

# DE TOEKOMST VAN EUROPOL. GEWILD OF GEDOOGD?

Willy BRUGGEMAN\*

## 1. Inleiding

De internationale politiesamenwerking<sup>1</sup> staat bijzonder in de belangstelling, niet alleen van de burger en van de politie, maar ook van de politieke overheden. Mede door de internationalisering van de criminaliteit zijn de behoeftes gevarieerder en groter. Vooral de politieke autoriteiten, en dit voornamelijk binnen het raam van de Europese Unie, trachten door allerlei initiatieven de constant aangevoelde dreiging te keren.<sup>2</sup> Het denken over veiligheid is een steeds belangrijker kwestie geworden binnen de Europese Unie.<sup>3</sup>

Europol is een essentieel element en symbool in de ontwikkeling van de zogenaamde derde pijler van de Europese Unie, zeker wat politie betreft. De toekomst van Europol staat eigenlijk centraal bij het zoeken naar modellen en scenario's voor vernieuwing, verandering en bijsturing van de internationale en grensoverschrijdende samenwerking. De rol van Europol sluit uiteraard het meest aan bij de recherchefunctie. Politie is echter meer dan alleen rechercheren en klassiek worden de taken van de politie ingedeeld in:

- toezicht houden;
- opsporen;
- ordehandhaving;
- dienstverlening.

Al deze taken waren het voorwerp van initiatieven en vernieuwingen<sup>4</sup>, maar de toekomst van Europol sluit uiteraard het dichtst aan bij de recherchefunctie.

## 2. Historiek

Internationaal samenwerken is niet nieuw en ook de Europese landen zijn lid van heel wat informele en formele initiatieven. Het is zelfs zo dat er sprake is van vaak overlappende en een onoverzichtelijk kluwen van fora die de samenwerking beïn-

---

\* Benelux universitair centrum.

1. J. BEVERS en C. JOUBERT, *Politiële samenwerking in Europa*, Amsterdam, Vrije Universiteit, 1993, 406 (1).

2. W. BRUGGEMAN, "Recente ontwikkelingen met betrekking tot de internationale politiesamenwerking, met een speciale focus op Europa", in D. DIELISSSEN-BREUKERS e.a., *Juvat-dag 2002*, Nijmegen, Juvat, 2002, 81-90 (81).

3. Y. BURUMA, *Veiligheid en het recht van de Europese Unie*, Den Haag, T.M.C. Asser Press, 2003.

4. Voorbeelden zijn: preventie, risicovolle sportmanifestaties, bescherming van personen, kennisnet centra ...

vloeden.<sup>5</sup> De Lidstaten van de Europese Unie groeiden sinds het einde van de jaren veertig dichter naar elkaar toe en hebben sindsdien op steeds meer terreinen een steeds intensievere samenwerking ontwikkeld. In de jaren tachtig is de europeanisering echter in een heuse stroomversnelling geraakt, ondanks de vele waarschuwingssignalen en kritieken die ook vanuit wetenschappelijke hoek werden geuit.<sup>6</sup> Daarbij valt op dat de terreinen waarop – intergouvernementeel of communautair – wordt samengewerkt, de kern van de politionele overheidstaak steeds sterker benaderen. Dit geldt vooral ook voor de samenwerking op strafrechtelijk gebied, die vooral door de (vermeende?) risico's en groei van de internationale georganiseerde criminaliteit een sterke impuls heeft gekregen. Overlegorganen, nieuwe organisaties en ingrijpende initiatieven schieten als paddestoelen uit de grond en niet alleen de Europese Unie, maar ook de Verenigde Naties en de Raad van Europa betreden steeds vaker dit terrein, en de hoeveelheid strafrechtelijk georiënteerde internationale verdragen neemt de laatste jaren overhand toe.

