermeld staat op blz. 11 van het rapport van de werkgroep.

Artikel 16: [Strafvordering]

Ter versterking van het wederzijds vertrouwen tussen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten en ter waarborging van de doeltreffendheid van de gemeenschappelijke instrumenten voor politieke en justitiële samenwerking, kunnen het Europees Parlement en de Raad, overeenkomstig de wetgevingsprocedure, door middel van wetten en kaderwetten minimumvoorschriften aannemen over

- de toelaatbaarheid van bewijs in de hele Unie;
- de definitie van de rechten van personen in de strafvordering, met naleving van de grondrechten;
- de rechten van slachtoffers van misdrijven;
- andere specifieke elementen van de strafvordering, die vooraf met eenparigheid van stemmen door de Raad worden bepaald met instemming van het Europees Parlement.

Commentaar

Zoals in het eindverslag te lezen staat (cf. blz. 11), wordt de noodzaak van onderlinge aanpassing van bepaalde elementen van de strafvordering door de meeste rechtsbeoefenaars erkend en is wellicht nog dringender dan de aanpassing van het materiële strafrecht. Een onderlinge aanpassing van de strafvorderingsprocedures vergemakkelijkt zowel de samenwerking tussen de wets-handhavingsdiensten van de lidstaten (en Unie-instanties die op dat gebied actief zijn), als de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning, omdat zij het wederzijds vertrouwen versterkt. Het huidige artikel 31 VEU brengt dit onvoldoende tot uitdrukking en is te vaag ten aanzien van de concrete mogelijkheden voor een dergelijke onderlinge aanpassing.

Dit artikel is derhalve gebaseerd op de volgende aanbeveling van de groep:

"De groep beveelt aan een rechtsgrondslag vast te stellen die het mogelijk maakt gemeenschappelijke voorschriften inzake *specifieke* onderdelen van de strafvordering aan te nemen voor zover dergelijke voorschriften betrekking hebben op procedures met transnationale consequenties en nodig zijn om een volledige wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen te waarborgen of de effectiviteit van de door de Unie vastgestelde gemeenschappelijke instrumenten voor politie en justitiële samenwerking te garanderen. De rechtsgrondslag in het verdrag zou kunnen aangeven dat moet worden gewerkt aan gemeenschappelijke minimumvoorschriften inzake de toelaatbaarheid van bewijs in de hele Unie. De Raad zou vervolgens met eenparigheid van stemmen kunnen aangeven voor welke onderdelen van de procedure minimumvoorschriften nodig zijn om de wederzijdse erkenning te vergemakkelijken.

Deze rechtsgrondslag zou tevens kunnen voorzien in gemeenschappelijke minimumnormen voor de bescherming van de rechten van personen bij de strafvordering, zulks op basis van de normen in het Europees Mensenrechtenverdrag als weerspiegeld in het Handvest van de grondrechten en met inachtneming van de uiteenlopende rechtstradities in Europa."

In dit artikel worden ook de rechten van slachtoffers genoemd. De Europese Raad had immers reeds in de conclusies van Tampere benadrukt dat "minimumnormen dienen te worden opgesteld voor de bescherming van slachtoffers van misdrijven, in het bijzonder inzake de toegang tot de rechter voor slachtoffers van misdrijven en hun recht op schadevergoeding, met inbegrip van de proceskosten." (zie punt 32).

Artikel 17: [Materieel strafrecht]

Het Europees Parlement en de Raad kunnen overeenkomstig de wetgevingsprocedure kaderwetten aannemen met minimumvoorschriften betreffende de definitie van strafbaarstelling en sancties:

- in verband met vormen van bijzonder zware criminaliteit die tevens een grensoverschrijdende dimensie hebben die voortvloeit uit de aard of de effecten van de inbreuken of uit een bijzondere noodzaak om deze gezamenlijk te vervolgen. Deze criminaliteitsvormen zijn de volgende: terrorisme, mensenhandel en seksuele uitbuiting van vrouwen en kinderen, illegale drugshandel, illegale wapenhandel, witwassen van geld, corruptie, namaak van betaalmiddelen, computercriminaliteit, en de georganiseerde criminaliteit. Afhankelijk van de ontwikkelingen van de criminaliteit kan de Raad met eenparigheid van stemmen en met instemming van het Europees Parlement andere vormen van criminaliteit aanwijzen die voldoen aan de criteria in het voorgaande streepje;
- in verband met vormen van criminaliteit die inbreuk maken op een gemeenschappelijk belang ten aanzien waarvan de Unie een beleid voert, wanneer strafrechtelijke sancties onvoldoende blijken te zijn om een doeltreffende uitvoering van dit beleid te garanderen.

