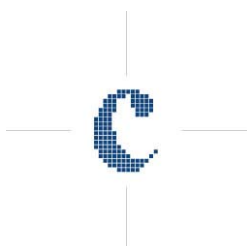


Met gezwinde spoed

Het Nederlands EU-voorzitterschap en
het Haags Programma voor Vrijheid,
Veiligheid en Recht

Hans van der Meulen
Roos Toxopeus

januari 2006



Desk top publishing: *Birgit Leiteritz*

Nederlands Instituut voor
Internationale Betrekkingen
'Clingendael'
Clingendael 7
2597 VH 's-Gravenhage
Telefoon: 070-3245384
Telefax: 070-3746669
Postbus 93080
2509 AB 's-Gravenhage
E-mail: cesp@clingendael.nl
Website: <http://www.clingendael.nl>

© Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vervaelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Instituut *Clingendael*.

Met gezwinde spoed

Het Nederlands EU-voorzitterschap en het Haags Programma voor Vrijheid, Veiligheid en Recht

Hans van der Meulen en Roos Toxopeus

Inleiding

Tot de prioriteiten van het Nederlandse EU-voorzitterschap, tweede helft 2004, behoorde een nieuw meerjarenprogramma ter versterking van de Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Recht.¹ Dit samenwerkingsverband inzake justitie en binnenlandse zaken omvat onderwerpen als politiek asiel, illegale immigratie, georganiseerde misdaad, illegale drugshandel en terrorisme. Ook samenwerking tussen rechtbanken in de lidstaten behoort tot het terrein. Het meerjarenprogramma was bedoeld als voortzetting van het document van Tampere: een uitvoerig werkplan dat de Europese Raad najaar 1999 onder Fins voorzitterschap had opgesteld, en dat op zijn beurt weer aansloot bij een aantal passages in het Verdrag van Amsterdam.²

Terugblikkend op dit “Haags Programma” sprak premier Balkenende, in zijn hoedanigheid als EU-voorzitter, van een “ambitieuze en realistische” document.³ Of deze bewoordingen gerechtvaardigd zijn zal aan het eind van dit onderzoek worden gezien. Indrukwekkend is in elk geval de veelheid en verscheidenheid van onderwerpen: in totaal bevat het stuk meer dan 200 initiatieven van wetgevende en vooral ook uitvoerende aard voor de komende vijf jaar. Enkele in het oog springende afspraken zijn:

- een gemeenschappelijk asielstelsel in 2010, waarin alle landen dezelfde procedures volgen;

1) Raad van de Europese Unie: Europese Raad van Brussel, 4/5 november 2004. Conclusies van het voorzitterschap, 14292/04.

2) De ontwikkeling van “een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid” is opgenomen in (het vierde streepje van) artikel 2 Verdrag EU en verwijst naar een ruimte “waarin het vrije verkeer van personen gewaarborgd is in combinatie met passende maatregelen met betrekking tot controles aan de buitengrenzen, asiel, immigratie en voorkoming en bestrijding van criminaliteit”.

3) Toespraak van premier Balkenende in het Europees Parlement, 14 november 2004.

- besluitvorming in de Raad bij gekwalificeerde meerderheid en medebeslissingsrecht van het Europees Parlement op alle terreinen van asiel en migratie, met legale migratie als enige uitzondering;
- ingrijpende verbetering van uitwisseling van informatie inzake bedreigingen van interne veiligheid;
- betere toegang tot het Europees Hof van Justitie vooral in de vorm van beperking van de duur van de behandeling van prejudiciële vragen;
- nauwere strafrechtelijke en civielrechtelijke samenwerking, gegrondvest op wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen;
- systematische evaluatie van de uitvoering van gemaakte afspraken.

Doel van deze studie is na te gaan hoe onder het Nederlandse EU-voorzitterschap het Programma werd geïnitieerd en gevormd. Achtereenvolgens komen aan de orde de wijze waarop het meerjarenprogramma tot prioriteit werd verheven, de wijze van totstandkoming en het uiteindelijk resultaat. Voorzitterschappen bieden, anders dan vroeger, weinig gelegenheid meer om met eigen agenda's te komen en nationale prioriteiten te doen gelden. Tijdens de zitting van de Europese Raad van Sevilla, juni 2002, besloten staatshoofden en regeringsleiders tot enkele veranderingen in de opzet van het voorzitterschap, met als doel de continuïteit te bevorderen. Echter, deze afspraken bieden EU-voorzitters nog steeds mogelijkheden om eigen kundigheden in te zetten en hierdoor zowel vormgeving als inhoud van beleidsonderdelen te beïnvloeden. Bezien zal worden of deze speelruimte is benut en, zo ja, op welke wijze. Daarnaast dringt zich de vraag op welke procedures zijn gevolgd met het doel de EU-25 op één lijn te krijgen. Gezien het grote aantal onderwerpen en hun rijke verscheidenheid was van het begin af duidelijk dat het opstellen van de tekst een gecompliceerde taak zou zijn, die veel procedurele creativiteit zou vergen.

Veruit het grootste deel van het Haags Programma werd inhoudelijk voorbereid door de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ). Dit hield in dat tijdens het Nederlandse voorzitterschap een belangrijke rol was weggelegd voor de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in Den Haag. Tegelijk hadden ook de ministeries van Algemene Zaken en Buitenlandse Zaken een inbreng. In deze studie zal zowel het optreden van deze vier ministeries als de onderlinge coördinatie aandacht krijgen. Behandeld worden tevens de rol van de Permanente Vertegenwoordiging en de samenwerking met Raadssecretariaat, Europese Commissie, Europees Parlement en de lidstaten. Aangezien veel onderwerpen in het Programma de afgelopen jaren sterk in de parlementaire en publieke belangstelling hebben gestaan, rijst tevens de vraag of het Nederlandse parlement en de verschillende non-gouvernementele organisaties het document hebben kunnen beïnvloeden.

Het onderzoek berust voor een groot deel op open bronnen. Daarnaast hebben de schrijvers tal van gesprekken gevoerd met wetenschappelijke specialisten alsmede met direct betrokken ambtenaren van Nederlandse ministeries, de Permanente Vertegenwoordiging in Brussel, het Secretariaat van de EU-ministerraad en de Europese Commissie. Een speciaal woord van dank

gaat uit naar Clingendael-collega drs. Mendeltje van Keulen, die adviseerde over de te volgen methodiek, en drs. Merel Wielinga, als onderzoeker verbonden aan Buitenlandse Zaken (IOB), die behulpzaam was bij de voorbereiding van het project.

Het MJP als prioriteit

Hoe kwam het Meerjarenprogramma (MJP) op de lijst van prioriteiten van het voorzitterschap te staan? Prioritering van thema's en onderwerpen was in Den Haag het werk van de zogeheten Ministeriële Stuurgroep. Dit mechanisme werd speciaal voor het voorzitterschap in het leven geroepen, ter aanvulling op de bestaande inhoudelijke consultatiemechanismen, nl. de Coördinatie Commissie (CoCo) en de Ministerraad. De Stuurgroep bestond uit de minister-president, de vice-premiers alsmede de minister en staatsecretaris van Buitenlandse Zaken. Vakministers konden, indien uitgenodigd, bij dit beraad aanwezig zijn. Taak van het gezelschap was de Nederlandse ambitie te bepalen en te bewaken.

Het was in deze kring dat najaar 2003 werd vastgesteld dat één van de onderwerpen waar Nederland als voorzitter de nadruk op zou leggen, dat van veiligheid zou zijn. Buitenlandse Zaken bracht naar voren dat een vervolg op Tampere in dit verband voor de hand zou liggen. Ook de bewindslieden van Justitie en BZK uitten hun belangstelling, al bleken zij tegelijk twijfels te hebben over de opportuniteit: de tweede helft van 2004 zou – onder meer vanwege de komst van tien nieuwe lidstaten, een nieuw Europees Parlement en een nieuwe Commissie – een moeilijke periode worden. Buitenlandse Zaken ging vervolgens in een notitie nader in op de vraag of het MJP een goed thema was, of het voorzitterschap er mee aan de slag kon en wat de inzet zou moeten zijn. De Stuurgroep, waar nu ook de ministers Donner, Verdonk en Remkes aan gingen deelnemen, bepaalde op basis hiervan dat een nieuw MJP een voor de hand liggende prioriteit zou zijn.

Terzijde: nergens in de tekst van het document van Tampere stond een einddatum aangegeven. En weliswaar was het ten aanzien van de verschillende “gemeenschappelijke strategieën” van de Raad inmiddels usance geworden om als looptijd een periode van vijf jaar aan te houden, maar dit stond dan steeds in de tekst vermeld. Een nieuw meerjarenprogramma voor de Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Recht was dus geen uitgemaakte zaak. En ook als het dit wél was geweest, dan had het eventueel nog gestalte kunnen krijgen als vervolg op het Verdrag van Amsterdam. Immers, de overgangsperiode voor Titel IV van het Derde Deel van het EG-Verdrag⁴ liep op 1 mei 2004 af. In dat geval zou het document onder Iers voorzitterschap tot stand zijn gekomen. Een andere mogelijkheid om de Ruimte verder te ontwikkelen was: wachten tot het

4) Dit had betrekking op het communautaire beleid op de gebieden visa, asiel, immigratie en andere beleidsterreinen die met het vrij verkeer van personen verband houden.

Grondwettelijk Verdrag, dat eveneens een reeks passages over JBZ-samenwerking bevatte, in werking zou treden.

Niettemin waren er enkele goede redenen om wél met een vervolg op Tampere te komen. De belangrijkste was dat het ging om een document dat was vastgesteld op een bijeenkomst van de Europese Raad, die (uniek gebeuren) exclusief aan JBZ-vraagstukken was gewijd. Hierdoor was de Ruimte hoog op de politieke agenda van de Unie komen te staan. Niet alleen waren in Tampere beleidslijnen uitgezet⁵, maar ook concrete doelstellingen geformuleerd. Op verzoek van de Europese Raad had de Commissie vervolgens een scorebord vervaardigd, waar ieder half jaar de vorderingen op werden opgetekend.⁶ Er was dus alle reden om met dit duidelijk zo belangrijk geachte proces verder te gaan. De Commissie zou bovendien voorjaar 2004 met een evaluatie van de Tampere-verrichtingen komen waarin tevens de prioriteiten voor de toekomst zouden worden geschetst. Hier kwam nog bij dat Ierland in 2003 liet weten zijn voorzitterschap geheel in het teken van de continuïteit te willen zien en geen nieuwe stappen zou initiëren. En wat het Grondwettelijk Verdrag betreft: als gevolg van het Pools-Spaanse verzet tegen de dubbele meerderheid was het najaar 2003 zeer de vraag of dit überhaupt tot stand zou komen. Pas in juni 2004 zou de Europese Raad met de tekst akkoord gaan.

Een andere reden die voor een follow-up pleitte was dat, terwijl Tampere sterk de nadruk had gelegd op nieuwe wetgeving, er inmiddels grote behoefte was ontstaan aan praktische samenwerking alsmede tenuitvoerlegging van reeds bestaande wet- en regelgeving. Of zoals het European Scrutiny Committee van het Britse Lagerhuis het formuleerde: wetgeving is geen doel op zichzelf. Het gaat om de “practical benefits of measures that have already been adopted”.⁷

Ondertussen was het zonder meer duidelijk dat de JBZ-onderwerpen na 1999 alleen nog maar belangrijker waren geworden. De aanslagen op de Twin Towers, september 2001, waren voor de EU aanleiding tientallen maatregelen tegen terrorisme te nemen, waarvan het Europees aanhoudingsbevel de meeste bekendheid kreeg. (Dit hield in dat veroordeelde criminelen of verdachte misdadigers die worden beschuldigd van een ernstig strafbaar feit in één van de EU-lidstaten, niet langer hun toevlucht kunnen zoeken in een andere lidstaat. Op snelle wijze zouden ze worden “overgeleverd” aan het land waar de vermeende misdaad gepleegd was.) Voorbereidingen werden verder getroffen voor de benoeming van een EU-coördinator voor terrorismebestrijding. In maart 2004 werd de Nederlander Gijs de Vries als zodanig aangesteld. Ook in andere EU-geledingen stonden regelmatig JBZ-verwante onderwerpen op de agenda. Zo kreeg, naarmate de onderhandelingen over EU-uitbreiding vorderden, het probleem van de nieuwe buitengrenzen meer aandacht. Het EU-nabuuerschapsprogramma voor nieuwe buurlanden als Oekraïne was mede

5) Deze hadden betrekking op een gemeenschappelijk asiel- en migratiebeleid, een Europese rechtsruimte, bestrijding van criminaliteit en extern optreden.

6) Zie voor het eerste referentiedocument: COM (2000) 167 def., 24 maart 2000.

7) House of Commons: European Scrutiny Committee: The EU's Justice and Home Affairs work programme for the next five years. London, 2004, p. 10.

bedoeld om vraagstukken rond grensoverschrijdende criminaliteit aan te pakken. Ook de EU-veiligheidsstrategie van 2003, met zijn brede aanpak van het veiligheidsvraagstuk, bevatte voor een deel JBZ-zaken. Genoemd kan verder nog worden de uit hoge ambtenaren samengestelde High Level Working Group voor asiel-en migratievraagstukken, die de migratieketen in zijn geheel benaderde. De HLWG viel onder de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen (RAZEB).⁸

Toen de Stuurgroep in beginsel de Ruimte had geselecteerd als één der mogelijke thema's van het Nederlandse voorzitterschap, begon het Ministerie van Buitenlandse Zaken, dat de taken van het voorzitterschap moest coördineren, de eerste voorbereidingen te treffen. In ieder geval moet het onderwerp op de Europese agenda worden gezet. Behalve met het Raadssecretariaat pleegde het ministerie daarom overleg met Ierland, dat in de eerste helft van 2004 het voorzitterschap zou bekleden en waarmee Nederland tezamen het werkprogramma van de Raad voor 2004 zou indienen. Dit programma verscheen in december 2003. Voorzichtigheidshalve sprak het nog niet van een nieuw meerjarenprogramma. Wél verwees het naar het Verdrag van Amsterdam en de uitspraken van andere Europese Raden over de Ruimte en kondigde het aan dat "uitvoering van deze overeengekomen beleidsvoornemens een van de centrale aandachtspunten" zou vormen. "Waarschijnlijk" zou er een verstrekkende agenda komen, die alle onderdelen van samenwerking op JBZ-gebied zou omvatten.⁹

Justitie van zijn kant, dat een groot deel van het inhoudelijke werk zou moeten verrichten, beseftte maar al te goed dat het MJP een waagstuk was. Het zou – mede vanwege de sterk veranderde veiligheidssituatie – niet zomaar een voortzetting van Tampere kunnen zijn; er moest dus worden gestreefd naar een nieuw en op zichzelf staand programma. Tegelijk zouden de omstandigheden verre van bevorderlijk zijn voor soepele besluitvorming. Tampere was nog niet afgerond en de Commissie was nog bezig met een evaluatie. Deze zou pas in het voorjaar van 2004 worden gepresenteerd; pas daarna kon de Raad beginnen met het opstellen van het document. Aangezien de formulering van EU-meerjarenprogramma's doorgaans meer dan een jaar in beslag neemt, was er voor bezorgdheid dus alle aanleiding. Daar kwam nog bij dat er, na de beëindiging van de Europese Conventie, onder de lidstaten enige schroom bestond om meteen al met wéér nieuwe initiatieven te komen. Verder had deze Conventie laten zien hoe omstreken bepaalde onderdelen van de Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Recht waren. Zoals gezegd zou het voorzitterschap bovendien te maken krijgen met een nieuwe Commissie, een nieuw Europees Parlement, en met tien onervaren nieuwe lidstaten. De Stuurgroep handhaafde echter zijn standpunt. De reden hiervoor was vooral dat op de lijst van

8) H. van der Meulen en T. Gonggrijp: "De alomvattende benadering van migratie. Successen en tekortkomingen van een Nederlands initiatief", in: *Internationale Spectator*, december 2002, p. 602.

9) Raad van de Europese Unie: Werkprogramma van de Raad voor 2004, ingediend door het Ierse en het Nederlandse voorzitterschap. Brussel, 19 december 2003, 16195/03.