Wanneer men deze evolutie historisch volgt en analyseert, is gemakkelijk vast te stellen dat het – binnen de Europese Unie – eigenlijk al ongeveer gedurende een jaar of twintig een Duitse discussie is geweest. Vooral de Duitse politie, maar ook wel de Duitse politiek, hebben zich vanaf 1969-1970 altijd sterk gemaakt voor het oprichten van zoiets als een Europese politiedienst, een Europol.<sup>7</sup> De eerste voorbereidingen grepen plaats in het raam van de Trevi-groepen.<sup>8</sup>

Europol werd opgericht via het invoeren van artikel K1.9 in het Verdrag van Maastricht, waarin wordt gesteld, dat er moet komen: “police cooperation for the purpose of preventing and combatting terrorism, unlawful drugtrafficking and other forms of international crime (Europol)”.<sup>9</sup> Men heeft dus Europol een informatieve, ondersteunende en analyserende rol gegeven. Dit kan ook worden opge maakt uit de bijgaande verklaring over de politie, die is gevoegd bij dat verdrag en waarin ook alleen maar sprake is van de oprichting van databanken, ondersteuning van nationale opsporingsonderzoeken, analyse van informatie, ontwikkeling van preventieve strategieën, enz. De Europol-Conventie<sup>10</sup> stelt in artikel 1 dat “...het optreden van en de samenwerking tussen de bevoegde instanties van de Lidstaten m.b.t. het voorkomen en bestrijden van terrorisme, de illegale handel in ver-

---

5. J. BENYON, A. TUMBULL, R. WILLIS, WOODWARD en A. BECK, *Police cooperation in Europe: an investigation*, Leicester University, 1993, 351.

6. L. VAN OUIRIVE en E. ENHUS, *Internationale politiesamenwerking – Europol*, Brussel, Centrum voor politiestudies VUB, 1995, 142 (68).

7. C. FIJNAUT, “Europol: ook voor de bijzondere politiediensten?”, *Delikt en delinkwent* 1992, afl. 9, 889-898.

8. W. BRUGGEMAN, “Policing in Europe: a new wave?”, in M. DEN BOER, *The implementation of Schengen*, Maastricht, European Institute of public administration, 1997, 111-128.

P. ZANDERS, “De Europese politie-eenheid: Europol”, *Handboek politiediensten*, Diegem, Kluwer editorial, 1999, afl. 49.

9. Nu: Consolidated version of the Treaty of 7 February 1992 on European Union (as amended by the Treaty of Nice and the Protocol on the enlargement of the European Union).

10. Akte Raad 26 juli 1995 tot vaststelling van de Overeenkomst op grond van art. K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie tot oprichting van een Europese politiedienst. *PB. C.* 316, 27 november 1995.

dovende middelen en andere ernstige vormen van internationale criminaliteit doeltreffender te maken voorzover er concrete aanwijzingen zijn voor het bestaan van een criminele structuur of organisatie en twee of meer Lidstaten betrokken zijn bij de genoemde vormen van criminaliteit op een wijze die, gelet op de omvang, de ernst en de gevolgen van de strafbare feiten, een gemeenschappelijk optreden van de Lidstaten noodzakelijk maakt”.

Ook is het nuttig om via artikel 3 de taken van Europol te inventariseren, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen primaire en secundaire taken: “Europol heeft binnen het kader van zijn doelstelling primair volgende taken: 1. de uitwisseling van de informatie tussen de Lidstaten te vergemakkelijken; 2. informatie en inlichtingen te verzamelen, te compileren, en te analyseren; 3. de bevoegde autoriteiten van de Lidstaten (...) onverwijld te voorzien van informatie die voor hen van belang is, en hun onmiddellijk informatie te geven over de verbanden tussen strafbare feiten die aan het licht zijn gekomen; 4. het opsporingsonderzoek in de Lidstaten te ondersteunen door de nationale eenheden alle relevante informatie te verschaffen; 5. geautomatiseerde gegevensbestanden bij te houden.” Bijkomend worden nog andere, secundaire, bevoegdheden opgesomd zijnde: “1. vakkennis die in het kader van de onderzoeksactiviteiten van de bevoegde autoriteiten van de Lidstaten wordt gebruikt, te vergroten en ten behoeve van opsporingsonderzoekers van advies te dienen; 2. strategische inlichtingen te verstrekken om een doeltreffende en rationele besteding op nationaal vlak van de voor de operationele taken beschikbare middelen te vergemakkelijken en te bevorderen; 3. algemene verslagen over de werking op te stellen.”