Opmerkingen

Met dit ontwerp-artikel wordt gevolg gegeven aan een cruciale aanbeveling van de werkgroep, gericht op een nauwkeuriger definitie van de bevoegdheid van de Unie op het gebied van de onderlinge aanpassing van de nationale voorschriften van het materieel strafrecht. Een nauwkeuriger afbakening van de bevoegdheden lijkt immers noodzakelijk om de algemene regels van de besluitvorming (gekwalficeerde meerderheid en medebeslissing) ook hier te kunnen toepassen.

Overeenkomstig het verslag zorgt de ontwerp-tekst voor een betere afbakening van de bevoegdheden door de twee fundamentele criteria op bladzijde 10 van dat verslag (de punten "aa" - vormen van bijzonder zware criminaliteit die tevens een grensoverschrijdende dimensie hebben en "bb" - vormen van criminaliteit die inbreuk maken op een gemeenschappelijk belang ten aanzien waarvan de Unie een beleid voert), en door een lijst van vormen van criminaliteit. Zoals in het verslag wordt voorgesteld, bevat deze lijst een beperkende lijst van vormen van bijzonder zware en grensoverschrijdende criminaliteit in de zin van criterium "aa" van het verslag, maar afhankelijk van de ontwikkelingen kan de Raad met eenparigheid van stemmen en met instemming van het Parlement andere vormen van criminaliteit aanwijzen die aan dit criterium voldoen, zodat de Unie op dergelijke ontwikkelingen kan reageren zonder het verdrag te hoeven wijzigen.

De bovenstaande lijst is geïnspireerd op de artikelen 29 en 31, onder e), van het huidige VEU en de conclusies van de Europese Raad van Tampere (zie punt 48). Sommige vormen van criminaliteit, zoals met name terrorisme, hebben hoe dan ook een grensoverschrijdende dimensie als bedoeld in dit artikel, zelfs al is er slechts één enkele lidstaat bij betrokken, omdat er ontegensprekelijk sprake is van een "bijzondere noodzaak om deze gezamenlijk te vervolgen". Voorts zij erop gewezen dat deze lijst, overeenkomstig het verslag van de werkgroep (zie blz. 12), alleen van toepassing is in het kader van de onderlinge aanpassing van de nationale wetgevingen; de politieke en justitiële samenwerking, inclusief het optreden van Europol en Eurojust (zie bladzijden 13-15, 19) kan andere vormen van criminaliteit bestrijken. Het tweede streepje ("criminaliteit die inbreuk maakt op

een gemeenschappelijk belang ten aanzien waarvan de Unie een beleid voert") beslaat vooral verscheidene gebieden waarvoor reeds op grond van artikel 31 VEU vastgesteld acquis bestaat , of waarover wordt onderhandeld of waarvoor projecten voor de nabije toekomst bestaan. Dit is met name het geval voor: fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt, het namaken van de euro, het bieden van hulp bij binnenkomst en bij illegaal verblijf, het namaken van producten en productpiraterij, milieudelicten en ook racisme en vreemdelingenhaat (volgens artikel 13 VEG kan de Gemeenschap immers passende maatregelen nemen om discriminatie op grond van ras of etnische afstamming te bestrijden). Omdat dit tweede criterium bestaat, is het niet nodig al die vormen van criminaliteit niet aan de lijst in het eerste streepje worden toegevoegd. Bovendien houdt het tweede streepje er rekening mee dat de Unie voor bepaalde misdrijven hoe dan ook minimumvoorschriften moet vaststellen, los van de vraag of zij grensoverschrijdend zijn of niet. Dat is bijvoorbeeld het geval voor het namaken van de euro of voor fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt.

Artikel 18: [Misdadpreventie]

Het Europees Parlement en de Raad kunnen conform de wetgevingsprocedure, wetten en kaderwetten aannemen ter stimulering en ondersteuning van de acties van de lidstaten op het gebied van misdadpreventie, met uitsluiting van iedere onderlinge aanpassing van wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die uit hoofde van andere bepalingen van de Grondwet is verboden.

Commentaar

Dit ontwerp-artikel is gebaseerd op de aanbeveling op bladzijde 12 van het verslag van de werkgroep:

("Daarom is het belangrijk dat in het nieuw Verdrag duidelijker uitdrukking wordt gegeven aan de kardinale rol van misdadpreventie, die wel genoemd wordt in artikel 29 VEU maar niet is vermeld bij de specifieke rechtsgrondslagen van de artikelen 30 en 31 VEU. De groep beveelt aan dat nu in het Verdrag een specifieke rechtsgrondslag wordt opgenomen. Die rechtsgrondslag moet beperkt zijn tot maatregelen ter stimulering en ondersteuning van misdadpreventie")."