Nederlandse voorzitterschapsprioriteiten het MJP het enige onderwerp met een *high-profile* inhoud was. Voor het dossier-Turkije gold dat het, gezien de verdeeldheid van meningen, nooit een echt succes zou kunnen opleveren. Ten aanzien van de Lissabon-strategie en het meerjarige begrotingskader vielen geen afgeronde besluiten te verwachten.¹⁰ Een ambtenaar op Justitie sprak in een interview met de auteurs zelfs van een negatieve keus: bij ontstentenis van andere inhoudelijk belangrijke prioriteiten was men wel gedwongen voor het MJP te kiezen! Op Buitenlandse Zaken zag men dit overigens anders. Daar heerste de overtuiging dat weliswaar ook de andere prioriteiten van het voorzitterschap zeer de moeite van het aanpakken waard waren, maar dat er aan het MJP – omdat het zo evident aansloot bij de zorgen van de Europese burger – relatief veel eer te behalen zou zijn.

JBZ en besluitvorming

Bij de voorbereiding van het document van Tampere – zoals al opgemerkt een bijeenkomst van staatshoofden en regeringsleiders – waren de vakministeries nauwelijks betrokken geweest. Met name Justitie drong er daarom op aan dat het ditmaal anders zou moeten. In de eerste twee jaar na Tampere, zo constateerde men hier, was er betrekkelijk weinig uitvoering aan de besluiten gegeven; oorzaak was vooral deze betrokkenheid-op-afstand. “Maak het MJP eigendom van de instanties die ermee moeten gaan werken”, luidde dus de boodschap van Justitie. Deze aandrang vond gehoor. Het MJP is dientengevolge voorbereid door en aldus in overwegende mate het werk geworden van de JBZ-Raad.

Dit hoefde overigens allerm minst een vlotter verloop van het proces in te houden. Bestuurskundigen en politicologen plegen vaak verbaasd te staan over het onoverzichtelijk karakter van het JBZ-acquis. Het is een complex samenstel van gecommunautariseerde en intergouvernementele elementen. Een deel ervan viel in 2003/2004 nog onder de overgangstermijn van het Verdrag van Amsterdam. Deze zou weliswaar formeel op 1 mei 2004 verstrijken, maar te voorzien was dat de bepalingen niet op alle punten gerealiseerd zouden zijn. Voeg hieraan toe de overeengekomen inpassing van het Schengen-acquis (dat oorspronkelijk buiten de EU tot stand was gekomen) en de opt-outs die enkele lidstaten in het Verdrag van Amsterdam hadden bedongen, en het wordt duidelijk dat een en ander het resultaat is geweest van moeizame besluitvorming.¹¹

10) De prioriteiten van het voorzitterschap staan opgesomd in de brief van de minister en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer, 28 mei 2004, 29 361 nr. 5.

11) Zie verder: M. den Boer en W. Wallace: “Justice and Home Affairs: Integration through incrementalism?”, in: H. Wallace en W. Wallace: *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2000, p. 499-504.

Hier staat de JBZ-Raad dan ook om bekend. Het orgaan dankt zijn ontstaan aan het Verdrag van Maastricht. In de eerste jaren van zijn functioneren was het veruit de belangrijkste beleids- en uitvoeringsinstantie op de betrokken gebieden omdat het om zuiver intergouvernementele zaken ging. Door het Verdrag van Amsterdam kreeg de Commissie grotere invloed, maar nog in juni 2004 uitte deze in haar evaluatie van Tampere ernstige onvrede: een Raad waarin unanimiteit de regel is; de lidstaten die hun nationale belangen laten prevaleren; en het gedeelde recht van initiatief van lidstaten en Commissie, wat eveneens ten koste gaat van de gemeenschappelijkheid.¹²

Het functioneren van de JBZ-Raad wordt nog eens verder bemoeilijkt door het feit dat er per lidstaat twee ministers (en in het Nederlandse geval zelfs drie) in vertegenwoordigd zijn. In het bijzonder de bewindslieden van binnenlandse zaken plegen in de meeste landen politieke zwaargewichten te zijn, die de neiging hebben hun interventies af te stemmen op hun partijpolitieke agenda. De situatie kan nog eens extra onoverzichtelijk worden wanneer binnen een nationale delegatie de bewindslieden contrasterende politieke stromingen vertegenwoordigen. Tijdens het eerste kabinet-Jospin was dit het geval met minister van binnenlandse zaken Chevènement en zijn sterk Europees gerichte collega van justitie, Elisabeth Guigou. Jörg Monar heeft geconstateerd dat het voor aldus samengestelde nationale delegaties niet eenvoudig is naar buiten toe coherent op te treden.¹³

Ook op Europees niveau kunnen zich tal van coördinatieproblemen voordoen. Net als op andere terreinen van EU-besluitvorming wordt het werk van de ministeriële JBZ-raad voorbereid in tal van ambtelijke groepen. Coreper is formeel de belangrijkste instantie, maar daarnaast kent de JBZ-besluitvorming het zogeheten artikel 36-comité van hoge ambtenaren uit de lidstaten, in de Franse afkorting CATS (Comité Article Trente-Six) geheten, dat bevoegd is voor de niet-gecommunautariseerde onderwerpen.¹⁴ Het op één lijn brengen van beide instanties is in het verleden soms erg lastig geweest.¹⁵ Op lager niveau functioneert een reeks gespecialiseerde werkgroepen, grotendeels bestaande uit vertegenwoordigers van nationale ministeries en van de Commissie. Sommige vallen onder het gecommunautariseerde deel van JBZ, andere onder de derde pijler. Volgens Monar ontmoet juist op deze niveaus de

12) Commissie van de Europese Gemeenschappen: Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement. Een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid: balans van het programma van Tampere en richtsnoeren voor de toekomst. Brussel, 2 juni 2004, COM (2004) 401 def., p. 5.

13) J. Monar: "Institutionalising Freedom, Security and Justice", in: J. Peterson en M. Shackleton: *The Institutions of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2002, p. 193.

14) J.W. de Zwaan en A.J. Bultena: *Ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. De samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken in de Europese Unie*. Den Haag: SDU, 2002, p. 84 en 85.

15) Zie voor besprekingen tussen CATS en Coreper over werkmethoden bijv. Raadsdocument 10336/01 JAI 66, 26 juni 2001.

JBZ-besluitvorming de grootste weerstanden.¹⁶ De hier vertegenwoordigde ambtenaren hebben de neiging hun eigen nationale rechtsstelsels af te schermen tegen elders geïnitieerde veranderingen. Ze geven vaak blijk van gebrek aan kennis over en vertrouwen in de justitiële en politieke procedures in andere lidstaten. De politieke impulsen die sinds Amsterdam door zowel ministers (in de JBZ-Raad) als staatshoofden/regeringsleiders (in de Europese Raad) zijn gegeven, zijn niet zelden in dit soort groepen afgeremd.

Een extra complicatie leek in dit verband de uitbreiding van de EU te vormen. De tien nieuwe lidstaten waren uiteraard tijdens het toetredingsproces vertrouwd gemaakt met het JBZ-acquis. Regelmatig uitten ze echter de klacht dat de materie niet alleen gecompliceerd en weinig transparant was, maar in een aantal gevallen zelfs van dusdanig vertrouwelijke aard dat ze tot op het moment van toetreding het gevoel hielden buitenstaanders te zijn. Omdat deze landen, eenmaal lid, niettemin graag aanspraak op spreektijd maakten, was duidelijk dat debatten in de Raad nog moeizamer zouden kunnen verlopen dan in het verleden al het geval was geweest. Zeker van Polen, dat zich bij de discussies over het Grondwettelijk Verdrag al duchtig had geweerd, viel te verwachten dat het op een aantal punten (visa, buitengrenzen) met uitgesproken verlangens zou komen. In dit land bestond bovendien, terecht of niet, de indruk dat Nederland tijdens de toetredingsonderhandelingen op het terrein van JBZ de hardste eisen had gesteld.

Aanleiding tot bezorgdheid, althans op Buitenlandse Zaken, was verder een samenwerkingsverband op JBZ-terrein tussen de vijf grootste EU-landen (Duitsland, Frankrijk, Italië, Spanje, Verenigd Koninkrijk). Deze groep, de G-5, begon eind 2003, na een bijeenkomst in het Franse La Baule, steviger vorm aan te nemen, mede uit frustratie over gebrek aan voortgang in EU-verband. Minister Bot uitte najaar 2004 de klacht dat de groep niet open stond voor andere lidstaten.¹⁷

Zonneklaar is dat de meeste JBZ-onderwerpen politiek zeer gevoelige kwesties zijn die tot de kern van de nationale soevereiniteit behoren. Dit heeft met zich mee gebracht dat op deze terreinen tal van maatschappelijke groeperingen actief zijn, waarvan de agenda's variëren van aandrang op versnelde integratie van immigranten tot ontmanteling van *Fortress Europe*. Dit alles leek het streven van het voorzitterschap om in korte tijd het MJP tot stand te brengen verre van eenvoudig te maken.

De Nederlandse ministeries

Bij de totstandkoming van het meerjarenprogramma waren in Nederland vier ministeries betrokken. In het kort wordt daarom aangegeven welke taken deze departementen toevielen en welke opvattingen ze koesterden ten aanzien van

16) Monar, op. cit. p. 198.

17) Ministerie van Buitenlandse Zaken: *De Staat van de Unie 2004-2005*. Den Haag, 2004, p. 28.

het MJP. Te noemen valt allereerst het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Dit fungeert als coördinator van het Nederlandse bestuurlijke verkeer met de EU en coördineert ook de taken van het Nederlandse voorzitterschap. Met de voorselectie van thema's hield zich najaar 2003 de Directie Integratie Europa (DIE) bezig; een meerjarenprogramma voor de Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Recht was hier één van. Standpunt van Buitenlandse Zaken was steeds dat dit programma "ambitieuw" moest zijn. Het diende duidelijk een stap verder te gaan dan Tampere. Tegelijk was niet alleen de vaststelling van de politieke richtlijnen voor de komende jaren prioritair, maar hechtte het ministerie ook aan een aantal dossiers op de reguliere JBZ-agenda waarde. Deze varieerden van een Europees betalingsbevel tot uitvoering van een door de EU anti-terrorisme coördinator vast te stellen rapport.

Overigens was Buitenlandse Zaken niet uitsluitend als coördinator bij het meerjarenprogramma betrokken, maar kon het op enkele onderdelen ook als vakministerie gelden. In het bijzonder de Directie Personenverkeer, Migratie en Vreemdelingenzaken (DPV) zou bij de opstelling van het document betrokken zijn. Als ketenpartner in het Nederlandse vreemdelingenbeleid is men hier medeverantwoordelijk voor zaken als visumbeleid, bestrijding van mensensmokkel, migratie/ontwikkeling, terugkeerbeleid, bescherming in de regio, terug- en overnameovereenkomsten en informatievoorziening voor beoordeling van asielverzoeken. Het was ook Buitenlandse Zaken dat in 1998 het initiatief nam voor de EU High Level Working Group voor asiel en migratie, die beoogde de asiel/migratieketen in zijn totaliteit te bekijken. In het kader hiervan werden onder meer actieprogramma's voor een aantal landen van herkomst of doorgang op stapel gezet.¹⁸ In het Haags Programma is deze benadering prominent aanwezig.

Van het begin af was echter duidelijk dat de meeste onderwerpen tot de portefeuille van de minister van Justitie en de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie behoorden, waardoor het Ministerie van Justitie een centrale positie zou innemen. Bij het Nederlandse publiek heeft lange tijd de indruk bestaan dat de ervaring van dit ministerie met EU-zaken beperkt is.¹⁹ Zij zou pas zijn begonnen met de instelling van de derde pijler in het Verdrag van Maastricht. In werkelijkheid is het departement al sinds de oprichting van de EEG, in 1957, nauw bij het Europese integratieproces betrokken geweest. De EU-regelgeving heeft immers grote consequenties voor wetgeving en naleving van wetgeving in de lidstaten; en de feitelijke verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij Justitie. Naarmate de EU op het gebied van regelgeving productiever werd, groeide ook de bemoeienis van het ministerie. Natuurlijk is door de introductie van de JBZ-samenwerking, de

18) H. van der Meulen en T. Gonggrijp: "De alomvattende benadering van migratie: successen en tekortkomingen van een Nederlands EU-initiatief", in: *Internationale Spectator*, december 2002, p. 602.

19) B.J.S. Hoetjes: "Van Maastricht naar Tampere: Binnenlandse Zaken, Justitie en de Europese integratie", in: B.J.S. Hoetjes (ed.): *Op weg naar Tampere*. Verslag van de Clingendaelconferentie. Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, 1999, p. 11.

relevante passages in de Verdragen van Maastricht en Amsterdam, het programma van Tampere en de totstandkoming van het Constitutioneel Verdrag de betrokkenheid nog aanzienlijk toegenomen. Vermelding verdient ook dat het ministerie in de periode 1986-1996 het grootste deel van de Schengen-onderhandelingen voor zijn rekening nam. Aan dit alles kan nog worden toegevoegd dat de huidige minister van Justitie Donner bij uitstek vertrouwd is met EU- en JBZ-zaken. Als ambtenaar op het ministerie was hij nauw betrokken bij de totstandkoming van de Uitvoeringsovereenkomst van Schengen (1990). Als voorzitter van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid gaf hij mede vorm aan enkele lijvige studies over het EU-integratieproces. Grote ervaring met internationale en EU-aangelegenheden had ook de directeur-generaal Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken (DGIIV), mr. drs. R.K. Visser, die zijn loopbaan was begonnen als diplomaat op Buitenlandse Zaken en onder meer de top van Maastricht van nabij had meegemaakt.

Op Buitenlandse Zaken bestond de indruk dat men op Justitie de ambities van DIE niet deelde en voorzichtiger wilde opereren. Ongetwijfeld zal het departement dat het leeuwendeel van het werk moest verrichten, goed zicht hebben gehad op de talrijke problemen en valkuilen. Het verschil tussen de beide ministeries was daarom niet zozeer een kwestie van ambities als van te volgen tactiek. “Ik heb steeds gezegd: naar binnen moeten we ambitieus zijn, naar buiten voorzichtig. We wilden veel, maar we hadden onze terugvalposities”, aldus een hoge Justitie-ambtenaar. Volgens een andere medewerker van het ministerie was de essentie van de Justitie-opstelling dat terdege rekening moest worden gehouden met de ambities van de 24 andere lidstaten, met wie tezamen het MJP immers gemaakt moest worden. Interessant in dit verband is overigens dat Justitie op bepaalde terreinen wél vrij ver wilde gaan. Dit gold vooral voor het visumbeleid. Justitie wilde streven naar EU-visumaanvraagkantoren in derde landen; Buitenlandse Zaken, ziende dat er bij een aantal partners weerstanden bestonden, bracht naar voren dat deze kantoren pas zouden kunnen functioneren als er eerst een geharmoniseerd beleid tot stand zou zijn gekomen.

Een derde medevormgever van het Haags Programma was het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Ook op een aantal terreinen van BZK zijn de Europese ontwikkelingen van grote betekenis geweest, al werd dit lange tijd niet ten volle beseft. Zo moet BZK, als verantwoordelijke instantie voor de binnenlands-bestuurlijke orde, erover waken dat andere ministeries en zeker ook lagere overheden de EU-regels naleven. Ook de groei van de structuurfondsen, die de EU voor lagere overheden (waaronder de grote steden) inzet, heeft geleid tot groeiende betrokkenheid van BZK. Zaken als reorganisatie van overheidsinstellingen, met het oog op hun functioneren in EU-verband, vallen eveneens onder dit ministerie.²⁰ De terreinen waar de EU echter het meest op van invloed is geweest zijn die van politie, veiligheid en ordehandhaving. Het wegvallen van de binnengrenzen heeft ingrijpende

20) Hoetjes, p. 14.

gevolgen gehad voor de mogelijkheden van criminele en terroristische groepen en hierdoor de bedreiging van openbare orde en veiligheid sterk vergroot. Binnen BZK zijn het dan ook vooral de politieke en veiligheidssectoren waar het Europese besef de afgelopen jaren is toegenomen, zij het dat een voorkeur voor een meer intergouvernementele aanpak en handhaving van nationale soevereiniteit is blijven bestaan.