Binnen vijf jaar na het in werking treden van het Verdrag van Amsterdam moest Europol in staat worden gesteld om de specifieke onderzoeksacties van de bevoegde autoriteiten te vergemakkelijken en te ondersteunen en de coördinatie, inclusief operationele acties van gemeenschappelijke teams waarvan vertegenwoordigers van Europol ter ondersteuning deel uitmaken, te faciliteren. Hieruit blijkt opnieuw, zo stelt ZANDERS, dat enkel een ondersteunende opdracht wordt beoogd en geen zelfstandige uitvoeringsbevoegdheid voor Europol.<sup>11</sup>

Al van bij de aanvang vreesde o.m. P. DE HERT dat verschillen in cultuur en traditie, verschillen in jurisprudentie, communicatiesystemen, enz. de basis konden vormen voor het disfunctioneren en het gebrek aan efficiëntie van Europol.<sup>12</sup> Hij besloot hieruit dat Europol niet onder een gunstig gesternte zou starten.

Toch bleef de politiek streven naar een slagvaardige Europol en het is wellicht nuttig hier de conclusies van het voorzitterschap in Dublin (1996) te citeren, zeggende: “Europol should have operative powers working in conjunction with the national authorities to this end. The Council adopts measures enlarging the functions of Europol allowing it to facilitate and assist in the preparation and carrying out of specific cooperative actions by the judicial, police and custom authorities

---

11. P. ZANDERS, “De Europese politie-eenheid: Europol”, *Handboek politiediensten*, Kluwer editorial, 1999, afl 49, 104 (103).

12. P. DE HERT en J. VANDERBORGHT, *Informatieve samenwerking over de grenzen heen*, Brussel, Politeia, 1996, 636 (461).

of the Member States including operational actions of joint teams.” Dus toen werd gesteld dat het niet alleen zou gaan om gemeenschappelijke onderzoeksteams.

Ondertussen kreeg de Europol-Conventie gestalte en door het invoeren van navolgende uitvoeringsbesluiten<sup>13</sup> heeft Europol een meer operationeel getinte uitbreiding van opdrachten<sup>14</sup> (terrorisme, vals geld, criminele groeperingen verantwoordelijk voor misdrijven opgesomd in bijlage wat alle vormen van ernstige criminaliteit omvat) en bevoegdheden gekregen, vooral door het invoeren van het initiatiefrecht (vraag om een onderzoek te beginnen) en het opzetten van gemeenschappelijke onderzoeksteams.<sup>15</sup> Naar aanleiding van het invoeren van de euro (1 januari 2002) kreeg Europol centraliserende bevoegdheden op Europees niveau, wat opmerkelijk is als men weet dat OLAF ook indringende ambities koesterde om in deze materie zelf operationeel te worden. De rol van Europol werd bevestigd in meerdere Raadsbesluiten maar het feit dat Europol als internationaal aanspreekpunt (in akkoord met Interpol) functioneert, maar qua actieneming aangewezen blijft op politiediensten uit de Lidstaten, ook zonder aanwijsbare bindingen met deze landen (geen misdrijf in het land gepleegd, geen dader die vanuit dit land opereert), is in de praktijk een handicap gebleken omdat men telkens weer op vrijwilligerschap is aangewezen.

Belangrijk is ook dat Europol door het deelnemen aan gemeenschappelijke onderzoeksteams, beter zal kunnen aansluiten op de behoeften van de zonale en gedeconcentreerde (gerechtelijke onderzoeks-)diensten, wat zeker de samenwerking zal bevorderen. G. VERMEULEN gaat zelfs zover om te stellen dat de recente bevestiging van de Raad, om de deelname van Europol aan gemeenschappelijke onderzoeksteams en het recht van Europol om de Lidstaten te verzoeken in speci-

---

13. Act of the Management board of Europol of 1 October laying down its rules of procedure.

Act of 3 November 1998 adopting rules applicable to Europol analysis files.

Act of 3 November 1998 laying down rules concerning the receipt of information by Europol from third parties.

