

# EUROPEES PARLEMENT

1999



2004

---

*Zittingsdocument*

DEFINITIEVE VERSIE  
**A5-0078/2002**

20 maart 2002

**\***

## **VERSLAG**

over een initiatief van het Koninkrijk België, het Koninkrijk Spanje en de Franse Republiek met het oog op de aanneming door de Raad van het besluit houdende wijziging van artikel 40, leden 1 en 7, van de overeenkomst ter uitvoering van het Schengen-akkoord van 14 juni 1985 betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen (11896/2001 – C5-0563/2001 – 2001/0828(CNS))

Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken

Rapporteur: Christian Ulrik von Boetticher

### ***Verklaring van de gebruikte tekens***

- \* Raadplegingsprocedure  
*Meerderheid van de uitgebrachte stemmen*
- \*\*I Samenwerkingsprocedure (eerste lezing)  
*Meerderheid van de uitgebrachte stemmen*
- \*\*II Samenwerkingsprocedure (tweede lezing)  
*Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van het gemeenschappelijk standpunt*  
*Meerderheid van de leden van het Parlement voor de verwerping of amendering van het gemeenschappelijk standpunt*
- \*\*\* Instemming  
*Meerderheid van de leden van het Parlement, behalve in de in de artikelen 105, 107, 161 en 300 van het EG-Verdrag en in artikel 7 van het EU-Verdrag bedoelde gevallen*
- \*\*\*I Medebeslissingsprocedure (eerste lezing)  
*Meerderheid van de uitgebrachte stemmen*
- \*\*\*II Medebeslissingsprocedure (tweede lezing)  
*Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van het gemeenschappelijk standpunt*  
*Meerderheid van de leden van het Parlement voor de verwerping of amendering van het gemeenschappelijk standpunt*
- \*\*\*III Medebeslissingsprocedure (derde lezing)  
*Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van de gemeenschappelijke ontwerp tekst*

(De aangeduide procedure is gebaseerd op de door de Commissie voorgestelde rechtsgrondslag.)

### ***Amendementen op wetsteksten***

Door het Parlement aangebrachte wijzigingen worden in vet cursief aangegeven. De markering in mager cursief is een aanwijzing voor de technische diensten en betreft passages in de wetstekst waarvoor een correctie wordt voorgesteld (bijvoorbeeld aperte fouten of weglatingen in een taalversie). Dergelijke correcties moeten worden goedgekeurd door de betrokken technische diensten.

## INHOUD

	<b>Blz.</b>
PROCEDUREVERLOOP .....	4
Initiatief van het Koninkrijk België, het Koninkrijk Spanje en de Franse Republiek met het oog op de aanneming door de Raad van het besluit houdende wijziging van artikel 40, leden 1 en 7, van de overeenkomst ter uitvoering van het Schengen-akkoord van 14 juni 1985 betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen (11896/2001 – C5-0563/2001 – 2001/0828(CNS)).....	5
Het initiatief wordt als volgt gewijzigd: .....	5
ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE.....	8
TOELICHTING.....	9
MINDERHEIDSSTANDPUNT .....	12

## PROCEDUREVERLOOP

Bij schrijven van 12 november 2001 verzocht de Raad, overeenkomstig artikel 39, lid 1, van het EG-Verdrag, het Parlement om advies over een initiatief van het Koninkrijk België, het Koninkrijk Spanje en de Franse Republiek met het oog op de aanneming door de Raad van het besluit houdende wijziging van artikel 40, leden 1 en 7, van de overeenkomst ter uitvoering van het Schengen-akkoord van 14 juni 1985 betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen (11896/2001 – 2001/0828(CNS)).

Op 15 november 2001 gaf de Voorzitter van het Parlement kennis van de verwijzing van dit voorstel naar de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken als commissie ten principale (C5-0563/2001).

De commissie benoemde op haar vergadering van 21 november 2001 Christian Ulrik von Boetticher tot rapporteur.