Dit kwam ook tot uiting bij de totstandkoming van het Meerjarenprogramma, vooral bij het gevoelige onderwerp van uitwisseling van informatie. BZK bleek huiverig om politieautoriteiten uit andere lidstaten al te makkelijk toegang te geven tot gegevens, zelfs als het ging om kentekens van motorvoertuigen. Het drong er daarom op aan dat een lidstaat in ieder afzonderlijk geval met een specifiek verzoek zou komen, ook al betekende dit tijdverlies. “We kunnen niet zomaar de justitiële autoriteiten uitschakelen”, aldus een ambtenaar op dit ministerie. Zeker ook als het ging om DNA-profielen en vingerafdrukken wilde men niet te ver gaan.

Anders dan in veel andere lidstaten is Nederland in de JBZ-Raad sterker door Justitie vertegenwoordigd dan door Binnenlandse Zaken. Niet alleen is Justitie sinds 2003 met twee ministers aanwezig – die van Justitie en de bewindspersoon van Vreemdelingenzaken en Integratie –, het is tevens voor het grootste deel van de onderwerpen verantwoordelijk. Immers, in eenderde van de gevallen gaat het bij JBZ om asiel- en migratiekwesties; een belangrijk deel van de overige punten, zoals familierecht en strafrecht, behoren tot de klassieke terreinen van Justitie. Tezamen behandelen BZK en Justitie politie, uitwisseling van informatie en grondrechten. Exclusief onder BZK vallen burgerbescherming en crisisbeheersing. Eén en ander heeft tot gevolg dat de minister van binnenlandse zaken bij ministerieel beraad in Brussel minder vaak aanwezig hoeft te zijn dan zijn collega's van Justitie en van Vreemdelingenzaken en Integratie. Vindt er een tweedaagse JBZ-Raad plaats waar slechts twee BZK-onderwerpen op de agenda staan, dan pleegt de minister van BZK niet te komen. Terzijde: anders dan Justitie wordt BZK niet geleid door een bewindspersoon die ervaren is in EU-zaken. Tijdens openbare optredens gedurende het Nederlandse voorzitterschap deed minister Remkes dan ook graag nu en dan een beroep op de assistentie van zijn collega van Justitie.

Algemeen gesteld kan niet van echte spanningen tussen BZK en Justitie worden gesproken. Als er sprake is van afwijkende inzichten, dan vloeien deze vaak voort uit verschillen in taken, taakopvattingen en competenties. Zo heeft BZK, meer dan Justitie, de neiging zich te richten op praktische operationele samenwerking. Eigen aan de situatie in Nederland is verder dat het Openbaar Ministerie een zeer prominente rol speelt en het de politie in haar werkzaamheden van nabij volgt. Ook hier kunnen meningsverschillen uit voortkomen. Maar tegelijk geldt voor veel andere onderwerpen dat er eerder sprake is van intradepartementale dan van interdepartementale meningsverschillen. Het duidelijkst is dit het geval bij grondrechten en privacy: zowel op Justitie als op BZK treft men geledingen aan waar de bescherming van privacy niet zonder meer voorrang krijgt.

Uiteenlopende inzichten bestonden ook ten aanzien van het op te richten EU Comité voor Interne Veiligheid, volgens de Franse naam afgekort tot COSI.

Het Grondwettelijk Verdrag kwam in art. III-261 met een hiertoe strekkende bepaling. COSI diende de operationele activiteiten van wetshandavings- en andere instanties binnen de Ruimte te coördineren en toezicht te houden op de door de Raad vastgestelde prioriteiten. De opzet zou met zich mee brengen dat de afvaardigingen uit de lidstaten breed samengesteld zouden zijn. Het leek dan voor de hand te liggen dat de ministeries van binnenlandse zaken als delegatieleiders zouden fungeren. Voor een dergelijke rol van BZK voelde Justitie echter weinig, zeker als de oprichting van COSI zou impliceren dat CATS zou verdwijnen.

Maar nogmaals, de meeste contrasten hebben te maken met afwijkende taken. Justitie is vooral wetgevend gericht, steekt veel energie in CATS en hecht sterk aan een nieuwe wettelijke regeling voor Europol. BZK van zijn kant is meer operationeel georiënteerd en wil de problemen niet alleen op EU-niveau aanpakken maar ook (en niet zelden bij voorkeur) via bilaterale kanalen. Criminelen, zo luidt de redenering, storen zich niet aan grenzen. Wil men dus zaken als de handel in gestolen auto's effectief te lijf gaan, dan kunnen twee aangrenzende landen dit het beste gezamenlijk doen. Om deze reden is BZK ook een van de weinige ministeries waar Benelux-samenwerking als nuttig en nodig wordt ervaren.

Het vierde ministerie dat bij het programma was betrokken was Algemene Zaken. Niet alleen was premier Balkenende voorzitter van de Stuurgroep, hij zou ook de zitting van de ER leiden die het programma moest fiatteeren. Om deze redenen kwam AZ een regisserende rol toe. Het was nauw bij het voortraject betrokken, in de periode waarin werd gekeken of het programma voldoende inhoud zou kunnen krijgen en waarin de hoofdlijnen werden geschetst. Vervolgens speelde het een rol tijdens de onderhandelingsfase, een rol die in betekenis toenam naarmate de datum van de zitting van de Europese Raad naderde.

Algemene Zaken was duidelijk enthousiast over de gedachte om het MJP tot een van de kroonjuwelen van het Nederlandse voorzitterschap te maken. Een inhoudelijke inbreng van betekenis kon het uiteraard niet leveren, daarvoor ontbrak de mankracht. (De centrale plaats werd ingenomen door een raadadviseur voor EU-aangelegenheden, afkomstig van Buitenlandse Zaken, die speciaal met het oog op het voorzitterschap in 2002 naar AZ was gekomen.) Maar het probeerde, zeker in de aanvangsfase, vaart in het proces te brengen. Kort vóór de beslissende zitting van de Europese Raad, begin november, trad het bovendien handelend op toen bleek dat Duitsland problemen had met de invoering van besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid inzake asiel/migratie. AZ nam contact op met het Bundeskanzleramt in Berlijn, premier Balkenende telefoneerde met kanselier Schröder. Voorop bij de bemoeienissen van AZ stond steeds de vraag: kan premier Balkenende met het MJP thuiskomen en zal de inhoud de burger aanspreken.

Een sleutelpositie, tussen Haagse ministeries enerzijds en de Brusselse fora anderzijds, nam de Permanente Vertegenwoordiging bij de EU in. Voor de totstandkoming van het meerjarenprogramma was bij de PV in eerste instantie de coördinator Justitie en Binnenlandse Zaken verantwoordelijk; deze was gedetacheerd vanuit de Commissie. De betrokkene maakte tevens deel uit van

de overlegorganen die in Den Haag ter voorbereiding van het voorzitterschap waren ingesteld. In Brussel onderhield hij in de aanloopfase contact met zijn collega's van de overige lidstaten, de Commissie en het secretariaat van de Raad. Ook de Permanente Vertegenwoordiger zelf, drs. T.J.A.M. de Bruijn, zou nauw bij het proces betrokken zijn.

Raadssecretariaat en Commissie

Het voorzitterschap pleegt ter vervulling van zijn taken zowel op de Commissie als op het Raadssecretariaat een beroep te doen. Het secretariaat-generaal van de Raad creëerde in 1992, dus na de top van Maastricht, een afzonderlijk Directoraat-Generaal voor Justitie en Binnenlandse Zaken. Dit ontwikkelde zich in snel tempo tot een efficiënt administratief apparaat. Monar merkt op dat het zorgdraagt voor de organisatorische voorbereiding van honderden vergaderingen. Het bevordert daarnaast de continuïteit tussen de verschillende voorzitterschappen.²¹ Tijdens zijn initiatief voor de High Level Working Group voor asiel/migratie werkte Nederland overigens ook uitstekend met andere delen van het Raadssecretariaat samen, onder meer inzake de verschillende actieplannen voor enkele landen buiten Europa.

Wat de Commissie betreft, deze had in de eerste helft van de jaren '90 nog een laag profiel ingenomen ten aanzien van JBZ-zaken. Reden was dat enkele lidstaten erop hadden gewezen dat JBZ formeel niet onder haar competentie viel.²² Pas in het Verdrag van Amsterdam werd vastgelegd dat de Commissie een prominente rol (namelijk het initiatiefrecht) bij de Ruimte had te spelen. In verband hiermee werd er in 1999 ook binnen dit orgaan een Directoraat-Generaal Justitie en Binnenlandse Zaken in het leven geroepen. Mede dankzij de kundigheid van de betrokken commissaris, António Vitorino, ging dit onderdeel van de Commissie zich in snel tempo verder profileren. Bij sommige onderwerpen, zoals asiel/migratie, die waren overgeheveld naar de communautaire eerste pijler, lag dit voor de hand. Sinds 1 mei 2004 heeft de Commissie hier het exclusieve recht van initiatief. Maar steeds vaker ging zij zich ook bezighouden met onderwerpen als politiesamenwerking en het Schengen Informatie Systeem, die deels onder de meer intergouvernementele sector van het EU-verdrag vallen.

Voor het voorzitterschap leverde dit een gecompliceerde situatie op. Gevolg was dat terwijl de PV nauw samenwerkte met zowel Raadssecretariaat als Commissie, het Ministerie van Justitie een duidelijke neiging had om voornamelijk met de Commissie op te trekken. Alleen al vanwege de aldaar intussen sterk toegenomen mankracht en kennis en de rijke institutionele ervaring lag het volgens Justitie voor de hand nauw contact met de Commissie te onderhouden. (Het Raadssecretariaat werd vooral als ondersteuning gezien.) Ook de met migratie belaste ambtenaren op Buitenlandse Zaken voerden bij

21) Monar, p. 199.

22) Monar, p. 100.

voorkeur overleg met de Commissie; de Raad ervoeren zij als traag en weinig geïnspireerd. Anders lag de oriëntatie bij BZK, dat zich gezien zijn takenpakket juist op de Raad aangewezen voelde en dat van zijn kant de rol van de Commissie niet altijd als aangenaam ervoer. Uit interviews is naar voren gekomen dat problemen zich onder meer voordeden ten aanzien van het onderwerp grensoverschrijdende politiesamenwerking. BZK en Commissie wilden hier beide met initiatieven komen, maar waren niet bereid of in staat op elkaars voorstellen te reageren. Enkele ambtenaren van de Commissie klaagden weer over een voortdurende rivaliteit tussen Justitie en BZK.

Voor alle duidelijkheid: Commissie en Raadssecretariaat zijn qua taken verschillende organen. Terwijl de Commissie een beleidsorgaan is, met een reeks eigen wensen, heeft het secretariaat van de Raad vooral een ondersteunende taak. Uiteraard kan het voorkomen dat binnen dit secretariaat, met zijn inmiddels rijke procedurele ervaring, niet overal enthousiasme bestaat om de zoveelste lidstaat te assisteren bij diens voorzitterschap. Niettemin moet elk voorzittend land beseffen dat nauwe samenwerking met dit gezelschap – “de ogen en de oren van het voorzitterschap”, zoals een commentator het heeft aangeduid – onmisbaar is.

Vorbereidende activiteiten

De Ministeriële Stuurgroep had geen besluitvormende, afdwingende bevoegdheden en veel ruimte tot initiatief berustte daarom bij de individuele departementen. Veel werk verrichtte in eerste instantie Buitenlandse Zaken, dat rond september 2003 met de voorbereiding was begonnen en al bezig was geweest het thema op de Europese agenda te krijgen. Begin 2004 benaderde het opnieuw Ierland, dat inmiddels voorzitter was geworden. De Ieren zouden tot taak hebben om op basis van de Tampere-evaluatie van de Commissie, die in mei werd verwacht, de Europese Raad in juni tot de follow-up te laten besluiten. Tegelijk werd met de Commissie contact opgenomen. BZ drong er bij diverse instanties van deze instelling op aan dat de evaluatie op tijd zou verschijnen, opdat er geen vertraging in het tijdspad zou ontstaan. Tegelijk maakte zowel Algemene Zaken als BZ zich in deze fase zorgen over de vraag of Den Haag zelf eigenlijk wel in staat zou zijn tijdig iets substantieels tot stand te brengen. Deze zorg werd vooral ingegeven door de aarzelende houding die men bij Justitie en BZK meende te bespeuren. Algemene Zaken deed daarom pogingen het ambitieniveau te verhogen. Zo stelde het voor een formulering over de “mogelijkheid” tot uitwisseling van informatie te vervangen door de “verplichting” hiertoe. Ten behoeve van de Stuurgroep schreef BZ begin 2004 een tweede notitie waarin de hoofdlijnen van het MJP werden geschetst. Hierin volgde het de zogeheten “paraplu-gedachte”: het Programma als één geheel behandelen en het geschetste kader pas in een later stadium invullen. Onderwerpen die een hoog profiel zouden moeten krijgen waren onder meer terrorismebestrijding, integratie van migranten, bescherming van vluchtelingen in de regio en een nieuwe drugsstrategie. De notitie was tegelijk bedoeld om bij Justitie een aantal twijfels weg te nemen. Zo vroeg men zich op dit departement

af of BZ een soort Tampere-2 in gedachten had: een alomvattende benadering waarbij alle onderwerpen in dit programma evenveel aandacht zouden krijgen. BZ kwam aan deze bezorgdheid tegemoet door in de notitie een menu-optie te presenteren. Er zouden, met andere woorden, prioriteiten worden gesteld. Aan asielzaken zou relatief veel aandacht worden besteed, terwijl een onderwerp als politiesamenwerking minder zwaar vertegenwoordigd zou zijn. De Stuurgroep bereikte hierop eensgezindheid over het ambitieniveau, waarna de voorbereidende activiteiten konden worden vervolgd.

Zo ging Buitenlandse Zaken, uiteraard in nauw overleg met Justitie, in de periode februari-mei via de ambassades contact opnemen met de overige lidstaten, hun opvattingen peilen en hen vertrouwd maken met het idee van een follow-up van Tampere. Tevens kregen de lidstaten het verzoek met eerste suggesties te komen. Hierdoor kreeg Den Haag een goed overzicht van het krachtenveld waarin geopereerd zou moeten worden en ontstond het begin van een draagvlak voor het plan. Bijna al deze sonderingen werden door de ambassades verricht bij de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken in de partnerlanden. Wel bevatte de instructies tevens het verzoek aan de posten om zich óók tot de ministeries van Algemene Zaken en Buitenlandse Zaken te wenden, dit ter completering van het totaalbeeld.²³ De eerste reeks sonderingen werden gevolgd door een tweede ronde in april/mei. Deze bevestigde de indruk dat men met de menu-aanpak op de goede weg was. Tezamen benaderden Buitenlandse Zaken en Justitie de Commissie en het Raadssecretariaat.

Ten behoeve van de Stuurgroep functioneerde in de eerste helft van 2004 tevens een interdepartementale werkgroep van Buitenlandse Zaken en Justitie/BZK; deze bestond uit twee directeuren-generaal van Buitenlandse Zaken, nl. van Europese Samenwerking (DGES) en van Regiobeleid en Consulaire Zaken (DGRC), en één van Justitie, nl. van Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken (DGIIV); voor BZK nam de plaatsvervangend directeur-generaal Veiligheid aan de besprekingen deel. Beurtelings vervulden Justitie en Buitenlandse Zaken het voorzitterschap van de groep. Het gezelschap bereidde de sonderingen voor en besprak het ambitieniveau en de hierbij behorende inzet. Buitenlandse Zaken was als regel uitgesproken voorstander van een hoog ambitiegehalte, uiteraard na zorgvuldige verkenning van het krachtenveld. “Zet hoog in, want tijdens de onderhandelingen gaat altijd veel van de oorspronkelijke opzet verloren”, luidde de redenering. Justitie van zijn kant was voorzichtiger. Het wilde het programma samen met de andere lidstaten tot stand brengen en niet voor de troepen uit gaan lopen. Het bracht de ervaring van “zwarte maandag” in stelling: het ambitieuze ontwerp van het Nederlandse voorzitterschap voor een Europese Politieke Unie, dat tijdens de voorbereiding van de top van

23) Tijdens interviews op Justitie werd naar voren gebracht dat de ambassades in de lidstaten zich in veel gevallen bij voorkeur tot de ministeries van buitenlandse zaken wendden. Op Buitenlandse Zaken is dit tegengesproken, onder meer door er naar te verwijzen dat zeker de grotere posten afzonderlijke medewerkers voor justitie en binnenlandse zaken in hun staf hebben. Dit zijn echter vaak ook medewerkers van Buitenlandse Zaken.