Act of 3 November 1998 laying down rules governing Europol's external relations with third States and non-European related bodies.

Act of 3 November 1998 adopting rules on the confidentiality of Europol information (as amended by Council Act of 5 June 2003).

14. Decision of 3 December 1998 instructing Europol to deal with crimes committed or likely to be committed in the course of terrorist activities against life, limb, personal freedom or property.

Decision of 29 April 1999 extending Europol's mandate to deal with forgery of money and means of payment.

Recommendation of 28 September 2000 to Member States in respect of requests made by Europol to initiate criminal investigations in specific cases.

Protocol of 30 November 2000 amending art. 2 and the Annex to the Europol convention.

Recommendation of 30 November 2000 to Member States in respect of Europol's assistance to joint teams set up by the Member States.

Decision of 28 November 2001 extending Europol's mandate to deal with the serious forms of international crime listed in the Annex to the Europol Convention.

Protocol of 28 November 2002 amending the Convention on the establishment of a European Police Office (Europol Convention) and the Protocol on the privileges and immunities of Europol, the members of its organs, the deputy directors and the employees of Europol.

15. Council Act 8 November 2002.

fieke zaken een onderzoek te openen, pas een eerste stap is op de onvermijdelijke weg naar een echt executieve Europol.<sup>16</sup> De nationale eenheden (art. 4 Europol-Verdrag) behouden dan wel hun informatiemonopolie, maar moeten mede instaan voor bredere samenwerkingsverbanden.

Controle<sup>17</sup> bleef de aandacht trekken van heel wat wetenschappers en belangengroepen zoals Statewatch. De financiële (behoudens één incident) en de privacycontrole doorstonden deze kritiek vrij goed, maar vooral de justitiële en parlementaire controle trokken de aandacht. Vooral vanuit België werd getracht om de parlementaire controle beter te structureren en te intensifiëren<sup>18</sup>, maar het laatste jaar werden de vergaderingen die heel wat potentieel boden voor mogelijke initiatieven, niet omgezet in concrete regelgeving.

Europol sloot ook akkoorden af met Interpol<sup>19</sup> (Eurojust en OLAF zijn in voorbereiding) en derde landen, waarbij naast de akkoorden met zes kandidaat-Lidstaten het akkoord met de V.S.<sup>20</sup> dient vermeld.

De werking van Europol raakte, na een verwachte langzame start, steeds meer betrokken bij de ondersteuning van het gerechtelijke werk in de Lidstaten (zie jaarberichten<sup>21</sup>) en ook het groeiende enthousiasme in enkele (vooral Scandinavische) Lidstaten. Wat betreft de coördinatie moet worden gezegd dat dit vanuit het Europese denken institutioneel heel belangrijk is, maar dat op dit moment praktisch de betekenis nog vrijblijvend en dus beperkt is aangezien diverse mensen in het veld op bilaterale wijze hun zaken blijven draaien. Een gemiddelde Nederlandse politieambtenaar is geneigd een vriendje in Milaan te bellen om hem te informeren over een Italiaanse crimineel, in plaats van Europol te benaderen.-- Ook was de kritiek niet uit de lucht en sommige politievertegenwoordigers, maar<sup>22</sup> ook de Raad lieten dit via de media blijken.<sup>23</sup> De kritiek was vooral gedreven om reden van het nog steeds niet in werking zijn van het Europolinformatiesysteem (art. 8 Conventie), wat toch de ruggengraat moest worden van Europol. Ook het niet voldoende aansluiten op nationale prioriteiten en gebrek aan kwaliteit werden vermeld. Toch mag hierbij vermeld worden dat het juist die Lidstaten zijn die zich kritisch opstellen, die het minst actief deelnemen aan de Europolactiviteiten, wat voornamelijk schaadt aan haar informatiepositie.

---

16. G. VERMEULEN (red.), *Aspecten van Europees materieel strafrecht*, Antwerpen, Maklu, 2002, 20.

17. W. BRUGGEMAN, "Policing and accountability in a dynamic European context", *Policing and society* 2002, vol. 12, nr. 4, 259-273.