Artikel 19: [Eurojust]

- 1) De taak van Eurojust bestaat in het verzorgen van de coördinatie en de samenwerking tussen de nationale autoriteiten die belast zijn met de vervolging van zware criminaliteit die twee of meer lidstaten schaaft of een gezamenlijke vervolging vereist, op basis van de door de autoriteiten van de lidstaten en Europol uitgevoerde operaties en verstrekte informatie.
- 2) Het Europees Parlement en de Raad stellen volgens de wetgevingsprocedure de structuur, de werking, het werkterrein en de taken van Eurojust vast. Deze taken kunnen het volgende omvatten:
 - de instelling en de coördinatie van strafvervolgingen die worden ingesteld door de bevoegde nationale autoriteiten;
 - de versterking van de justitiële samenwerking, met name door middel van het oplossen van rechtsbevoegdheidsconflicten en nauwe samenwerking met het Europees justitieel netwerk;
 - passend toezicht op de operationele activiteiten van Europol.

De in bovenstaande alinea bedoelde wet bepaalt tevens de wijze waarop het Europees Parlement en de nationale parlementen worden betrokken bij het verloop van de activiteiten van Eurojust.

- 3) In het kader van de in deze bepaling bedoelde vervolgingen en onverminderd het volgende artikel, worden de formele besluiten in verband met de rechtsprocedure genomen door de bevoegde nationale functionarissen.

Commentaar

Het ontwerp-artikel is gebaseerd op artikel 13 VEU, zoals gewijzigd bij het Verdrag van Nice, en volgt de gedetailleerde voorstellen van het slotverslag van de groep (zie blz. 19). De formulering "passend toezicht op de operationele activiteiten van Europol" houdt geen algeheel toezicht van Eurojust op de activiteiten van Europol in, maar houdt rekening met het feit dat de politie-autoriteiten in de rechtsstelsels van de meeste lidstaten activiteiten van strafrechtelijk onderzoek niet volledig autonoom verrichten maar onder leiding of toezicht van rechters, magistraten en procureurs verrichten.

Artikel 20: /Europees openbaar ministerie]

- 1) Ter bestrijding van zware misdrijven die een grensoverschrijdende dimensie hebben, alsmede illegale activiteiten die de belangen van de Unie schaden, kan de Raad met eenparigheid van stemmen en met instemming van het Europees Parlement een Europese wet vaststellen waarbij binnen Eurojust een Europees openbaar ministerie wordt ingesteld. Het Europese openbare ministerie is bevoegd voor het opsporen, vervolgen en voor het gerecht brengen van daders van en medeplichtigen aan zware misdrijven die verscheidene lidstaten schaden, of inbreuken op de financiële belangen van de Unie, zoals omschreven in de in het volgende lid bedoelde wet. Het oefent voor de bevoegde rechtbanken van de lidstaten de strafvorderingen in verband met deze inbreuken uit.
- 2) In de in het voorgaande lid bedoelde wet worden het statuut van het Europees openbaar ministerie, de voorwaarden voor de uitoefening van zijn functies, de voor zijn activiteiten geldende procedurevoorschriften en de voorschriften inzake de toelaatbaarheid van bewijs en de voorschriften voor de rechterlijke toetsing van de procedurele handelingen die het Europees openbaar ministerie in de uitoefening van zijn taken verricht, vastgesteld.

Commentaar

Met dit voorstel voor een artikel dat aan de Conventie wordt voorgelegd, beoogt het Praesidium rekening te houden met de resultaten van een uitvoerig debat dat eerst in de werkgroep (die alleen over dit punt van zijn mandaat geen eensgezinde aanbeveling heeft gedaan) en daarna in de plenaire vergadering van 6 december is gehouden.

De door het Praesidium voorgestelde bepaling zou de Raad een rechtsgrondslag bieden om, met eenparigheid van stemmen en na advies van het Europees Parlement, een Europees openbaar ministerie in te stellen, zonder dat daartoe een verplichting bestaat. De bepalingen van lid 1, tweede en derde zin, alsmede van lid 2 zijn derhalve alleen van toepassing wanneer de Raad daartoe besluit. Deze bepalingen laten de wetgever bovendien bewust een aanzienlijke mate van beleidsvrijheid wat de eventuele concrete invulling van de voorwaarden voor de instelling van het openbaar ministerie betreft (met name de structuur, de werking, de taken en de bevoegdheden ervan) terwijl alleen de wezenlijke elementen van deze voorwaarden in de Grondwet zelf worden vastgelegd. Met name de zinsnede "binnen Eurojust" strekt ertoe de wetgever de nodige vrijheid te laten om de structurele en functionele betrekkingen tussen het openbaar ministerie en Eurojust die hij passend acht vast te stellen.