Maastricht in 1991 door vrijwel alle Europese partners van tafel was geveegd. Buitenlandse Zaken op zijn beurt was van oordeel dat er twee belangrijke verschillen met Maastricht bestonden. Ten eerste ging het bij het meerjarenprogramma niet om een verdrag. In de tweede plaats was het zeker niet de bedoeling van BZ om de EU-partners met een afgerond totaalpakket te confronteren, maar om via geduldig overleg consensus op te bouwen.

Een ander punt van discussie was de vraag op welk tijdstip het programma de Europese Raad zou moeten passeren. Justitie, wijzend op de veelheid en complexiteit van onderwerpen alsmede op het feit dat de nieuwe Commissie pas op 1 november zou aantreden, wilde graag zo ruim mogelijk de tijd nemen. De goedkeuring zou dus op de zitting in december moeten plaatsvinden. Buitenlandse Zaken daarentegen had voor de agenda van deze Raadszitting een andere prioriteit in gedachten, nl. een besluit over de aanvang van onderhandelingen met Turkije over toetreding tot de EU. Gezien de aarzelingen hierover bij een aantal lidstaten en de vaak emotionele publieke debatten, zou hier alle aandacht aan besteed moeten worden. Het was Algemene Zaken dat ook hier de knoop doorhakte en uiteindelijk de keus op november liet vallen.

Binnen de werkgroep kwam Justitie met een uitvoerige basisnotitie. Buitenlandse Zaken, dat een gezamenlijke redactiecommissie had geprefereerd, bepleitte hierop een korter document, met meer focus. Het schreef zelf een korte oplegnota, die met de betrokkenen werd afgestemd. De Stuurgroep stelde deze notitie in april vast als het ambitieniveau op hoofdlijnen voor het nieuwe meerjarenprogramma.

Omdat Justitie de centrale rol zou moeten spelen bij de nadere invulling van het programma, besloot het in april/mei, in overleg met de leden van de interdepartementale werkgroep, een projectgroep-meerjarenprogramma in het leven te roepen, bestaande uit vier beleidsambtenaren van Justitie zelf en één van BZK. Deze werden volledig voor deze taak vrijgesteld. De leiding kwam te berusten bij een raadgever van de Directie Wetgeving, met een ruime ervaring op het JBZ-terrein. De werkzaamheden begonnen op 1 juni. Wat meteen opvalt in de samenstelling is het ontbreken van een vertegenwoordiger van Buitenlandse Zaken. De redenering van Justitie was dat de werkgroep bedoeld was als een *pressure cooker*, waar in kleine groep onafgebroken gewerkt zou moeten worden. Een ambtenaar van BZK zou hier nog nét bij kunnen, mede omdat de gebouwen van beide ministeries naast elkaar zijn gelegen. Echter, met BZ erbij zou de opzet te gecompliceerd gaan worden, dit vanwege de dubbele functie van dit ministerie: deels inhoudelijk, deels organisatorisch. Dat de betrokken directies op Buitenlandse Zaken hier niet geheel gelukkig over waren mag vanzelf spreken.

De projectgroep beseftte dat zij onder grote tijdsdruk stond. Op basis van eerdere ervaringen moest worden gevreesd dat bepaalde onderwerpen inzet van eindeloze en vruchteloze discussies konden worden. Dit moest dus nadrukkelijk worden voorkomen. Maar ook dan was de toegemeten tijd uiterst krap. Als het programma overeenkomstig de afspraak binnen de Stuurgroep op de Europese Raadszitting van 5 november zijn beslag zou moeten krijgen, betekende dit dat het voorzitterschap amper drie maanden (juli, september en oktober) tot zijn

beschikking had. De groep besloot daarom tot een gefaseerde aanpak. De eerste fase zou moeten bestaan uit inventarisering van de punten die de lidstaten in het programma opgenomen wilden zien. In de tweede fase zou worden vastgesteld over welke punten overeenstemming bestond en zouden de onduidelijke of vage punten worden uitgediept. In fase drie zou de besluitvorming over het programma plaatsvinden.

Ook Justitie nam contact op met de Commissie, teneinde goed te kunnen aansluiten bij de in voorbereiding zijnde evaluatie alsmede met het oog op de voorbereiding van het programma. Deze evaluatie verscheen op 6 juni 2004, in de vorm van een Mededeling.²⁴ Zij constateerde dat er veel verricht was maar dat er nog genoeg te doen viel alvorens de Ruimte voltooid zou zijn. In dit verband drong de Commissie erop aan dat de EU verdere maatregelen zou nemen in een tweede Europees programma voor een Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Recht, compleet met prioriteiten en een nauwkeurig tijdschema, zoals ook met Tampere het geval was geweest. Zelf had de Commissie duidelijke en niet door alle lidstaten gedeelde wensen. Tot de meer omstreden punten behoorden deling van de lasten van opvang van asielzoekers, een Europese grenswacht en een Europees Openbaar Ministerie. Desniettemin verwelkomde de Europese Raad van 17 en 18 juni de evaluatie en verzocht Raad en Commissie voorstellen voor een nieuw programma voor de komende jaren op te stellen. Het zou vóór eind 2004 door de Europese Raad besproken worden.²⁵

De projectgroep op Justitie was inmiddels begonnen met het schrijven van een discussiestuk voor de JBZ-Raad. Een aantal jaren terug had een werkgroep op hetzelfde ministerie bekeken langs welke lijnen zich het Europees strafrecht zou ontwikkelen. Men constateerde dat er op papier weliswaar een deugdelijk juridisch instrumentarium bestond, maar dat het onvoldoende gehanteerd werd en dat er dus meer aandacht moest komen voor praktische toepassing. Deze nadruk op concrete uitvoering leek bij uitstek geschikt om als rode draad voor de discussienota te dienen. Terwijl het document van Tampere de nadruk had gelegd op wetgeving, zou het nieuwe programma zijn waarde vooral ontleenen aan daadwerkelijke actie. De reeks van onderwerpen overziende concludeerde de projectgroep dat er bij asiel/migratie sprake was van een dynamisch proces, dat al met het Verdrag van Amsterdam was begonnen. Er bestonden eigenlijk nog maar weinig controversiële punten. Geheel anders was het echter gesteld met het Europees strafrecht. Tijdens de Europese Conventie waren inzake de bepalingen over justitiële samenwerking in strafzaken honderden amendementen ingediend. De eindtekst van het Grondwettelijk Verdrag droeg hier, getuige overeengekomen noodremprocedures, de sporen van. Beseft werd verder dat Tampere het voordeel had gehad dat kon worden voortgebouwd op

24) Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement: Een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid: balans van het programma van Tampere en richtsnoeren voor de toekomst. Brussel: Commissie van de Europese Gemeenschappen, 2 juni 2004, COM (2004) 401 definitief.

25) Raad van de Europese Unie: Europese Raad van Brussel, 17 en 18 juni, conclusies van het voorzitterschap, 10679/04.

het Verdrag van Amsterdam, dat inmiddels in werking was getreden. Het nieuwe meerjarenprogramma zou daarentegen te maken hebben met een niet geratificeerd Grondwettelijk Verdrag.

Gelet op de tijdnood besloot de Ministeriële Stuurgroep tijdens haar laatste bijeenkomst, op aandrang van Justitie, om op 19 juli een extra JBZ-Raad in te doen lassen. Op 9 juli werd de discussienota verspreid, een document dat uitdrukkelijk bedoeld was ter bevordering van consensus.²⁶ Het was zo opgesteld dat het geen aanstootgevende elementen bevatte, maar de lidstaten prikkelde om met aanvullende suggesties te komen. De hoofdvraag luidde dan ook: het voorzitterschap wil graag weten hoe de lidstaten denken over de algemene koers en de perspectieven van de schets die in deze nota wordt gepresenteerd en wil graag specifieke opmerkingen over de verschillende beleidsterreinen ontvangen. Het stuk legde sterk de nadruk op het belang van “praktische oplossingen voor praktische problemen” en verwees veelvuldig naar reeds eerder genomen besluiten. Voorts viel op dat welgeteld acht maal het belang van het Grondwettelijk Verdrag werd benadrukt. Onder het hoofd Algemene Oriëntaties stond dat het zaak was “nu al gebruik te maken van het politieke elan en de steviger rechtsgrondslag die het verdrag biedt voor de verschillende beleidsterreinen”.

Het document formuleerde de volgende “behoeften” waar het programma aan tegemoet zou moeten komen:

- adequate toegang tot de rechter en bescherming van rechten;
- een gecoördineerde, samenhangende rechterlijke organisatie voor civiele en handelsvraagstukken die garant staat voor een doeltreffende rechtspraak en tenuitvoerlegging van beslissingen;
- doeltreffende capaciteit voor het reguleren van grensverkeer van personen en van de internationale orde;
- het vermogen om bescherming te bieden tegen externe en interne bedreigingen van de veiligheid en van de openbare en de rechtsorde;
- een geïntegreerde capaciteit om de georganiseerde criminaliteit en grensoverschrijdende criminaliteit te bestrijden ondanks de beperkingen in verband met jurisdictie en juridische belemmeringen, en daarnaast nauwere samenwerking en doeltreffender coördinatie.

Het voorzitterschap voegde hier aan toe dat op alle beleidsterreinen de nadruk zou moeten liggen op (a) adequate en tijdige uitvoering en (b) meer praktische samenwerking. Het verwees in dit verband naar het Verdrag van Amsterdam. Dit voorziet in maatregelen tegen een inadequate toepassing op de gebieden die vallen onder Titel IV, grenscontroles, asiel en immigratie en samenwerking in

26) Raad van de Europese Unie, Nota van het voorzitterschap aan Coreper/de Raad: Voorbereiding van de politieke oriëntaties voor het meerjarenprogramma voor het totstandbrengen van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Brussel, 9 juli 2004, 11122/04, JAI 258.

civielrechtelijke zaken. Echter, in Titel VI over politieke en justitiële samenwerking in strafzaken ontbreekt een dergelijk systeem van controles en sancties. Het document drong verder aan op een monitoringsysteem waarmee de Commissie systematisch zou kunnen beoordelen in welke mate de nationale implementeringsmaatregelen stroken met de kaderbesluiten.

Buitenlandse Zaken, van mening dat de zitting van 19 juli eventueel ook zonder discussienota zou kunnen plaatsvinden, legde er in het overleg met Justitie de nadruk op dat reeds gemaakte EU-afspraken correct en volledig moesten worden weergegeven. Zeker gold dit voor wat er inzake asiel/migratie verdragsmatig was vastgelegd en ook in het Grondwettelijk Verdrag was geformuleerd, zoals het doel van een gemeenschappelijk asielstelsel. Deze term werd dan ook in de eindversie van de notitie neergelegd. Voor de rest valt in de discussienota op dat, hoewel de voorzichtige formuleringen overheersten, zeker niet gezegd kan worden dat de substantie ontbrak. Te noemen valt de volgende zinsnede: “De informatie die voor een lidstaat met betrekking tot een bedreiging van een andere lidstaat beschikbaar is, dient automatisch te worden meegedeeld.” (para 4.1) Onder het hoofd Operationele Samenwerking (para 4.2) stond te lezen dat “de lidstaten een dreiging aan het adres van de nationale veiligheid of openbare orde van een andere lidstaat beschouwen als een bedreiging van hun eigen veiligheid of openbare orde”. Elders stond dat gesproken zou kunnen worden over de instelling van het ambt van een Europees openbaar aanklager vanuit Eurojust (para 5.3). Inmiddels was ook duidelijk geworden dat het drugsbeleid pas zijn definitieve vorm zou krijgen in december 2004. Het document kondigde echter aan dat de nieuwe drugsstrategie voor 2005-2012 zou worden gezien als een integraal deel van het programma.

De reacties van de lidstaten

De bijeenkomst van 19 juli verliep volgens plan. De lidstaten reageerden op het document van het voorzitterschap, geen van hen leek fundamentele bezwaren te hebben. Over sommige onderdelen van het programma, zoals de noodzaak tot uitwisseling van informatie en het ontwikkelen van maatregelen om wederzijdse erkenning te vergemakkelijken, bestond eensgezindheid. Alle leden hechtten verder grote waarde aan politiesamenwerking, versterking van de operationele rol van Europol en praktische juridische samenwerking. Brede consensus bestond verder over de noodzaak van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel, ook al zouden de modaliteiten nog nader moeten worden geregeld. Bijval kreeg verder het opnemen van biometrische gegevens in reisdocumenten en de gedachte van een geïntegreerd grensbeheersysteem, met inbegrip van financiële solidariteit. Steun bestond voorts voor een gemeenschappelijk beleid

voor de beheersing van migratiestromen.²⁷ Van belang was tot slot dat een aantal lidstaten met aanvullende ideeën kwam of deze toezegde.

De rol van de voorzitter bestond uit het stimuleren van gedachtevorming en respons, met het oogmerk steun te genereren. Centraal stond de vraag “wat wilt u?”. Met deze aanpak wilde Justitie niet alleen de les trekken uit “zwarte maandag”, maar ook uit de top van Tampere. Bij die gelegenheid waren de deelnemende staatshoofden/regeringsleiders voortdurend geconfronteerd geweest met nieuwe onderdelen van ontwerp-eindteksten, die vaak op onnaspeurbare wijze op de vergadertafels belandden. (Gelet op het feit dat het om een nieuwe agenda ging, was dit ook niet zo vreemd.) De vergadering van de JBZ-Raad van 19 juli eindigde met een oproep van het voorzitterschap aan de lidstaten om vóór eind augustus met schriftelijke reacties te komen.

Het tekende de belangstelling dat vrijwel alle partners, dus ook de nieuwe lidstaten, aan deze uitnodiging gehoor gaven. Minister Donner had de uitdrukkelijke verzekering gegeven dat hun stukken niet verspreid zouden worden: het hoefden dus geen uitvoerige betogen over het complete scala van onderwerpen te worden. (Niettemin kwam de Spaanse delegatie, die na de aanslagen in Madrid in maart een bijzondere belangstelling had voor terrorismebestrijding, met een document van 20 pagina's en besloten Zweden en Finland hun brief te publiceren.) Ook deze werkwijze heeft de vorming van consensus in de hand gewerkt, omdat duidelijk werd dat over sommige onderwerpen niet verder meer gediscussieerd hoefde te worden. Van andere onderwerpen bleek dat ze ofwel te vaag (de toekomst van Europol) ofwel te controversieel (het Europees Openbaar Ministerie) waren. De projectgroep zou, toen de fase aanbrak waarin de tekst moest worden opgesteld, uit iedere reactie enkele zinsneden lichten en deze een plaats geven in het einddocument. Op deze manier had iedere lidstaat het gevoel direct bij de totstandkoming te zijn betrokken.

De maand september werd op Justitie besteed aan de voorbereiding van een informele JBZ-Raad die op 30 september en 1 oktober in Scheveningen was belegd en die geheel aan het Programma zou worden gewijd. Terwijl de Raad van 19 juli een inventariserend karakter had gehad, was het de bedoeling dat in Scheveningen uitdieping zou plaatsvinden. Met het oog hierop had de projectgroep voor intern gebruik een matrix vervaardigd, met op de ene as de belangrijkste onderwerpen en op de andere as de 25 lidstaten. Op deze wijze kreeg men een goed beeld van de standpunten. Aan de hand hiervan werden elf onderwerpen geselecteerd die op de zitting verder besproken zouden moeten worden. In een brief aan de lidstaten stonden deze punten aangekondigd en kregen de lidstaten tegelijk een overzicht van de elementen waarover volgens het voorzitterschap consensus bestond. De brief bevatte de zin dat het voorzitterschap er van uitging dat de collega-ministers het met deze opsomming

27) Presentatie van het Nederlandse Voorzitterschapsprogramma JBZ door Minister van Justitie en Minister van BZK in het Europees Parlement, Commissie LIBE, op 31 augustus 2004.

van consensuselementen eens waren. Mocht dit niet het geval zijn, dan moest dit kenbaar worden gemaakt.