Zij behandelde het voorstel van de Commissie en het ontwerpverslag op haar vergaderingen van 10 december 2001, 19 februari en 19 maart 2002.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met 27 stemmen voor en 4 tegen bij 4 onthoudingen haar goedkeuring aan de ontwerpwetgevingsresolutie.

Bij de stemming waren aanwezig: Ana Palacio Vallelersundi (voorzitter); Robert J.E. Evans, Lousewies van der Laan, Giacomo Santini (ondervoorzitters); Christian Ulrik von Boetticher, rapporteur; Maria Berger (verving Carmen Cerdeira Morterero), Hans Blokland (verving Ole Krarup, overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Mario Borghezio, Mogens N.J. Camre (verving Niall Andrews), Marco Cappato (verving Maurizio Turco), Michael Cashman, Charlotte Cederschiöld, Carlos Coelho, Giuseppe Di Lello Finuoli, Jorge Salvador Hernández Mollar, Pierre Jonckheer, Margot Keßler, Timothy Kirkhope, Eva Klamt, Baroness Sarah Ludford, Lucio Manisco (verving Fodé Sylla), Luís Marinho (verving Martin Schulz), Hartmut Nassauer, Arie M. Oostlander (verving Gérard M.J. Deprez), Elena Ornella Paciotti, Hubert Pirker, Martine Roure, Heide Rühle, Olle Schmidt (verving William Francis Newton Dunn), Ilka Schröder, Patsy Sörensen, The Earl of Stockton (verving Bernd Posselt), Joke Swiebel, Anna Terrón i Cusí en Christos Zacharakis (verving Thierry Cornillet).

Het verslag werd ingediend op 20 maart 2002.

De termijn voor de indiening van amendementen wordt bekendgemaakt in de ontwerpagenda voor de vergaderperiode waarin het verslag wordt behandeld.

## WETGEVINGSVOORSTEL

**Initiatief van het Koninkrijk België, het Koninkrijk Spanje en de Franse Republiek met het oog op de aanneming door de Raad van het besluit houdende wijziging van artikel 40, leden 1 en 7, van de overeenkomst ter uitvoering van het Schengen-akkoord van 14 juni 1985 betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen (11896/2001 – C5-0563/2001 – 2001/0828(CNS))**

Het initiatief wordt als volgt gewijzigd:

Ontwerpbesluit van de Raad

Amendementen van het Parlement

### Amendement 1

ARTIKEL 1, PUNT 1 BIS (nieuw)

Artikel 40, lid 1, zin 2 bis (nieuw)

1 bis) Aan lid 1 wordt de volgende zin 2 bis toegevoegd:

***"De overeenkomstsluitende partij die de observatie heeft overgenomen, is gehouden deze in die mate voort te zetten waarin de overdragende overeenkomstsluitende partij deze zou hebben doorgevoerd. Is zij daartoe niet in staat dan is de overeenkomstsluitende partij die oorspronkelijk de observatie heeft doorgevoerd, gerechtigd deze observatie zelf voort te zetten."***

### Motivering

*Aldus wordt voorkomen dat de voorwaarden van de observatie verslechteren doordat de overnemende overeenkomstsluitende partij technisch, qua personeelsbezetting en financieel slechter is uitgerust.*

### Amendement 2

ARTIKEL 1, PUNT 1 TER (nieuw)

Artikel 40, lid 2, inleidende woorden

1 ter) De inleidende woorden van lid 2 worden als volgt gewijzigd:

"2. Wanneer wegens het bijzonder spoedeisende karakter van het optreden geen voorafgaande toestemming van de andere Overeenkomstsluitende Partij kan worden

"2. Wanneer wegens het bijzonder spoedeisende karakter van het optreden geen voorafgaande toestemming van de andere Overeenkomstsluitende Partij kan worden

Overeenkomstsluitende Partij kan worden gevraagd, mogen de ambtenaren de observatie van *een* persoon te wiens aanzien er een redelijk vermoeden bestaat dat hij bij het plegen van een in lid 7 genoemd strafbaar feit is betrokken, onder de navolgende voorwaarden tot over het grondgebied van die Partij voortzetten:"

gevraagd, mogen de ambtenaren de observatie van *de in lid 1 vermelde* persoon te wiens aanzien er een redelijk vermoeden bestaat dat hij bij het plegen van een in lid 7 genoemd strafbaar feit is betrokken, onder de navolgende voorwaarden tot over het grondgebied van die Partij voortzetten:"