Hoofdstuk 4: Politiële samenwerking

Artikel 21: [Samenwerking op het gebied van binnenlandse veiligheid]

- 1) De Unie ontwikkelt een vorm van samenwerking waarbij alle bevoegde autoriteiten op het gebied van binnenlandse veiligheid van de lidstaten betrokken zijn, met inbegrip van de politie, de douane en andere gespecialiseerde diensten belast met het voorkomen, opsporen en onderzoeken van strafbare feiten.

- 2) Het Europees Parlement en de Raad nemen daartoe volgens de wetgevingsprocedure wetten en kaderwetten aan die betrekking hebben op:
- de verzameling, opslag, verwerking, analyse en uitwisseling van relevante informatie;
 - opleiding en uitwisseling van personeel, apparatuur en onderzoek;
 - elke andere niet in het volgende lid bedoelde maatregel, die de samenwerking tussen de in dit artikel bedoelde autoriteiten bevordert.
- 3) De Raad kan met eenparigheid van stemmen wetten en kaderwetten aannemen die betrekking hebben op de operationele samenwerking tussen de in dit artikel bedoelde autoriteiten. Hij neemt een besluit na raadpleging van het Europees Parlement.

Opmerkingen

De voorgestelde redactie is grotendeels ontleend aan het huidige artikel 30, lid 1, VEU, zij het in verkorte versie. Alleen politieke samenwerking wordt bestreken, waarin het dus verschilt van artikel 4 van deze titel, dat alles bestrijkt wat onder de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht valt. Wat de besluitvormingsprocedure betreft, houdt het ontwerp, via het onderscheid tussen lid 2 en lid 3, rekening met het verslag van de werkgroep waarin wordt aanbevolen op het gebied van de politieke samenwerking voortaan de gekwalificeerde meerderheid en de medebeslissing te hanteren, behalve voor de regels betreffende de uitoefening van de operationele bevoegdheden van de nationale politieautoriteiten, de gemeenschappelijke onderzoeksteams en de wetshandhavingdiensten op het grondgebied van een andere lidstaat (cf. bladzijde 14 van het verslag).

Hierbij moet worden opgemerkt dat het huidige artikel 30 van het VEU bepaalt dat uitwisseling van informatie tussen de nationale diensten en met Europol, geschiedt "onder voorbehoud van passende bepalingen inzake de bescherming van persoonsgegevens". Op die basis zijn bepalingen m.b.t. "gegevensbescherming" opgenomen in de diverse instrumenten van de derde pijler waar persoonsgegevens in het geding kunnen zijn. Dit onderwerp had derhalve uitdrukkelijk kunnen worden vermeld om een rechtsgrondslag te scheppen voor de handhaving en de nadere ontwikkeling van dergelijke bepalingen.

Gezien de afschaffing van de pijlers lijkt het echter logischer dat kan worden voorzien in een algemene regeling voor de bescherming van persoonsgegevens, die zowel de huidige communautaire regeling (namelijk de richtlijn "gegevensbescherming", die gebaseerd is op artikel 95 VEG voor het optreden van de lidstaten, en artikel 286 VEG voor het optreden van de instellingen) als het optreden in het kader van de huidige derde pijler zou omvatten en waarvoor het niet nodig is in dit hoofdstuk een specifieke rechtsgrondslag voor gegevensbescherming op te nemen. Daarom zal in de Titel "Het democratisch leven van de Unie" van het 1e deel van de Grondwet een nieuw, algemeen artikel over de bescherming van persoonsgegevens worden voorgesteld. Dit artikel moet niet alleen de tekst van het huidige artikel 286 VEG over het optreden van de instellingen en organen van de Unie overnemen, maar tevens een rechtsgrondslag bevatten voor de aanneming van voorschriften inzake de verwerking van persoonsgegevens door de autoriteiten van de lidstaten wanneer zij handelen uit hoofde van het Gemeenschapsrecht. Vanzelfsprekend zal de wetgever op grond van die nieuwe, algemene rechtsgrondslag specifieke voorschriften inzake gegevensbescherming voor de politieke sector kunnen vaststellen.