Justitie presenteerde de elf geagendeerde onderwerpen in de vorm van fiches: elk onderwerp kreeg een toelichting van ongeveer één bladzijde, waarop de problemen werden samengevat. Deze werkwijze was in het EU-circuit, dat wordt gekenmerkt door lijvige documenten, vrijwel nieuw. Het grote voordeel was dat de ministers hierdoor in staat waren zich zonder veel tijdsbeslag van alle problemen op de hoogte te stellen, waardoor het programma politiek hanteerbaar werd en er echte politieke discussies in de Raad gevoerd konden worden. Gelet op de tijdsdruk – men had nog slechts een maand te gaan tot de Europese Raad van november – was dit vermoedelijk ook de enige methode om een document met substantie te produceren: de problemen konden op deze wijze zeer geconcentreerd worden behandeld. Voordeel was verder dat er een sfeer van constructieve samenwerking ontstond. De formulering “elf resterende punten” wekte bovendien de indruk dat men op de goede weg was. Niettemin, het verlaten van de gebaande EU-paden was uiteraard een waagstuk waar zeker Buitenlandse Zaken zich enige zorgen over maakte. Mede op advies van BZ, Commissie en vooral ook het Raadssecretariaat was in de fiches bovendien een stevige ambitie neergelegd. Deze stelligheid van sommige formuleringen kon echter negatieve reacties oproepen. Op Justitie zelf beseftte men bovendien maar al te goed dat het programma niet elf maar enkele honderden onderwerpen zou bevatten. De vergadering verliep echter goed en stond in het teken van de beoogde politieke discussies.

De fiches handelden over de volgende probleemvelden²⁸:

- verbetering van de informatie-uitwisseling tussen wetshandhavingsdiensten;
- terrorismebestrijding;
- crisisbeheersing;
- versterking functioneren Europol/Eurojust;
- Comité Interne Veiligheid (COSI);
- internationaal familierecht;
- gemeenschappelijk Europees Asielstelsel;
- verbetering van de toegang voor vluchtelingen tot duurzame oplossingen;
- solidariteitsmechanisme voor de grensbewaking;
- partnerschap met derde landen ten behoeve van migratiebeheer;
- gemeenschappelijk visumbeleid.

De procedure was dat de Nederlandse bewindslieden, naar aanleiding van de teksten, een korte presentatie gaven, die gevolgd werd door debat. De bijeenkomst leverde alvast één concreet resultaat op. Aan het einde ervan

28) Brief van de ministers Donner, Verdonk en Remkes aan de Tweede Kamer, 2 november 2004, 23 490 nr. 344.

zwaaide de Commissie het voorzitterschap lof toe voor de wijze waarop “Scheveningen” was voorbereid en geleid. Samen met het Raadssecretariaat stelde zij voor het meerjarenprogramma de naam “The Hague Programme” te geven. In het Nederlands ging de titel “Het Haags programma”(voortaan: HP) luiden, dit enigszins tegen de zin van minister Donner, die bij voorkomende gelegenheden liever sprak van “Programma van Den Haag”.²⁹

Onvermijdelijk tekenden zich in deze fase ook een aantal tegenstellingen af. Enkele lidstaten wilden additionele actiepunten in het HP verankerd zien, andere hadden bezwaren tegen bepaalde onderdelen. Tot de eerste categorie behoorde de Duitse Bondsminister van Binnenlandse Zaken Otto Schily, die tijdens een presentatie zijn reeds in juli geopperde voorstel herhaalde om in Noord-Afrika EU-opvangcentra voor vluchtelingen/asielzoekers in te richten. Dit om een eind te maken aan de gevaarlijke overtochten van vluchtelingen over de Middellandse Zee.³⁰ Pikant was dat Schily (SPD) zich in 2003 nog heftig had verzet toen de Britse premier Blair met soortgelijke plannen was gekomen. De indruk bestond dat zijn houding mede bepaald werd door het luidruchtig optreden van de Beierse minister van binnenlandse zaken Günther Beckstein (CSU). Hoe dan ook, het plan kreeg behalve van mede-initiatiefnemer Italië de steun van Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk, maar ontmoette groeiend verzet van de kant van Spanje, Frankrijk, Zweden en vervolgens ook Ierland en Polen. Tijdens een bijeenkomst van de vijf grootste EU-lidstaten, de eerdergenoemde La Baule groep (Duitsland, Frankrijk, Italië, Spanje en het Verenigd Koninkrijk), zou medio oktober het plan definitief sneuvelen. Deze uitkomst maakte de positie van het Nederlandse voorzitterschap er een stuk eenvoudiger op. Als voorzitter had Nederland het plan niet afgewezen; het herhaalde echter zijn eerdere voorstellen over EU-bijdragen aan regionale beschermingsprogramma's. Deze zouden zowel in de conclusies van de RAZEB als in het Haags Programma worden verwoord.³¹

Ook op andere terreinen botsten nu en dan de opvattingen. De Duitsers en Luxemburgers hadden ambitieuze plannen wat betreft burgerlijk recht. Duitsland, Frankrijk en België steunden bovendien het beginsel van harmonisatie van strafrecht en strafprocesrecht. De Britten toonden zich – niet onverwacht – voorstander van wederzijdse erkenning, maar waren felle tegenstanders van harmonisatie van wetgeving en meenden dat het uitsluitend aan de lidstaten moest worden overgelaten om binnenlandse rechtsstelsels op één lijn te brengen met Europese wetgeving. Of zoals het European Scrutiny Committee van het Britse Lagerhuis het had geformuleerd: “If Parliament has not chosen to unify the separate legal systems of England and Wales, Scotland and Northern Ireland, we see no justification for this being attempted by the

29) Handelingen Eerste Kamer, 1 februari 2005, 14-670.

30) Tweede Kamer 2004-2005: Verslag van een Algemeen Overleg, vastgesteld 14 december 2004, 23 490, nr. 351, p. 8.

31) Brief van de ministers Bot, Van Ardenne-van der Hoeven en Verdonk aan de Tweede Kamer, 26 november 2004, 23 490, nr. 349.

European Union.”³² Ook over het beginsel van beschikbaarheid van informatie werd krachtig gediscussieerd; vooral België, Frankrijk, Luxemburg en Spanje waren voorstander.

Mede op advies van de Permanente Vertegenwoordiging had Justitie in september welbewust nog geen ontwerp-tekst aan de lidstaten voorgelegd. Na de bijeenkomst in Scheveningen rees de vraag wat met de resterende twistpunten moest worden gedaan. Algemene Zaken en Buitenlandse Zaken drongen er op aan dat in elk geval met spoed op papier zou worden gezet wat het uiteindelijk ambitieniveau van de Europese Raad van 5 november zou moeten zijn. Buitenlandse Zaken was tevens van mening dat bepaalde elementen uit het Grondwettelijk Verdrag in het HP verwerkt zouden moeten worden, ervan uitgaande dat na ratificatie een tussenbalans zou worden opgemaakt, waarbij deze bepalingen nader uitgewerkt zouden worden. Om deze reden bleef BZ het belang van een Europees Openbaar Ministerie benadrukken. Het werd echter steeds duidelijker dat een dergelijk instituut (dat in het Grondwettelijk Verdrag slechts als mogelijkheid voor de toekomst wordt genoemd) niet op voldoende steun kon rekenen. Frankrijk, Spanje, Duitsland en zeker ook België waren voorstanders. Het VK, met een rechtsstelsel dat sterk van de continentale stelsels afwijkt³³, was echter tegen en ook Ierland lag dwars. In Nederland had Justitie bedenkingen. Minister Donner huldigde weliswaar het standpunt dat, met het oog op het steeds meer grensoverschrijdende karakter van de misdaad, men op den duur een eigen homogene Europese jurisdictie zou moeten creëren. Echter, als deze zich beperkte tot een Europees OM, dan zou men één schakel uit de nationale strafrechtelijke keten lichten. “Niet alleen onderzoek en strafvervolgning van strafbare feiten, maar ook de berechting en tenuitvoerlegging van daarvoor opgelegde straffen, zou binnen die rechtssfeer moeten plaatsvinden”, aldus de bewindsman, die tegelijk benadrukte dat dit een zaak van de verre toekomst was.³⁴

Contrasterende opvattingen tussen Justitie en Buitenlandse Zaken kwamen in de periode september/oktober tot uitdrukking ten aanzien van de vraag hoe het voorzitterschap zich moest opstellen bij meningsverschillen tussen de lidstaten. Justitie stond op het standpunt dat het, als voorzitter, moest optreden als *honest broker* voor alle EU-landen. Als het dit zou nalaten, of als het zou proberen om ter verwezenlijking van bepaalde verlangens met individuele lidstaten coalities te vormen, dan zou het zijn geloofwaardigheid aantasten. Ook Buitenlandse Zaken was niet uit op coalitievorming. Wel was de lijn van BZ steeds dat intern moest worden bepaald welk einddoel wenselijk

32) House of Commons European Scrutiny Committee: The EU's Justice and Home Affairs work programme for the next five years. Londen: The Stationary Office, 22 juli 2004, p. 16. Minister Donner van zijn kant zag het nut van harmonisatie van strafrecht en strafprocesrecht niet in: het thema heeft nauwelijks draagvlak en het lost de belemmeringen niet op.

33) M. Roma: *A European Public Prosecutor would be a dangerous distraction*. Londen: Centre for European Reform, CER Bulletin nr. 35, april/mei 2004.

34) Lezing minister Donner bij de conferentie van de Staten-Generaal over “Europese strafrechtelijke ruimte”, 2 september 2004.

was. Hieraan moest dan een plan worden gekoppeld betreffende de vraag welke lidstaten men zou benaderen. Deze laatste lijn werd herhaaldelijk gevolgd.

Werkgroepen gepasseerd

In de loop van oktober finaliseerde Justitie een ontwerp-document, in samenspraak met de Commissie. De normale procedure zou zijn geweest om het stuk vervolgens te doen behandelen in de betrokken werkgroepen van de Raad. Gelet op de tijdsdruk was dit echter uitgesloten. Aan het begin van de besprekingen over het MJP was dan ook besloten, en aan de lidstaten meegedeeld, dat er geen rol voor de werkgroepen was weggelegd, noch voor het Strategisch Comité voor Immigratie, Grenzen en Asiel (SCIFA), het Comité burgerlijk recht en het Coördinatie Comité van hoge ambtenaren (CATS). Hoewel het nut van de twee eerstgenoemde comités vaak betwijfeld is en de mening heerst dat ze onnodig bijdragen tot de bureaucratisering van de Raadsorganisatie³⁵, was het niettemin een stap waar nauwelijks precedënten voor bestonden. Aanvankelijk was nog overwogen om, naar voorbeeld van de High Level Group on Organised Crime³⁶, uit 1997, het document te laten behandelen door de betrokken directeuren-generaal van de ministeries uit de lidstaten. In een EU met 25 lidstaten leek dit echter geen realiseerbare optie. Teneinde de betrokken gremia niet voor het hoofd te stoten, had directeur-generaal Visser (MinJus/JAV) met elk van de comités een ontmoeting. Een vergelijkbare weg werd ten opzichte van de Commissie bewandeld. Ook hier verliep het contact voornamelijk met directeuren-generaal en hun plaatsvervangers. Justitie had bovendien al in de zomer stappen gezet om de beoogde JBZ-commissaris Buttiglione met het Programma vertrouwd te maken. Dit alles betekende dat het proces van totstandkoming zich in overwegende mate op hoog politiek en hoog ambtelijk niveau afspeelde. In theorie was het zelfs denkbaar geweest ook de JBZ-Raad te passeren en het proces te doen verlopen op een nóg hoger politiek niveau, nl. dat van de Europese Raad. Aangezien echter de betrokkenheid van de vakministeries als een absolute voorwaarde voor het welslagen van het Programma beschouwd werd, leek ook deze optie minder geschikt.

De volgende fase bestond uit het Comité van Permanente Vertegenwoordigers, het Coreper. Met dit gezelschap was in september geluncht. Directeur-generaal Visser, die zich in deze periode vrijwel onafgebroken met het Haags Programma bezighield, had bij die gelegenheid de ambassadeurs op hun grote verantwoordelijkheid voor het welslagen van het project gewezen. Niettemin kon Justitie er niet geheel zeker van zijn dat de lijnen van het Programma gehandhaafd zouden blijven. Het Coreper behandelde het document in twee of drie achtereenvolgende zittingen. Dit leidde tot een reeks aanpassingen, mede aan de hand van schriftelijke reacties

35) De Zwaan en Bultena, op. cit. p. 73-75.

36) De Zwaan en Bultena, op. cit. p. 300.

van de lidstaten. Het eindresultaat weerspiegelde echter in ruime mate de oorspronkelijke opzet. Deze nieuwe tekst werd vervolgens besproken op de JBZ-Raad van 25 en 26 oktober. De discussies hier gingen vooral over de volgende punten: totstandkoming van een gemeenschappelijk asielstelsel, gezamenlijk behandelen van asielaanvragen, de mogelijke oprichting van een Europees corps van grenswachten, besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid, uitwisseling van informatie, terrorismebestrijding, wederzijdse erkenning in strafzaken, alsmede justitiële samenwerking in burgerlijk recht.³⁷

Deze zitting van de Raad was uiteraard bepalend voor het uiteindelijk succes. Als er in dit stadium lidstaten met fundamentele bezwaren waren gekomen, had het Programma alsnog kunnen stranden. De bewindslieden van Justitie bleken zich echter goed te hebben voorbereid. Minister Donner stimuleerde een open debat, waarbij de bewindslieden elkaar herhaaldelijk op hun beleid aanspraken. Veel van de discussies werden rechtstreeks met de voorzitter gevoerd. Minister Verdonk wist haar gedeelte rond te krijgen door enkele minuten vóór de lunch mee te delen dat zij ervan uitging dat er over de tekst overeenstemming bestond en dat de maaltijd kon beginnen. Geen van de aanwezigen vroeg daarop meer het woord, tot grote opluchting van de Nederlandse delegatie, die aan de gezichten van enkele bewindslieden had kunnen zien dat ze wel degelijk nog een paar bezwaren hadden. Afsluitend spraken diverse leden van de Raad hun tevredenheid uit over het resultaat. Enkelingen lieten weten op sommige punten iets verder te hebben willen gaan, maar hiervan hadden afgezien omdat ze beseften dat het ging om een gezamenlijk JBZ-programma.

Niettemin bleek in de dagen na afloop van de zitting dat er nog geen volledige consensus was bereikt. Enkele lidstaten kwamen met aanvullende papers en lieten weten dat de besluitvorming tijdens de JBZ-Raad wel erg snel was verlopen. De resterende controverses betroffen vooral het jaar 2010 als datum voor de goedkeuring van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel, de besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid voor asiel/migratie en de oprichting van een Europees asielbureau dat de lidstaten zou moeten ondersteunen bij de invoering van het gemeenschappelijk asielstelsel. De vraag was of deze punten moesten blijven liggen tot de zitting van de Europese Raad, waar staatshoofden en regeringsleiders het laatste woord hadden, of dat er tijdens de bijeenkomst van de ministers van buitenlandse zaken (de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen, RAZEB, die de zittingen van de Europese Raad voorbereidt) op 2 november besluiten moesten vallen.

Dit laatste werd met succes geprobeerd. Wat bijvoorbeeld de meerderheidsbesluitvorming betreft (die op grond van het Verdrag van Amsterdam al op 1 mei 2004 had kunnen ingaan): hier wilde Duitsland nog enkele uitzonderingen vastgelegd zien. Tegelijk drong het aan op schrappen van het jaar 2010 als *deadline* voor het gemeenschappelijk Europees asielstelsel. De RAZEB kwam Berlijn tegemoet door inzake besluitvorming een uitzondering te

37) Verslag van de bijeenkomst van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken, 25 en 26 oktober 2004 te Luxemburg, p. 2.

maken voor legale migratie. De vraag was vervolgens of de RAZEB wel bevoegd was een aangepaste tekst van de JBZ-Raad door te sturen naar de Europese Raad. Ter voorkoming van onaangename verrassingen benaderde Algemene Zaken hierop het Bundeskanzleramt, dat akkoord ging met het compromis. Alleen legale migratie zou als uitzondering gelden en het jaar 2010 bleef gehandhaafd. Buitenlandse Zaken had inmiddels een lijst opgesteld van landen die eveneens bepaalde bezwaren hadden tegen de voorliggende tekst. Deze werden bilateraal benaderd, met als resultaat dat er op de zitting van de Europese Raad niets meer veranderd hoefde te worden.