18. X, *From Europol to Parpolol*, Amsterdam, Boom, 2001, 166.

19. Co-operation agreement of 5 November 2001 between Europol and Interpol.

20. Afgesloten in twee fasen, met inbegrip van operationele informatie-uitwisseling (2002) en het posteren van twee Europolverbindingsofficieren in Washington.

21. Zie Europolwebsite.

22. Y. BURUMA, *Veiligheid en het recht van de Europese Unie*, Den Haag, T.M.C. Asser Instituut, 2003.

23. A. CLAEYS, J. HOSTE, I. RUTTENS, M. STEVENS, W. VANBIERVLIEET en P. VANSTEE-LANDT, "Terrorisme", in G. VERMEULEN, *Aspecten van het Europees materieel strafrecht*, Antwerpen, Maklu, 2002, 517 (105).

### 3. Toekomstverwachtingen en -mogelijkheden

#### 3.1. DE ALGEMENE CONTEXT

J. KUYPER analyseerde onlangs de toekomstige internationalisering van de criminaliteit en hij citeerde, naast communicatiemogelijkheden en mobiliteit, een aantal relevante maatschappelijke ontwikkelingen.<sup>24</sup>

- Europa komt eraan met open grenzen voor (ongeveer 250 miljoen) mensen en goederen, de welvaartverschillen, de cultuurverschillen, de taalverschillen en staatkundige veranderingen;
- immigratie zou in de toekomst wel eens sterk bevorderd kunnen worden. Samenlevingen raken doortrokken van internationale en multi-etnische aspecten;
- de technologische ontwikkeling zal nog versnellen;
- democratie krijgt een andere inhoud: steeds meer mensen worden lid van internationale organisaties en drukkingsgroepen;
- doorgaande schaalvergroting van multinationals overstijgt de klassieke indeling in nationale staten;
- de markt is steeds meer in handen van krijgsheren, waarbij olie, verdovende middelen en wapens belangrijke bronnen van inkomsten en macht zijn.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat het taakgebied van de politie steeds meer verbreedt en wijzigt. Enerzijds wordt de politie steeds vaker het enige apparaat dat ervoor zorgt dat de heersende regelgeving gerespecteerd wordt (gebrek aan sociale controle) en zonder politie wordt de gemeenschap gedomineerd door de sterkste: zij het in kracht, zij het in financiële middelen, waarbij de vraag rijst in hoeverre de regelgeving nog beantwoordt aan de heersende waarden en normen.

De rol van de politie wat betreft permanente aanwezigheid en aanspreekbaarheid wordt steeds nadrukkelijker gesolliciteerd. Ook is er een steeds groeiende roep naar kwaliteit, wat resulteert in steeds meer evoluerende strategieën die variëren van *neighbourhood* (en *community*) *policing* tot *zero base tolerance*.

Internationale politiesamenwerking onderging bovendien specifieke veranderingen die samengevat worden als een opvallende verschuiving van:

- informele (*old boys*-netwerk) naar formele samenwerking;
- interpolitiezone naar intergouvernementele samenwerking;
- politiezone naar justitiële samenwerking;
- thematische benadering (b.v. drugs, terrorisme) naar algemene benadering (b.v. georganiseerde criminaliteit).

Dat internationale samenwerking hierdoor niet eenvoudiger wordt is duidelijk. De vraag is dan in hoeverre nieuwe ontwikkelingen, ook voor Europol, bijdragen tot het verhogen van kwaliteit en werkbaarheid. Dit hangt nauw samen met het feit of de Lidstaten al dan niet voluit willen samenwerken en of de politiediensten voluit bereid zijn om in het raam van de huidige bevoegdheden gebruik te maken van

---

24. J. KUYPER, "Wat is essentieel voor de toekomst van de politie?", *Tijdschrift voor de politie* 2000, nr. 3, 4.

de mogelijkheden die Europol biedt. Het antwoord is neen. Deels kan dit verklaard worden door het feit dat Europol niet altijd voluit beantwoordt aan de verwachtingen (vooral het al vermelde Europolinformatiesysteem moet zo vlug mogelijk functioneren), maar anderzijds moet de verklaring in enkele landen gezocht worden in onvoldoende strategisch en operationeel willen samenwerken. Zowel het verticaal (zonale politie, federale politie, federale parket) als het horizontaal (nationaal: politie, justitie, financiën, binnenlandse zaken, buitenlandse zaken) sturen<sup>25</sup> van de politionele en gerechtelijke internationale activiteiten verdient veel meer inzet en coördinatie. Operationele afspraken, procedurele integratie en onderlinge steun) dienen veel beter onderbouwd, zo niet blijft de toekomst, ook van Europol, onzeker en ineffectief.