#### *Motivering*

*Er wordt verduidelijkt dat ook in spoedeisende gevallen de verruimde groep personen doelwit van de observatie kan zijn.*

#### Amendement 3

ARTIKEL 1, PUNT 1 QUATER (nieuw)

Artikel 40, lid 3, letter (e)

"e) het binnentreden van woningen en het betreden van niet voor het publiek toegankelijke plaatsen is niet toegestaan;"

1 quater) Lid 3, letter e wordt als volgt gewijzigd:

"e) het binnentreden van woningen en het betreden van niet voor het publiek toegankelijke plaatsen is niet toegestaan;"

***Toegestaan is daarentegen het betreden van openbaar toegankelijke arbeids-, bedrijfs- en handelsruimten tijdens de respectieve openingstijden."***

#### *Motivering*

*Deze wijziging is nodig voor de juridische afscherming van de nu reeds vigerende praktijk.*

#### Amendement 4

ARTIKEL 1, PUNT 1 QUINQUIES (nieuw)

Artikel 40, lid 3, letter (f)

"f) de observerende ambtenaren zijn *niet* bevoegd de te observeren persoon staande te houden of aan te houden ;

1 quinquies) Lid 3, letter f wordt als volgt gewijzigd:

"f) de observerende ambtenaren zijn *slechts* bevoegd de te observeren persoon staande te houden of *voorlopig* aan te houden, *indien deze een strafbaar feit begaat of op het punt staat te begaan, dat tot uitlevering aanleiding kan geven, en de ambtenaren*

***van het land op wiens grondgebied de observatie plaatsvindt, niet in staat zijn deze staandehouding resp. aanhouding zelf te verrichten."***

*Motivering*

*Bij een strafbaar feit dat tot uitlevering aanleiding kan geven, mag het niet erop aankomen welke nationale politie-ambtenaren directe maatregelen tot opsporing en aanhouding van de dader nemen. Dit betekent dat bij een strafbaar feit dat tot uitlevering aanleiding kan geven, de ernst van het delict een uitzondering mogelijk moet maken op het beginsel dat op buitenlands grondgebied observerende ambtenaren niet tot staandehouding of aanhouding bevoegd zijn.*

Amendement 5

ARTIKEL 1, PUNT 2

Artikel 40, lid 7, nieuw streepje

***- strafbare feiten van terroristische aard, zoals vastgelegd in het voorstel voor een kaderbesluit van de Raad inzake terrorismebestrijding.***

*Motivering*

*Strafbare feiten van terroristische aard overeenkomstig de definitie van het kaderbesluit van de Raad inzake terrorismebestrijding<sup>1</sup> rechtvaardigen grensoverschrijdende observatie.*

---

<sup>1</sup> PB C 332 E van 27.11.2001, blz. 300

## ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE

**Wetgevingsresolutie van het Europees Parlement over een initiatief van het Koninkrijk België, het Koninkrijk Spanje en de Franse Republiek met het oog op de aanneming door de Raad van het besluit houdende wijziging van artikel 40, leden 1 en 7, van de overeenkomst ter uitvoering van het Schengenakkoord van 14 juni 1985 betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen**  
**Wetgevingsresolutie van het Europees Parlement over het voorstel voor een besluit van de Raad (11896/2001 – C5-0563/2001 – 2001/0828(CNS))**