Tijdens hun topontmoeting van 4 en 5 november gingen vervolgens de staatshoofden en regeringsleiders met de tekst akkoord. Tot een discussie kwam het niet: de kwestie van de EU-uitbreiding nam een groot deel van de aandacht in beslag. Enerzijds was dit natuurlijk een opluchting; anderzijds werd op deze wijze helaas een kans gemist om aan het HP algemene bekendheid te geven. In een toespraak tot het Europees Parlement lichtte premier Balkenende op 17 november het Programma toe. “Een veiliger Europa voor vrije burgers van wie de grondrechten goed zijn beschermd. Dáár gaat het ons om”, aldus de premier. Ook hij noemde het een “ambitieuze” programma.³⁸

Europees Parlement en Staten-Generaal

Wat waren de bijdragen van de gekozen volksvertegenwoordigers, op nationaal niveau en in het Europees Parlement? Om met dit laatste te beginnen, de Europarlementariërs werden uiteraard van het verloop van het proces in de achtereenvolgende JBZ-raden op de hoogte gehouden. De betrokken commissies, in het bijzonder de Commissie LIBE (Burgerlijke Vrijheden, Justitie en Binnenlandse Zaken), kregen enkele malen een mondelinge toelichting van de ministers Donner, Verdonk en Remkes. De laatste moest bij de nabeschouwingen in LIBE, op 25 november 2004, verstek laten gaan. Vermeld kan ook worden dat twee europarlementariërs, Jean-Louis Bourlanges en Giuseppe Gargani, de informele JBZ-Raad in Scheveningen (als toehoorders) mochten bijwonen, evenals trouwens de toenmalige UNHCR Lubbers.

De Franse liberaal Bourlanges fungeerde als rapporteur inzake de Ruimte. De definitieve versie van zijn verslag verscheen op 29 september, dus de dag vóór de informele Raadsbijeenkomst.³⁹ De rapporteur signaleerde dat de Ruimte in toenemende mate inbreuk maakte op de “elementaire beginselen van de democratie en de rechtszekerheid van het individu” en drong aan op “een ruime juridische harmonisatie”, als voorwaarde voor wederzijdse erkenning. Ook Bourlanges klaagde over de gebrekkige uitvoering van Raadsbesluiten: “Achter de papieren bouwwerken die in Brussel opgetrokken

38) <www2.europarl.eu.int/imk/sipade2?L=NL&PUBREF=-//EP//TEXT+CRE+20041117+ITEM-003+DOC+XML+V0//NL&LEVEL=3&NAV=X>.

39) A6-0010/2004.

worden, gebeurt er niets of heel weinig.” In een Aanbeveling betreffende de Ruimte kwam het EP met een gedetailleerde lijst van aandachtspunten, waarin de zinsnede uit het Nederlandse discussiestuk over solidariteit bij terroristische dreigingen letterlijk werd aangehaald.⁴⁰ De resolutie wees vluchtelingenkampen af, drong eveneens aan op betere uitvoering van genomen besluiten en bepleitte een Europese Openbare Aanklager. Uitbreiding van de bevoegdheden van het Hof en toepassing van de procedure van co-decisie met het Parlement behoorden eveneens tot de verlangens. Tijdens zijn optreden in het Europees Parlement op 13 oktober gaf minister Donner aan dat er grote overeenstemming bestond tussen de in het Europees Parlement levende ideeën en die in de Raad, maar dat het voorzitterschap welbewust de suggesties betreffende het Hof niet had overgenomen, dit in verband met de sinds de EU-uitbreiding sterk toegenomen werklast van dit orgaan. De wens van medebeslissingsrecht inzake asiel/migratie werd in het HP echter wél gerealiseerd.

Bij het plenaire debat in het Europese Parlement op 17 november 2004 met premier Balkenende kreeg het voorzitterschap tal van gelukwensen toegezwaaid.⁴¹ Uiteraard werden er ook leemten in het HP geconstateerd. Zo miste een afgevaardigde een passage over de noodzaak van bescherming van slachtoffers van terrorisme; een andere parlementariër betreurde het dat er geen fonds voor integratie was gekomen. Onvrede heerste bij vertegenwoordigers uit middelgrote lidstaten over de G-5. Een conservatieve Pool verzette zich tegen de gekwalificeerde meerderheid, die zijn land zou kunnen dwingen tot het “slikken” van asielzoekers uit Azië of Afrika. Dit laatste werd door premier Balkenende in zijn repliek met nadruk ontkend. Aangezien het plenaire debat echter betrekking had op alle agendapunten van de Europese Raad van 4 en 5 november, dus ook over de Lissabon-strategie, kon er van een diepgaande gedachtenwisseling over het Programma geen sprake zijn.

Ook in een aantal nationale parlementen is het Haags Programma behandeld. Veel werk verzette de Commissie Europa van het Britse Hogerhuis, die hoorzittingen aan het onderwerp wijdde en na afloop een uitvoerig rapport samenstelde.⁴² In de Duitse Bondsdag maakte de CDU/CSU-oppositie vooral een punt van het ontbreken van afspraken over opvangcentra in Afrika. De FDP van haar kant had grote zorgen over de consequenties van de talrijke anti-terrorismemaatregelen voor de vrijheid van de burger en stelde dit probleem in een *Grosse Anfrage* uitvoerig aan de orde.⁴³ FDP-Bondsdaglid Sabine Leutheusser-Schnarrenberger waarschuwde voor het gevaar van een “Sicherheitsstaat”.

De Nederlandse Tweede Kamer gaf begin 2004 te kennen graag bij het voorzitterschap betrokken te willen worden en regelmatige debatten met de

40) P6_TA92004)0022.

41) Zie noot 32.

42) House of Lords, European Union Committee: The Hague Programme: a five year agenda for EU justice and home affairs. Report with Evidence. London: The Stationary Office, 2005.

43) Das Parlament, 11 april 2005.

bewindslieden op prijs te stellen. Echter, toen een bijeenkomst voorafgaande aan de ingelaste JBZ-Raad moest worden belegd, bleek dit in verband met het reces niet uitvoerbaar. Over de volgende JBZ-raden werd overleg gevoerd in de vaste Kamercommissies voor resp. BZK en Justitie. Geklaagd werd herhaaldelijk over de procedure rond het HP, waaronder het feit dat de stukken te laat arriveerden. Mevrouw Albayrak (PvdA) maakte nadrukkelijk bezwaar tegen het vertrouwelijk karakter van de fiches “omdat het Nederlandse parlement hierdoor niet op een goede manier invulling kan geven aan haar parlementaire instemmingsrecht”. Het ambitieniveau bestempelde zij tijdens een overleg op 14 oktober als “ronduit teleurstellend”.⁴⁴ Met name de ministers Donner en Verdonk benadrukten van hun kant steeds dat het HP een grote stap vooruit was. Zo wees eerstgenoemde, tijdens het overleg op 18 november, op de verbeterde uitwisseling van informatie, waarbij niet langer werd gesproken van de mogelijkheid van uitwisseling, maar van een verplichting.⁴⁵ Het plenaire debat in de Kamer over de Europese top vond plaats op 10 november, kort na de moord op Theo van Gogh en enkele uren na de politie-inval in Laakkwartier in Den Haag. Veel Kamerleden waren duidelijk met hun gedachten elders, en beperkten zich tot uitroepen als: “Waar is Gijs de Vries? Waar is hij eigenlijk mee bezig? Wat zijn de concrete resultaten?”⁴⁶ Behalve de afspraken van de top (die over de Lissabon-Strategie inclusief) stond ook de Staat van de Europese Unie op de agenda, wat aanleiding was tot uitvoerige discussies over Turkije. Van een systematische evaluatie van het Programma kon dus geen sprake zijn.

Meer gelegenheid tot bespiegelingen bood de Eerste Kamer, die op 1 februari 2005 het HP op de agenda had staan.⁴⁷ De woordvoerders bleken het stuk goed gelezen en geanalyseerd te hebben. Van de Beeten (CDA) wees op de zinsnede “geconcentreerde vervolging door Eurojust”, waarvoor zijns inziens de juridische basis ontbrak. Minister Donner gaf toe dat de formulering onjuist was en dat eigenlijk bedoeld was “een zo gecoördineerd mogelijke uitoefening door Eurojust van vervolging in de diverse lidstaten”. Jurgens (PvdA) op zijn beurt sprak van een “fixatie op terrorismebestrijding”, waarop de minister antwoordde dat het punt vaak pro forma op de JBZ-agenda werd gezet, zonder dat het onderwerp van een werkelijk debat was. Samenvattend moet worden geconstateerd dat althans de Tweede Kamer bij de totstandkoming van het HP een kans heeft gemist en helaas ook de toetsing grotendeels achterwege heeft gelaten.

44) Tweede Kamer, Verslag algemeen overleg 14 oktober 2004, 23 490 nr. 351.

45) Tweede Kamer, Verslag algemeen overleg 18 november 2004, 23 490 nr. 352.

46) Handelingen Tweede Kamer, 10 november 2004, TK 21, 21-1213.

47) Handelingen Eerste Kamer, 1 februari 2005, EK 14.

Beoordeling resultaat

Het HP is de eerste gelegenheid geweest waarbij de EU-25 het eens werd over een veelomvattend pakket maatregelen. Dit laat zien dat, ondanks alle problemen die dit oplevert, besluitvorming ook in een uitgebreide Unie mogelijk is, en alleen al om deze reden kan Nederland tevreden zijn.⁴⁸ Natuurlijk waren de nieuwe lidstaten vaak nog wat bescheiden; ze waren in veel gevallen ook niet geheel vertrouwd met de vaak uiterst complexe materie. Maar dat ook zij soms met concrete eisen konden komen bewees Polen, dat gesteund door de Hongaren met kracht aandrang op de snelle toetreding van de nieuwe lidstaten tot de Schengen-groep en het opheffen van de controle aan de grenzen tussen oude en nieuwe lidstaten. Wat betreft reciprociteit met de VS inzake visa dreigde Polen zelfs met een veto; maar omdat op dit terrein al meerderheidsbesluitvorming gold, diende het ook hier in te binden. Bij grensbewaking kregen de nieuwe leden in zeker opzicht hun zin: het voorgestelde systeem van grenswachten, waar ze weinig voor voelden, zal worden bestudeerd, meer niet. Overigens hebben enkele betrokken ambtenaren uit de nieuwe lidstaten onomwonden te kennen gegeven dat ze enigszins overdonderd waren door het tempo waarin het HP gestalte kreeg.

De toename met tien leden bracht wél met zich mee dat de neiging tot groepsvorming groeide. Het voorzitterschap merkte tijdens de totstandkoming van het Haags Programma dat de Frans-Duitse samenwerking steeds inniger wordt. Ook de La Baule groep van de vijf grootste EU-landen kwam met regelmaat bijeen. Soms heerste onder kleinere landen de neiging om van deze groep een formele rapportage te verlangen. Het nadeel zou dan zijn dat men het gezelschap hiermee een speciale status zou geven. Onderwijl betekende het feit dat het plan-Schily voor de opvangkampen juist in dit gezelschap schipbreuk leed, dat het bestaan van de groep ook zijn voordelen kan hebben. Nederland zelf voert trouwens voorafgaand aan iedere JBZ-Raad Benelux-overleg. Een ander verband dat hier genoemd kan worden is dat van Benelux, Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk en Spanje. Deze landen ondertekenden in mei 2004 in Prüm een verdrag inzake de verdere ontwikkeling van Schengen.⁴⁹ Het gaat hier vooral om politiesamenwerking tussen naburige lidstaten, maar de ambities kunnen verder reiken. In tegenstelling tot de La Baule groep, ook wel de G-5 genoemd, staat dit initiatief voor elke lidstaat open.⁵⁰ Tot slot kan nog worden gewezen op de steun die het voorzitterschap van enkele afzonderlijke lidstaten kreeg. Steeds is in dit verband de naam Spanje gevallen. Door de snelheid en de

48) Uiteraard valt op het Haags Programma af te dingen: het is een voornamelijk politiek document. Toch is het voor elkaar krijgen van een dergelijk politiek instrument onder de geldende omstandigheden geen sinecure.

49) Treaty between the Kingdom of Belgium, the Federal Republic of Germany, the Kingdom of Spain, the Republic of France, the Grand Duchy of Luxembourg, the Kingdom of the Netherlands and the Republic of Austria concerning the deepening of cross-border cooperation, in particular in the fields of the fight against terrorism, cross-border criminal activities and illegal migration.

50) Staat van de Unie 2004-2005, p.28.

kwaliteit van hun reacties en van hun bijdragen lieten de Spanjaarden zien dat de onderwerpen van het Haags Programma voor hen zeer belangrijk waren. Met andere woorden: ook de problemen rond groepsvorming bleek het voorzitterschap aan te kunnen.

Dan de inhoud van het document. Wie nog mocht twijfelen aan de waarde ervan dient kennis te nemen van het aanhangsel bij het Actieplan dat de Commissie in mei 2005 uitbracht.⁵¹ Dit bevat een lijst van alle maatregelen en acties die tot 2010 op basis van het Haags Programma ondernomen zullen worden. Zelfs als in aanmerking wordt genomen dat niet alle trefwoorden (bijv. dat van Kaliningrad) in het Programma zelf zijn terug te vinden, moet toch worden gesproken van een indrukwekkend samenstel van stappen. In het bijzonder valt op dat er nauwkeurige afspraken zijn gemaakt over systematische evaluatie van alle instrumenten.

Het eerste onderdeel van het Haags Programma, *Versterking van de vrijheid*, bevat maatregelen over asiel, immigratie, integratie en visa. Het streven is duidelijk gericht op eenvormigheid van beleid en regelgeving; ten aanzien van asiel/migratie/grenzen worden zelfs uitdrukkingen als “eerlijke verdeling van verantwoordelijkheid, waaronder de financiële gevolgen” en “verdergaande harmonisatie van wetgeving” gebezigd. De besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid is al genoemd; het nationale vreemdelingenbeleid zal in toenemende mate worden vervangen door regels van gemeenschapsrecht. Inzake asiel is het doel één gemeenschappelijke asielprocedure en een uniforme status voor mensen aan wie asiel is verleend; in 2010 moet het gemeenschappelijk stelsel zijn geconcretiseerd. Er komt voorts een Europees asielbureau dat de lidstaten zal steunen bij de verdieping van het beleid. Een gedeelte over de externe dimensie van asiel/migratie bevat stappen inzake nauwere samenwerking met landen van herkomst en doorreis, gemeenschappelijk terugkeerbeleid en betere grenscontroles. Onder het hoofd “beheersing van migratiestromen” staan genoemd het agentschap voor de buitengrenzen, teams van experts die de lidstaten in noodgevallen kunnen bijstaan, en een communautair fonds voor de grensbewaking. Tevens wordt een begin gemaakt met gemeenschappelijke visumaanvraagkantoren. Het integratiebeleid heeft eveneens een plaats in het Programma gekregen.