Artikel 22: [Europol]

- 1) De opdracht van Europol is het optreden van de politie instanties van de lidstaten, alsmede hun wederzijdse samenwerking bij de voorkoming en bestrijding van zware criminaliteit waardoor twee of meer lidstaten worden getroffen, bij terrorisme en vormen van criminaliteit die een schending inhouden van een gemeenschappelijk belang dat tot het beleid van de Unie behoort, te ondersteunen en te versterken.

2) Het Europees Parlement en de Raad stellen volgens de wetgevingsprocedure de structuur, de werkwijze, het actiegebied en de taken van Europol vast. Die taken kunnen het volgende omvatten:

- de verzameling, opslag, verwerking, analyse en uitwisseling van informatie die de autoriteiten van de lidstaten of van derde landen of instanties hebben verstrekt;
- de coördinatie, organisatie en uitvoering van onderzoeken en operationele acties, die gezamenlijk met de diensten van de lidstaten of in gezamenlijke onderzoeksteams worden uitgevoerd.

De in het vorige lid bedoelde wet stelt de wijze vast waarop de activiteiten van Europol door het Europees Parlement, samen met de nationale parlementen, worden gecontroleerd.

3) Iedere operationele actie van Europol moet worden uitgevoerd in overleg en overeenstemming met de diensten van de lidstaat of lidstaten op wiens grondgebied de actie wordt uitgevoerd. Over het gebruik van dwangmiddelen beslissen alleen de bevoegde nationale autoriteiten.

Opmerkingen

In dit ontwerp-artikel worden de aanbevelingen van de werkgroep over Europol omgezet in artikelen (zie slotverslag, blz. 14, 18 en 23). Overeenkomstig die aanbevelingen wordt in het eerste lid alleen de algemene opdracht van Europol bevestigd. De structuur, de regels voor de werkwijze, de concrete actiegebieden en de taken van Europol zullen voortaan door de wet worden geregeld (die in de plaats zal komen van de huidige Europol-overeenkomst) en niet meer door gedetailleerde Verdragsbepalingen (zie het huidige artikel 30, lid 2, van het VEU). Lid 2 van dat artikel beperkt zich tot het aangeven van de mogelijke bevoegdheden die de wetgever aan Europol zou kunnen

opdragen, voorzover hij dat nodig acht. De wetgever moet in elk geval de grenzen van de mogelijke bevoegdheden van Europol eerbiedigen, zoals die ondubbelzinnig door lid 3 zijn gesteld en die waarborgen dat de lidstaten steeds de operationele acties van Europol kunnen controleren en exclusief bevoegd blijven voor het gebruik van dwangmiddelen. Tot slot moet dit artikel volgens de wetgevingsprocedure (medebeslissing) worden uitgevoerd, waarbij de Raad een besluit neemt met gekwalificeerde meerderheid, zoals te lezen staat in het verslag van de werkgroep (zie blz. 14:

"Verbetering van de effectiviteit van Europol en Eurojust is van cruciaal belang voor de Europese politie en justitie samenwerking en zou derhalve in beginsel het voorwerp moeten zijn van besluiten met gekwalificeerde meerderheid en medebeslissing; dat geldt voor een eventuele uitbreiding van het werkkterrein van Europol en Eurojust tot nieuwe soorten misdrijven, voor alle voor- schriften inzake hun organisatie en management en voor een eventuele uitbreiding van hun bestaande bevoegdheden.")

Artikel 23 [Interventies op het grondgebied van een andere lidstaat]

De Raad neemt met eenparigheid van stemmen wetten en kaderwetten aan die de voorwaarden en de beperkingen vastleggen binnen dewelke de in de artikelen 13 en 15 bedoelde bevoegde autori- teiten van de lidstaten op het grondgebied van een andere lidstaat mogen optreden in overleg en overeenstemming met de autoriteiten van die staat. Hij besluit na raadpleging van het Europees Parlement.

Commentaar

Dit ontwerp-artikel neemt de rechtsgrondslag van het huidige artikel 32 VEU over. Het artikel heeft uitsluitend betrekking op de nationale autoriteiten want de corresponderende bevoegdheden van Europol vallen onder de rechtsgrondslag van artikel 14. Overeenkomstig de aanbeveling van de groep op bladzijde 14, punt "v." van het slotverslag, zijn eenparigheid van stemmen binnen de Raad en raadpleging van het Europees Parlement noodzakelijk, in afwijking van de gewone wetgevings- procedure. Het spreekt vanzelf dat noch dit artikel noch de andere artikelen van deze titel beogen de lidstaten die zulks wensen te beletten bilaterale overeenkomsten te sluiten waarin wordt voorzien in een nauwere samenwerking tussen hun betrokken autoriteiten.