### **(Raadplegingsprocedure)**

*Het Europees Parlement,*

- gezien het initiatief van het Koninkrijk België, het Koninkrijk Spanje en de Franse Republiek (11896/2001)<sup>1</sup>,
  - geraadpleegd door de Raad overeenkomstig artikel 39, lid 1, alinea van het EG-Verdrag (C5-0563/2001)
  - gelet op artikel 67 en artikel 106 van zijn Reglement,
  - gezien het verslag van de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken (A5-0078/2002),
1. hecht zijn goedkeuring aan het initiatief van het Koninkrijk België, het Koninkrijk Spanje en de Franse Republiek, als geamendeerd door het Parlement;
  2. verzoekt het de Raad het Parlement op de hoogte te stellen ingeval hij voornemens is af te wijken van de door het Parlement goedgekeurde tekst;
  3. wenst opnieuw te worden geraadpleegd ingeval de Raad voornemens is ingrijpende wijzigingen aan te brengen in het initiatief van het Koninkrijk België, het Koninkrijk Spanje en de Franse Republiek;
  4. verzoekt zijn Voorzitter het standpunt van het Parlement te doen toekomen aan de Raad en de Commissie, alsmede aan de regeringen van het Koninkrijk België, het Koninkrijk Spanje en de Franse Republiek;

---

<sup>1</sup> PB C 285 van 11.10.2001, blz. 3.



## TOELICHTING

### Stand van zaken

Overeenkomstig artikel 40, lid 1 van de overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen d.d. 14 juni 1998 (SUO) zijn ambtenaren van een overeenkomstsluitende partij die, in het kader van een opsporingsonderzoek, in hun eigen land een persoon observeren te wiens aanzien er een redelijk vermoeden bestaat dat hij is betrokken bij het plegen van een strafbaar feit dat tot uitlevering aanleiding kan geven, bevoegd deze observatie op het grondgebied van een andere overeenkomstsluitende partij voort te zetten, wanneer laatstgenoemde partij daartoe toestemming heeft gegeven op basis van een van te voren ingediend rechtshulpverzoek.

Desgevraagd dient de observatie te worden overgedragen aan de ambtenaren van de overeenkomstsluitende partij op wier grondgebied de observatie plaatsvindt. In bijzondere spoedeisende gevallen kan de observatie zonder voorafgaande aanmelding worden voortgezet, indien de bevoegde autoriteit van de overeenkomstsluitende partij onverwijld van de grensoverschrijding in kennis wordt gesteld en tevens zo spoedig mogelijk alsnog een rechtshulpverzoek wordt ingediend. De observatie dient te worden afgebroken zodra de overeenkomstsluitende partij dit verlangt of indien vijf uur na de grensoverschrijding nog geen toestemming voor de grensoverschrijdende observatie is verleend.

Voorts wordt de grensoverschrijdende observatie door acht, in lid 3 van artikel 40 van de SUO genoemde bepalingen ingeperkt. Zo kan de overeenkomstsluitende partij verlangen dat de observerende ambtenaren zich van hun dienstwapen ontdoen. Bovendien dienen de observerende ambtenaren te allen tijde in staat te zijn hun officiële functie aan te tonen en moeten zij voorzien zijn van het document waaruit blijkt dat de overeenkomstsluitende partij toestemming heeft verleend. Daarenboven zijn de observerende ambtenaren niet bevoegd de te observeren persoon staande te houden of aan te houden. De grensoverschrijdende observatie is slechts toegestaan in gevallen waarin het gaat om een in artikel 40, lid 7 van de SUO genoemd strafbaar feit.

### Initiatief van België, Spanje en Frankrijk

Dit initiatief is enerzijds erop gericht de groep personen die mogen worden geobserveerd, te verruimen (bijv. levenspartners en vrienden van de verdachte).

Anderzijds wordt de opsomming van de strafbare feiten in artikel 40, lid 7 van de SUO uitgebreid. Hieraan worden oplichting in georganiseerd verband, illegale immigratienetwerken, het witwassen van geld afkomstig van georganiseerde criminaliteit en illegale handel in nucleaire en radioactieve stoffen toegevoegd.

### Standpunt

Uw rapporteur is het in beginsel eens met de doelstellingen van het initiatief, maar vindt deze toch ontoereikend. Om de observatie in het algemeen doelmatiger en gemakkelijker te laten verlopen, zijn er volgens uw rapporteur amendementen nodig. Derhalve heeft zijn standpunt betrekking op het gehele artikel 40 en niet slechts op lid 1 en 7, die men in het kader van het

initiatief wil wijzigen.