Het onderdeel *Versterking van de veiligheid* besteedt vooral aandacht aan het opheffen van belemmeringen bij samenwerking. De Commissie is verzocht eind 2005 met voorstellen te komen voor uitwisseling van wetshandavingsinformatie, met als uitgangspunt het beginsel dat verstrekking van gevraagde gegevens regel zal zijn. Het Programma besteedt ruime aandacht aan terrorismebestrijding, uiteraard rekening houdend met de talrijke maatregelen die de EU sinds 2001 al genomen heeft. Onder meer is afgesproken dat SITCEN, het “situatiecentrum” van het secretariaat-generaal

51) Commission of the European Communities: The Hague Programme: Ten priorities for the next five years. The Partnership for European renewal in the field of Freedom, Security and Justice. Brussel, COM(2005)0184, 2005, p. 13-30.

van de EU-Raad, jaarlijks aan de Raad een strategische analyse van de dreiging voorlegt, op basis van gegevens van de nationale inlichtingendiensten en waar nodig Europol. Het functioneren van Europol en Eurojust zal worden verbeterd; wat betreft politieke samenwerking zal de inzet van gemeenschappelijke onderzoeksteams worden bevorderd middels de afvaardiging van nationale deskundigen. Verder is afgesproken dat de EU uiterlijk medio 2006 zal beschikken over een samenhangend systeem voor beheersing van grensoverschrijdende crises die infrastructuur en burgerbevolking bedreigen. Voorts benadrukt het Programma het belang van preventie van misdaad en het ontwikkelen van een instrument om de inspanningen van de lidstaten te ondersteunen. Het in het Grondwettelijk Verdrag genoemde Comité voor interne veiligheid (COSI) zal in het kader van het Haags Programma worden voorbereid.

Het gedeelte over de *Versterking van het recht* begint met een passage over het Europees Hof van Justitie; de nadruk valt hier op het sneller geven van antwoord op aan het Hof voorgelegde rechtsvragen. Relatief uitvoerig gaat het document in op versterking van het wederzijds vertrouwen en het ontwikkelen van een Europese justitiële cultuur “die gebaseerd is op diversiteit van de rechtsstelsels van de lidstaten en eenheid ingevolge het Europees recht”. Het vertrouwen heeft vooral betrekking op strafrechtelijke en civielrechtelijke samenwerking, waarvoor in beide gevallen het beginsel van wederzijdse erkenning van rechterlijke uitspraken zal moeten gelden. In het geval van strafrecht verkeert dit proces nog in de beginfase. Het Europees aanhoudingsbevel vormt echter een voorbeeld van de snelheid waarmee voortgang wordt gemaakt. Het Programma spreekt verder van onderlinge aanpassing van het materieel strafrecht betreffende ernstige criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie. Ten aanzien van Eurojust is aangedrongen op samenwerking bij en coördinatie van onderzoeken en waar mogelijk geconcentreerde vervolgingen in gevallen van ernstige grensoverschrijdende criminaliteit en terrorisme. De term Openbaar Ministerie ontbreekt echter. Aandacht is tot slot ook besteed aan het burgerlijk recht. Zo zullen de komende jaren verbeteringen op het terrein van het conflictenrecht inzake erfopvolging, het huwelijksvermogensrecht en echtscheiding worden onderzocht. Het Haags Programma eindigt met een zeer beknopt hoofdstuk over Externe Betrekkingen: ten aanzien van derde landen, groepen van landen en regio's zal inzake de JBZ-samenwerking een consistent beleid worden ontwikkeld.

Deze reeks programmapunten illustreert in elk geval de steeds verdere “supranationalisering” van de JBZ-samenwerking, een ontwikkeling die niet zozeer voortkomt uit de dringende behoefte om bevoegdheden aan de EU over te dragen maar te verklaren valt uit de overweging dat toepassing van de klassieke supranationale procedures de beste garanties biedt voor slagvaardige besluitvorming op EU-niveau.⁵² Hoe ver dit proces in de weinige jaren van zijn bestaan inmiddels is gevorderd blijkt niet alleen uit de passages over asiel/migratie, maar bijv. ook uit het programma van wederzijdse erkenning in

52) Zie ook De Zwaan en Bultena, op. cit., p. 450.

strafzaken. Het Haags Programma beschouwt dit als “de hoeksteen van justitiële samenwerking”. Samenvattend: zeker gelet op de verstrekkende gevolgen die veel van de afgesproken maatregelen kunnen hebben, mag van een document met substantiële inhoud worden gesproken.

Beoordeling van het voorzitterschap

Wat vooral wat opvalt bij de beoordeling van de manier waarop het voorzitterschap het Programma tot stand heeft gebracht, is het uitzonderlijk hoge tempo waarin dit is gebeurd. We zagen dat de projectgroep op Justitie pas op 1 juni 2004 daadwerkelijk begon te functioneren, een tijdstip dat ook door de direct betrokkenen als ietwat laat ervaren werd. Het feit dat het Programma op 12 oktober voor het eerst op de agenda van de Coreper stond en vervolgens al op 5 november door de Raad geaccordeerd werd, is eveneens zeer uitzonderlijk. Een dergelijke snelle besluitvorming op JBZ-terrein heeft in het verleden slechts één keer plaatsgevonden, nl. na de aanslagen in New York van 11 september 2001.⁵³

Hoe kon dit tempo bereikt worden in een periode waarin van een crisistemming geen sprake was? Een soms geuite verklaring is dat het Programma geen controversiële zaken bevat, en dat het vooral om intenties gaat. Deze opvatting komt echter niet overeen met onze eigen, zojuist geformuleerde indrukken. De materie is uiterst gevoelig. En dat het Programma aanmerkelijk meer bevat dan intenties blijkt alleen al uit de grote hoeveelheid agentschappen en fondsen waar het Programma in voorziet: een mensenrechtenbureau in Wenen, een bureau voor ondersteuning voor de asielregeling, een nieuw Europees vluchtelingenfonds, een terugkeerfonds, het agentschap voor de buitengrenzen, en een communautair fonds voor grensbeheer.

De conclusie mag dus luiden dat de soepele besluitvorming voor een belangrijk deel te danken is geweest aan de aanpak van het voorzitterschap. In de eerste plaats heeft dit kennelijk goed de stemming onder de lidstaten aangevoeld en deze middels het discussiestuk van 9 juli 2004 op de vereiste diepten verder weten te peilen. In de tweede plaats heeft het door een juiste toonzetting de bereidheid tot een gezamenlijke inspanning gecreëerd en deze tot het einde weten te handhaven. In de derde plaats heeft het succesvol geëxperimenteerd met de geheel nieuwe aanpak van fiches, waarin de hoofdproblemen samengevat waren. Achteraf bezien zijn ook de uitvoerige inhoudelijke discussies, het passeren van werkgroepen en comités, alsmede het gekozen traject op hoog politiek niveau juiste keuzen geweest. Duidelijk is wél dat Nederland bij deze wijze van opereren enkele risico's heeft genomen of, anders uitgedrukt, het geluk aan zijn kant had. Dat de Duitsers (mede als gevolg van protesten van de kant van de Groene coalitiepartners) bereid waren

53) Natuurlijk moet hierbij worden aangetekend dat het Haags Programma niet juridisch bindend is, i.t.t. het Europees Arrestatiebevel.

hun plannen voor opvangkampen af te zwakken en dat de Britten zich neerlegden bij besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid: het was lange tijd niet zeker.

Tegelijk heeft deze nadruk op snelheid en besluitvorming in een beperkt aantal gremia ook nadelen gehad. Zo vertoont de redactie van het document de duidelijke sporen van haast, en was het geen overbodige luxe geweest als er in de laatste fase nog enig eindredactioneel werk was verricht. Voor de gedeelten over asiel/migratie waren veel meer woorden nodig dan voor de passages over veiligheid. In het bijzonder de tekst over terrorisme vertoont weinig samenhang. Verder bevat het document een zinsnede over evaluatie van de uitvoering van het Schengen-acquis die geheel uit de lucht komt vallen. Te betreuren is ook dat het onderwerp Externe Betrekkingen op verscheidene plaatsen voorkomt, zonder dat de reden hiervoor wordt duidelijk gemaakt.⁵⁴

Spijtig is in het bijzonder dat het voorzitterschap geen gelegenheid vond om Noorwegen en IJsland met de vereiste zorgvuldigheid te consulteren. Deze landen maken geen deel uit van de EU, maar sinds maart 2001 zijn de controles aan hun grenzen met de EU-lidstaten volledig afgeschaft. Het Schengen-acquis passen zij volledig toe. Het had daarom voor de hand gelegen om met het tweetal over de relevante delen van het Programma in overleg te treden, zoals ook het voorafgaande Ierse voorzitterschap gedaan had. Een Noorse delegatie bezocht nog Den Haag, met het verzoek althans inzage in de tekst te mogen krijgen; Nederland weigerde. Inzake biometrische identificatiemiddelen en biometrische gegevens, ten aanzien van welke het Programma geharmoniseerde oplossingen bepleit (para 1.7.2) hadden de Noren nog apart overleg willen voeren. Uit een persconferentie van minister Remkes moesten zij vervolgens echter opmaken dat de besluiten al gevallen waren. Ook de VS waren geïnteresseerd in inzage vooraf van de Programma-tekst. Het Nederlandse voorzitterschap, ofschoon het moeilijk van een anti-Amerikaanse houding kon worden beschuldigd, weigerde ook dit verzoek. Washington hoopte in het bijzonder op een passage in het slotgedeelte waarin gewezen zou worden op het belang van nauwe Amerikaans-Europese samenwerking op het gebied van terrorismebestrijding.

Wie eveneens – althans in eigen ogen – weinig werden geraadpleegd waren maatschappelijke en burger-organisaties. Dit is des te opvallender omdat de tekst van het Programma herhaaldelijk naar de zorgen en verwachtingen van “de burgers in Europa” verwijst – met zo veel nadruk zelfs dat het haast lijkt alsof het JBZ-beleid zijn legitimiteit rechtstreeks aan de Europese volken

54) Eén der direct betrokkenen heeft opgemerkt dat herschrijving van de tekst uitgesloten was omdat deze het resultaat was van tal van compromissen. Herschrijving, en zelfs verplaatsing van tekstgedeelten, zou eerder afgesloten discussies opnieuw geopend hebben. Zo waren er stemmen opgegaan, onder meer bij het secretariaat van de Raad en het Ministerie van Buitenlandse Zaken, om de paragrafen over Externe Betrekkingen in één afzonderlijk blok onder te brengen. Een aantal lidstaten voelde hier echter niet voor.

ontleent.⁵⁵ Hoe het ook zij, de Commissie leek weinig geïnteresseerd in bijdragen uit deze richting. De Mededeling van 2 juni 2004, waarin zij haar balans opmaakte van vijf jaar Tampere, bevatte een oproep aan “alle betrokken partijen en burgers” om vóór 31 augustus 2004 met bijdragen te komen voor het nieuwe programma. Omdat deze periode echter grotendeels samenviel met de zomervakanties was duidelijk dat er binnen dit tijdsbestek moeilijk afgewogen commentaren geproduceerd konden worden; het aantal reacties was dan ook zeer bescheiden. De Commissie liet vervolgens na een synthese van de ingebrachte bijdragen te maken, laat staan deze te publiceren. Het voorzitterschap van zijn kant heeft enkele initiatieven ondernomen. Het discussiestuk voor de JBZ-Raad van 19 juli kwam op de webpagina van het voorzitterschap te staan. In de eerste helft van 2004 had het Ministerie van Justitie bovendien een aantal workshops georganiseerd waaraan externe deskundigen deelnamen, in het bijzonder op de terreinen van asiel en migratie. Begin juli volgde een seminar over biometrie. Begin september belegde Justitie in Amsterdam een conferentie over asiel en migratie, speciaal met het oog op het HP. Dit soort activiteiten waren echter een stuk schaarser op andere terreinen die door het HP bestreken werden.

In Nederland hadden verschillende groeperingen van hun interesse blijk gegeven. Zo brachten de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) in 2003 gezamenlijk een briefadvies uit ten aanzien van de agenda van het komend Nederlands EU-voorzitterschap op de terreinen van asiel en migratie. AIV en ACVZ brachten vervolgens begin 2004 afzonderlijk van elkaar aanvullende adviezen uit. Deze werden in afhoudende zin beantwoord door een brief die door de bewindslieden Verdonk, Bot, Van Ardenne en Nicolaï gezamenlijk werd ondertekend.⁵⁶ Ook de Permanente commissie van deskundigen in internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen-, en strafrecht (de zogeheten commissie-Meijers) kwam met enkele reacties. Haar voorzitter, prof. mr. C.A. Groenendijk, uitte in een brief aan de Bijzondere commissie voor de JBZ-Raad van de Eerste Kamer (1 november 2004) zijn bezorgdheid over het feit dat het Nederlandse voorzitterschap, blijkens de fiches voor de JBZ-Raad van 30 september, bezig was de hoofdthema's van Tampere in te wisselen voor een opmerkelijk eenzijdige inzet op het thema “veiligheid”. Voorts betreurde hij het dat het Nederlandse voorzitterschap ervoor gekozen had de discussie “in eerste instantie vertrouwelijk te laten plaatsvinden, dit in tegenstelling tot de reactiemogelijkheid die de *civil society* kreeg van de Europese Commissie”. In een volgende brief, gedateerd 25 november 2004 en gericht aan de vaste commissie voor Justitie van de Tweede Kamer, uitte Groenendijk zijn

55) Zo bevat de inleiding de volgende zin: “De burgers van Europa verwachten terecht dat de Europese Unie grensoverschrijdende problemen zoals illegale migratie, mensenhandel en mensensmokkel, terrorisme en georganiseerde criminaliteit met vereende krachten en effectiever aanpakt en er ook preventief tegen optreedt, met eerbiediging van de fundamentele vrijheden en rechten.”

56) Ministerie van Justitie, Directie Vreemdelingenbeleid, 25 juni 2004, 5286721/04/DVB

ontstemming over het feit dat “praktisch alle voorbereidende stukken” voor het HP voor het publiek geheim waren gehouden. Dit was volgens hem een afwijking met de gang van zaken in de voorafgaande jaren. Over het publiceren van het discussiestuk voor de JBZ-Raad van 19 juli repte Groenendijk overigens niet: bij navraag is ons gebleken dat dit de commissie-Meijers was ontgaan.

Uit andere lidstaten kwamen soortgelijke commentaren. Zo toonde het Britse Hogerhuis zich verbolgen over het feit dat het slechts van de eindversie van het Haags Programma kennis had mogen nemen en eerdere ontwerpen niet had mogen inzien: “It is unacceptable that Parliament was denied the opportunity to examine and comment on proposals of such importance until it was too late to influence their content.”⁵⁷ De Britse NGO Statewatch wist eind september de teksten van een aantal fiches voor de informele JBZ-Raad in handen te krijgen en leverde commentaar.⁵⁸ Eind oktober bleek Statewatch over een ontwerptekst voor het HP te beschikken en voorzag deze eveneens van aantekeningen. Ook deze organisatie klaagde over het gebrek aan transparantie. In contrast met deze geluiden stond echter de toespraak die een beleidsmedewerker van het Ministerie van Justitie in december 2004 namens minister Verdonk voor de Internationale Organisatie voor Migratie hield. Na te hebben opgemerkt dat publieke steun een van de meest kritieke succesfactoren is voor elke beleidsontwikkeling, en zeker op het gevoelige terrein van migratie, betoogde hij: “The Dutch government sought added value by involving international and non-governmental organisations and society at large in the debate. All relevant players were consulted during the preparatory phase.”⁵⁹ Waarvan akte.

Al met al zullen de snelheid en de ruime mate van vertrouwelijkheid van het proces er toe hebben bijgedragen dat het Programma bij het bredere publiek weinig bekendheid kreeg, zeker in vergelijking met het dossier-Turkije. De Nederlandse pers besteedde er weinig aandacht aan; alleen Elsevier kwam met een uitvoerig achtergrondartikel. Begrijpelijkerwijs was de belangstelling in Duitsland groter, dit in verband met het stranden van de plannen van minister Schily en de kritiek van de CDU/CSU-oppositie in de Bondsdag op diens optreden.⁶⁰ De Frankfurter Allgemeine analyseerde de inhoud, met als kop “Ehrgeizige Vorhaben im Haager Programm”.⁶¹

57) House of Lords, European Union Committee: *The Hague Programme: a five year agenda for EU justice and home affairs. Report with Evidence*. London: The Stationary Office, HL Paper 84, p. 8.

58) Zie voor het 2004 archief van Statewatch:
<http://www.statewatch.org/news/archive2004.htm>

59) IOM Council, *International Dialogue on Migration: “Valuing Migration”*. The Year in Review, 1 december 2004.

60) Toespraak Wolfgang Schäuble in Bondsdag, 11 november 2004.
Zie: www.cducsu.de.

61) FAZ, 5 november 2004.

Nederlandse voorkeuren

In de inleiding merkten we op dat, anders dan vroeger, voorzitterschappen weinig gelegenheden meer bieden om met eigen agenda's te komen en nationale prioriteiten te doen gelden. Zowel op Justitie als op Buitenlandse Zaken wordt onderstreept dat Nederland zo veel mogelijk getracht heeft als voorzitter een neutrale rol tegenover de lidstaten afzonderlijk te spelen, en dat zijn geloofwaardigheid in het geding was gekomen als het anders had gehandeld. Tegelijk echter is duidelijk dat er wel degelijk ook Nederlandse thema's en opvattingen naar voren zijn gebracht en er op de Nederlandse belangen is gelet. Een voorbeeld is het thema van de integratie van onderdanen van derde landen en hun gezinsleden. De Europese Raad van Thessaloniki van 19 en 20 juni 2003 had opgeroepen tot een Europees kader hiervoor; in de nota van het voorzitterschap, 9 juli 2004, had Nederland het belang hiervan nog eens onderstreept en geconstateerd dat "men het eens zal moeten worden over een gemeenschappelijke visie op toekomstige doelstellingen voor het integratiebeleid, en over de basisbeginselen die aan dit brede kader ten grondslag moeten liggen". Specifiek stelde Nederland een jaarlijkse conferentie voor van de ministers die met integratie zijn belast. Het Haags Programma is ten aanzien van integratie echter wat terughoudend. Het stelt vast dat er een Europees kader moet komen, roept op tot het vaststellen van basisbeginselen en dringt aan op een structurele uitwisseling van informatie. Bij dit soort algemeenheden blijft het echter, dit vermoedelijk mede als gevolg van het ontbreken van een expliciete verdragsbasis voor integratie en vanwege het feit dat in het bijzonder de nieuwe lidstaten, waaronder Polen, niet in het onderwerp waren geïnteresseerd.

Een ander item waar Nederland belangstelling voor had was een effectief terugkeerbeleid. Wat dit betreft heeft het Programma méér te bieden: een terugkeerfonds; landen- en regiospecifieke gemeenschappelijke geïntegreerde terugkeerprogramma's; communautaire overname-overeenkomsten; alsmede de benoeming, door de Commissie, van een speciale vertegenwoordiger voor een gemeenschappelijk overnamebeleid. Terwijl het hier in het bijzonder gaat om de portefeuille van minister Verdonk, kan worden vastgesteld dat ook de invloed van Buitenlandse Zaken op de asiel/migratiepassages herkenbaar is. Zeker de nadruk op een alomvattende aanpak, waarbij alle fasen van migratie aan bod komen, weerspiegelt de formuleringen die het ministerie in 1998 bezigde, toen het met zijn initiatief kwam voor een High Level Working Group.

Daarentegen valt de voorkeur van Buitenlandse Zaken voor de oprichting van een Europees Openbaar Ministerie in de eindtekst niet terug te vinden. De Raad van State sprak in een later stadium haar verbazing uit over deze lacune.⁶² Het voorstel stuitte echter op de tegenstand van zowel een groot deel van de lidstaten als op die van het Nederlandse Ministerie van Justitie. Daarentegen is

62) Raad van State: Advies over Voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het op 29 oktober 2004 te Rome totstandgekomen Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa. Kamerstukken II 2004/05, 30 025 (R 1783), nr. 4.

wél de Nederlandse hand te zien in de formuleringen over het Hof van Justitie. Minister Donner verklaarde in oktober in het Europees Parlement het onaanvaardbaar te vinden dat de behandeling van prejudiciële vragen over de uitleg van Gemeenschapsrichtlijnen vaak meer dan twee jaar in beslag neemt, zeker als dit meebrengt dat al die tijd personen moeten worden vastgehouden. In het Grondwettelijk Verdrag (art. III-369) was al aangedrongen op een snellere behandeling wanneer de zaak een gedetineerde persoon of een in bewaring genomen vreemdeling betreft. In de eindtekst van het HP wordt de Commissie verzocht met een hiertoe strekkend voorstel te komen; voorzover nodig zal het statuut van het Hof moeten worden gewijzigd. Veel terughoudender stond Nederland tegenover voorstellen om de bevoegdheden van het Hof uit te breiden en dit orgaan te belasten met de rechtspraak op het gehele terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken. Reden voor deze terughoudendheid was dat de werklast van het Hof als gevolg van de uitbreiding sterk was toegenomen. Minister Donner liet het Europees Parlement weten dat het voorzitterschap dergelijke voorstellen tot uitbreiding van bevoegdheden welbewust niet had overgenomen.

Wat Binnenlandse Zaken betreft, dit zag zijn wens over een passage betreffende crisisbeheersing gerealiseerd en kon zijn opvattingen eveneens herkennen in een afzonderlijke paragraaf over misdaadpreventie. Over dit betrekkelijk jonge onderwerp had BZK in juli een internationaal seminar georganiseerd. De Commissie bleek er eveneens voor te voelen: in haar evaluatie van Tampere had zij onder meer aangedrongen op toetsing van wetgevingsvoorstellen op criminaliteits- en terrorismebestendigheid, de aanpak dus van de Nederlandse wet BIBOB (Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur). Hoewel Frankrijk en enkele andere landen hier weinig voor voelden legde het Programma nadruk op het belang van Europese instrumenten voor het vergaren van informatie en op de nuttige functie die het Europees netwerk inzake criminaliteitspreventie kan vervullen.

Overigens is in de Eerste en Tweede Kamer nooit de vraag gesteld of Nederland ten aanzien van het Haags Programma eigen wensen had en, zo ja, of het deze heeft kunnen realiseren. Ook de betrokken bewindslieden zijn op dit onderwerp niet uitvoerig ingegaan.

Conclusies

Het Haags Programma kan om vier redenen worden beschouwd als een opmerkelijke verrichting van het Nederlandse EU-voorzitterschap. In de eerste plaats was het mede aan Nederland te danken dat het nieuwe meerjarenprogramma voor de Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Recht op de Europese agenda kwam. Immers, het Programma van Tampere (1999), waar het HP een vervolg op moest worden, bevatte noch een einddatum noch afspraken over de follow-up. Weliswaar was in de aanloopfase ook de Europese Commissie bezig voorbereidingen te treffen voor een nieuw programma, feit blijft echter dat er zelfs in december 2003 nog geen zekerheid bestond over de vraag of dit er zou komen.

In de tweede plaats moet in aanmerking worden genomen dat de omstandigheden in een aantal opzichten niet bevorderlijk waren voor een vlotte afloop. Zo was er uitzonderlijk weinig tijd beschikbaar: de formele opdracht van de Europese Raad kwam pas in juni 2004 tot stand. En omdat Nederland zelf verkoos om de Europese Raadszitting van december 2004 grotendeels aan Turkije te wijden, moest het HP al tijdens de zitting van begin november worden goedgekeurd. Ook de coördinatie van het totstandkomingsproces was verre van eenvoudig. De JBZ-Raad, die in de EU-25 uit meer dan vijftig ministers bestaat, stond ook al vóór de EU-uitbreiding bekend om zijn logge besluitvorming. Zowel de aard van de onderwerpen, die behoren tot de kern van de soevereiniteit van de lidstaten, als het gecompliceerde samenstel van communautaire en intergouvernementele processen draagt hier toe bij.

Op het nationaal niveau diende gecoördineerd te worden tussen de ministeries van Algemene Zaken, Buitenlandse Zaken, Justitie en Binnenlandse Zaken. Gezien de inhoud van het HP moest het grootste deel van de werkzaamheden worden verricht door Justitie, dat zich met grote bekwaamheid van deze taak heeft gekwetend maar in de voorbereidende fase van het voorzitterschap aarzelingen over de operatie leek te hebben. Meningsverschillen in deze periode tussen Justitie enerzijds en Algemene Zaken en Buitenlandse Zaken anderzijds waren hierdoor onvermijdelijk. Het feit dat er geen beleidsambtenaar van Buitenlandse Zaken in de projectgroep zat, kan weer nadelig geweest zijn voor het gevoel van betrokkenheid van dit ministerie en gemaakt hebben dat contrasterende opvattingen niet tijdig werden geharmoniseerd. Onder deze omstandigheden werd er regelmatig van Algemene Zaken verwacht dat het knopen zou doorhakken.

In de EU had men niet alleen te maken met de onderling soms sterk afwijkende opvattingen van de lidstaten, alle met hun eigen rechtstradities, maar ook met de Commissie en het secretariaat van de Raad. Uit het onderzoek is gebleken dat er ten aanzien van de twee laatstgenoemde instanties geen eenduidige Haagse opvatting over samenwerking bestond. Daarnaast werd het Haags Programma niet alleen besproken in de JBZ-Raad, maar ook in de RAZEB en de Europese Raad, wat tot verdere verwarring kon leiden. Niet in de laatste plaats diende het voorzitterschap zich er bovendien van bewust te zijn dat de door het HP bestreken onderwerpen sterk in de aandacht stonden van allerlei maatschappelijke organisaties, die de totstandkoming nauwlettend volgden.

Dan, in de derde plaats, de inhoud van het Programma. Hoewel klachten zijn geuit over het gebrek aan visie en ambitie, kan worden geconstateerd dat het document – dat nadruk legt op praktische vormen van samenwerking – zo'n 200 initiatieven ten aanzien van wetgeving en vooral uitvoering bevat, die in veel gevallen zijn voorzien van concrete data. Onder meer roept het op tot de oprichting van een aantal nieuwe agentschappen, waaronder dat voor de buitengrenzen. Ook de nadruk op het belang van uitwisseling van wetshandhavingsinformatie is een grote stap vooruit. Zeker nu het Grondwettelijk Verdrag vooralsnog niet in werking zal treden, is de verdere ontwikkeling van de Ruimte vrijwel geheel afhankelijk van uitvoering van het

HP. Over de vraag of dit zonder het Grondwettelijk Verdrag wel uitvoerbaar is verschillen de meningen.

Wel heeft de vormgeving van het HP zichtbaar te lijden gehad onder het snelle tempo van besluitvorming. Met een meer zorgvuldige eindredactie hadden herhalingen wellicht voorkomen kunnen worden; nu treft men op uiteenlopende plaatsen passages aan over Externe Betrekkingen. Opvallend is verder dat, anders dan in het Tampere-programma, de nadruk sterk is komen te liggen op versterking van de veiligheid. Deze nadruk werd niet zozeer geëxpliciteerd, want zoals we al constateerden werden voor het onderwerp veiligheid niet veel woorden gebruikt, maar impliciet ademen veel thema's in het HP de geest van *veiligheid*. Zo staan passages over migratie, die formeel onder het hoofdstuk *vrijheid* vallen, duidelijk in het teken van de angst voor illegale grensoverschrijding en georganiseerde misdaad. Een en ander lijkt mede het gevolg van het besluit van het Nederlandse voorzitterschap om het thema veiligheid tot een van zijn prioriteiten te verheffen, met de follow-up van Tampere als centrale inspanning hierbij. Deze accentverlegging is door sommigen betreurd. Anderzijds mag worden aangenomen dat zonder de druk om de veiligheid te vergroten en dreigingen als die van terrorisme te bestrijden, het HP moeizamer tot stand zou zijn gekomen.

Wat de specifiek Nederlandse voorkeuren betreft, deze zijn onder meer terug te vinden in de passages over de alomvattende aanpak van asiel/migratievraagstukken, terugkeerbeleid, integratie en misdaadpreventie. Aangezien echter met name Justitie van mening was dat Nederland als voorzitter de taak had consensus te bevorderen, en zeer beslist niet moest proberen nationale voorkeuren uit te dragen, zou het onjuist zijn het document te beoordelen in het licht van de vraag of er wel voldoende Nederlandse wensen zijn gerealiseerd. Het feit dat het document überhaupt tot stand is gekomen, en nog wel onder de naam Haags Programma, mag op zich al een succes worden genoemd.

Ten vierde: de wijze van totstandkoming. Naar onze smaak heeft het voorzitterschap vooral op dit punt interessant werk verricht. Met de deadline van 5 november in zicht, en gelet op de gevarieerde inhoud van het op te stellen meerjarenprogramma, zou het ondoenlijk zijn geweest de stukken langs de geijkte Brusselse paden van werkgroepen en comités te loodsen. Vandaar dat Justitie besloot om het proces grotendeels op het politieke niveau van formele en informele ministerraden te laten plaatsvinden. In de EU, waar de besluitvorming als regel een technocratisch en door expertise gedreven proces is, mag dit als zeer uitzonderlijk worden beschouwd. Het opmerkelijke is tegelijk dat deze aanpak resultaat heeft gehad. De keerzijde is dat deze methode het democratisch tekort in de EU opnieuw heeft onderstreept. Nationale parlementariërs – ook Nederlandse – klaagden herhaaldelijk dat ze niet of onvoldoende werden ingelicht maar toonden verder weinig actieve betrokkenheid. De inbreng van het Europese Parlement was eveneens beperkt.

Een novum in het proces was het werken met fiches in de informele JBZ-Raad van eind september 2004. Bedoeling was het voorlezen van teksten te vermijden en voor een echt debat zorg te dragen, dit ter stimulering van de politieke betrokkenheid. Deze methode, die eveneens het eindresultaat sterk

heeft vergemakkelijkt, kan worden beschouwd als een interessante aanvulling op het nieuwe Reglement van Orde. Dit legt de nadruk op het voeren van onderhandelingen buiten de Raadsvergaderingen en benadrukt het belang van groepsstandpunten. Inmiddels heeft het echter tot tal van praktische en diplomatieke problemen geleid.⁶³ De fichemethodiek heeft echter laten zien dat ook op de Raadsbijeenkomsten zelf nuttige debatten kunnen worden gevoerd. Voorwaarde is wel dat het voorzittende land bewindslieden paraat heeft die inhoudelijk én procedureel in staat zijn debatrondes te leiden.

Tot slot is het jammer geweest dat een onderwerp dat zo duidelijk mede werd uitverkoren vanwege de veronderstelde betrokkenheid van de Europese burger, zo weinig publieke aandacht heeft gekregen. Zeker op de ministeries van Algemene Zaken en Buitenlandse Zaken, geïnteresseerd als ze waren in de vraag of de resultaten het thuisfront zouden aanspreken, moet dit gebrek aan weerklank enige teleurstelling hebben gewekt. Voor Algemene Zaken kwam hier nog de onaangename ervaring bij dat de Europese Raad over het HP nauwelijks discussies heeft gevoerd, wat de publieke belangstelling evenmin bevordert zal hebben. De vraag rijst natuurlijk of het verstandig is om bij het selecteren van prioriteiten voor het voorzitterschap, naast inhoudelijke relevantie ook de vermeende uitstralende effecten doorslaggevend te laten zijn. Maar tegelijk kan moeilijk ontkend worden dat betrokkenheid van de Europese samenleving bij het Europese integratieproces van groot belang is, zeker wanneer het gaat om ingrijpende maatregelen op het terrein van veiligheid. Juist in dit licht valt het te betreuren dat de Nederlandse regering niet bij machte is geweest deze kans aan te grijpen om zowel de Europese Unie te promoten als het eigen succesvol optreden voor het voetlicht te brengen. Te betreuren valt ook dat het HP, terwijl het nota bene een Nederlandse naam draagt, in het buitenland meer media-aandacht heeft gekregen dan in Nederland zelf.

Niettemin: de totstandkoming van het Haags Programma laat zien dat sombere prognoses over het onvermogen van de EU-25 om op efficiënte wijze substantiële besluiten te nemen, niet gerechtvaardigd zijn. Mede dankzij de inbreng van het Nederlandse voorzitterschap kreeg het Programma van Tampere in uitzonderlijk hoog tempo een bevredigend vervolg.

Over de auteurs

Hans van der Meulen is als senior research fellow verbonden aan het Clingendael European Studies Programme. Tot zijn aandachtsgebieden behoren Europese asiel- en migratievraagstukken, de Centraal- en Oost-Europese landen en het vraagstuk van minderheden in Europa.

Roos Toxopeus is als research & training fellow verbonden aan het Clingendael Security and Conflict Programme. Zij publiceerde eerder over veiligheidsvraagstukken.

63) A. Schout en S. Nollen: "Nederland ongewenst gidsland als EU-voorzitter", in: *Openbaar Bestuur*, oktober 2004, p. 3.