Door de groep personen die men mag observeren, te verruimen, wordt het onderzoek ongetwijfeld veel gemakkelijker. Deze verruiming moet echter ook gelden voor de spoedeisende gevallen, zoals bedoeld in artikel 40, lid 2 van de SUO, aangezien het gehele artikel anders onsamenhangend zou worden.

In het licht van de veranderde situatie na 11 september 2001 moet volgens uw rapporteur de lijst van strafbare feiten worden verruimd tot strafbare feiten die gevaarlijk zijn voor de openbare veiligheid en strafbare feiten van terroristische aard, zoals die zijn gedefinieerd in het kaderbesluit van de Raad inzake terrorismebestrijding, ten einde in dergelijke gevallen grensoverschrijdende observatie mogelijk te maken.

Voorts is uw rapporteur van mening dat de vergemakkelijking van de grensoverschrijdende observatie van strafbare feiten die gevaarlijk zijn voor de openbare veiligheid, en strafbare feiten van terroristische aard vanuit een verkeerd perspectief wordt benaderd. Een betere grensoverschrijdende vervolging van alle strafbare feiten moet niet alleen middels opname van deze feiten in de lijst van artikel 40, lid 7 mogelijk worden gemaakt, maar vooral door een doeltreffendere en gemakkelijkere observatie. Dit is slechts mogelijk middels extra wijzigingen.

De grensoverschrijdende observatie is, evenals het achtervolgingsrecht van de politie overeenkomstig artikel 41 SUO, een - voor verbetering vatbaar - instrument ter handhaving van de openbare orde en veiligheid, waaraan meer aandacht moet worden besteed vanwege het wegvalen van de grenscontroles en de komende toetreding van de Midden- en Oost-Europese landen.

Te lange procedures, buitensporige beperkingen door de overeenkomstsluitende partij op wier grondgebied het onderzoek moet worden voortgezet en een ontoereikende uitvoering van de door de overeenkomstsluitende partij overgenomen onderzoeksactiviteiten zijn beperkend voor de mogelijkheden van de artikelen 40 en 41 van de SUO.

Uit de praktijk blijkt dat onderzoeken om die reden voortijdig worden afgebroken of na de overname op niets uitlopen. Helaas maken de lidstaten slechts zelden van de tenuitvoerlegging van deze maatregelen een verslag op.

Het Duitse Ministerie van Binnenlandse zaken publiceert jaarlijks een dergelijk verslag van de opgedane ervaringen. In de afgelopen twee jaar werden bij de grensoverschrijdende observatie de volgende steeds terugkerende belemmeringen geconstateerd.

Een buurland (van de BRD) staat er vaak officieel op om de observatie aan de grens over te nemen. Problemen doen zich voor als gevolg van het feit dat de betreffende observerende ambtenaren wegens restrictieve nationale bepalingen inzake de arbeidstijd na het verstrijken van een bepaalde periode de observatie afbreken en/of op de daaropvolgende dag wegens personeelsgebrek niet voortzetten. Dit leidt regelmatig tot onderbrekingen van de observatie, aangezien de Duitse observerende ambtenaren de gevolgde persoon pas na zijn grensoverschrijding bij terugkeer opnieuw kunnen volgen of de overname mislukt, aangezien niet kan worden vastgesteld waar de persoon de grens zal overschrijden.

Een andere lidstaat verleent - nadat de autoriteiten hebben aangedrongen op de overname van de observatie op hun grondgebied - aan de Duitse observerende ambtenaren toestemming voor deelname aan de observatie maar slechts met twee voertuigen, alsmede voor de doorreis van de resterende voertuigen zonder dat een beroep kan worden gedaan op speciale rechten. Vervolgens bestaat de overnemende observatiegroep slechts uit één voertuig en één observerende ambtenaar.

Weer een andere lidstaat verlangt bij de indiening van rechtshulpverzoeken talrijke gegevens over het soort en aantal meegevoerde dienstwapens en verwerpt herhaalde malen het meevoeren ervan met als argument dat de gegevens ontoereikend zijn of duiden op een overbewapening van de ambtenaren.

Het aantal gevallen van door de Bondsrepubliek verrichte grensoverschrijdende achtervolgingen bedroeg in 1997 48, in 1998 95 en in 1999 95. In het jaar 2000 steeg dit aantal tot 129. Het valt te verwachten dat ten gevolge van de verlenging van de lijst strafbare feiten in artikel 40, lid 7 van de SUO dit aantal nog zal toenemen.

Het betreden van woningen en van niet voor het publiek toegankelijke plaatsen moet verboden blijven. Om de huidige praktijk juridisch af te schermen, moet echter het betreden van openbaar toegankelijke arbeids-, bedrijfs- en handelsruimten tijdens de respectievelijke openingstijden uitdrukkelijk worden toegestaan.

Aan de op het grondgebied van een andere lidstaat observerende ambtenaar zou ook een staandehoudingsbevoegdheid (tot dusverre niet mogelijk) moeten worden verleend, indien de geobserveerde persoon een strafbaar feit begaat of op het punt staat te begaan, dat tot uitlevering aanleiding kan geven. Dit geldt echter slechts voor het geval dat de ambtenaren van het land op wiens grondgebied de observatie plaatsvindt, niet in staat zijn deze maatregelen zelf te nemen. Bij een strafbaar feit dat tot uitlevering aanleiding kan geven, mag het niet erop aankomen welke nationale politie-ambtenaren directe maatregelen tot opsporing en aanhouding van de dader nemen.

Ten slotte zij erop gewezen dat het Akkoord van Schengen onsamenhangend wordt, wanneer niet tegelijkertijd artikel 41 van de SUO in deze zin veranderd wordt.

## MINDERHEIDSSTANDPUNT

Ingediend door Ilka Schröder

over een initiatief van het Koninkrijk België, het Koninkrijk Spanje en de Franse Republiek met het oog op de aanneming door de Raad van het besluit houdende wijziging van artikel 40, leden 1 en 7, van de overeenkomst ter uitvoering van het Schengen-akkoord van 14 juni 1985 betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen (11896/2001 – C5-0563/2001 – 2001/0828(CNS))

Dit initiatief vormt andermaal een stap in de reeks Europese zogenaamde veiligheidsmaatregelen en leidt tot een uitbreiding van de bevoegdheden van de politie. De wijziging van de uitvoeringsovereenkomst van het Schengen-akkoord is slechts erop gericht om bij de grensoverschrijdende observatie ook aan de buitenlandse politie meer bevoegdheden toe te spelen. Voortaan worden niet alleen verdachten, maar ook hun levenspartners of vrienden geobserveerd. Voorts wordt de lijst van strafbare feiten verruimd tot oplichting, illegale immigratienetwerken, witwassen van geld, "georganiseerde criminaliteit" en illegale handel in nucleaire en radioactieve stoffen.

Met dit initiatief wordt dus het doel van de Europese regeringen nagestreefd om in de eerste plaats repressieve veiligheidsmaatregelen om te zetten in plaats van de rechten en vrijheden van de burgers te waarborgen, hetgeen eens te meer een voorbeeld is van de illusie dat veiligheid dankzij meer politiemaatregelen kan worden bereikt. In plaats van te erkennen dat in elke open en democratische samenleving een minimum aan criminaliteit bestaat, wordt de strijd tegen de criminaliteit tot hoofdtaak van de staat verheven. Aldus leggen niet alleen de rechten van de individuele burger het loodje, maar verwijdt zich justitie steeds verder van basisbeginselen, zoals het vermoeden van onschuld, en wordt zij een straffende justitie die op wraakgevoelens inspeelt. Het initiatief draagt op deze wijze bij tot een ontwikkeling waardoor wij van een nationale mededingingsstaat van neoliberale signatuur rechtstreeks terechtkomen in een autoritaire politiestaat waar de veiligheid vooropstaat. Dit is weliswaar geen grote stap, maar toch een stap op weg naar een Europees rariteitenkabinet.