### 3.2. DE TOEKOMST VAN EUROPOL

Europol heeft een zekere status verworven, maar moet in de toekomst beter aansluiten op de politienoden, en politiediensten moeten Europol intensiever benutten, mede door een bredere bekendmaking van haar activiteiten en mogelijkheden. Europol zou zich in toenemende mate moeten profileren als het platform voor informatie en expertise in Europa.<sup>26</sup>

Strafrecht en strafvordering zullen binnen de Europese Unie nog geruime tijd intergouvernementeel blijven en dit hoort (voorlopig?) ook zo.<sup>27</sup> De samenwerkingsmogelijkheden worden wel – zij het traag maar zeker – verdiept, gedemocratiseerd en meer afdwingbaar gemaakt. Intergouvernementeel samenwerking moet ook een garantie worden van rechtszekerheid maar ook van effectiviteit.

De vraag is natuurlijk: wat is Europol nu? Waar moet Europol komen? Wat is Europa tegenwoordig?

Hier dienen zich theoretisch twee modellen aan. Uitgangspunt van het ene model is, dat de landen die samenwerken, in beginsel hun eigen recht, hun eigen procedures en hun eigen organen behouden, maar de daaruit vloeiende nadelen zoveel mogelijk opheffen. Dit is het Scandinavische model, gekozen toen zij ruim 30 jaar geleden de personencontrole aan de grens ophieven. Een ander model staat daar diametraal tegenover, waarbij men droomt van een eenvormig Europees strafrecht en -procedures, één gemeenschappelijke criminele politiek en zoveel mogelijk harmonisatie, eenvoudigweg het uniformeringsmodel te noemen, met een maximalistische visie qua bevoegdheden in het achterhoofd.<sup>28</sup> BURUMA gaat zelfs zo ver om te stellen dat commissaris VITTORINO ernaar streeft dat een beperkt aantal delicten overal in de Unie gelijkelijk gedefinieerd, gelijkelijk ver-

---

25. W. BRUGGEMAN, "Het moeizame recht hijsen van de derde Maastrichtpijler", *Panopticon* 1995, 310-321 (320).

26. H. VISSERS, "Internationale recherche", *Verslag in het kader van de leergang politie leiderschap* 1998-2000, 1991, 23 (22).

27. W. BRUGGEMAN, "Het moeizame recht hijsen van de derde Maastrichtpijler", *Panopticon* 1995, 310-321 (319).

28. P. DE HERT en J. VANDERBORGHT, "Informatieve samenwerking over de grenzen heen", deel 2, Brussel, Politeia, 1996, 636 (460).

volgd en gelijkelijk bestraft wordt, waarbij Europol een executieve taak krijgt en eventueel een Europese officier van justitie tot vervolging kan overgaan op grond van bewijs dat rechtstreeks uit de diverse Lidstaten wordt overgedragen.<sup>29</sup>

Aan de ene kant – en dit was heel lang het standpunt van in het bijzonder het Bundeskriminalamt – was er het idee dat Europol een soort vertakking moest zijn (een Europese vertakking van Interpol) en dus eigenlijk moest worden georganiseerd in de sfeer van de bestaande internationale, mondiale vormen van samenwerking.<sup>30</sup> Aan de andere kant waren er vooral de meer politiek georiënteerde deelnemers aan het debat, die Europol veeleer situeerden op het niveau van de toenmalige Europese Gemeenschap, zonder zich direct uit te spreken over de vraag of Europol moest worden ondergebracht in de Europese Commissie of een eigen, wat zwevende status moest krijgen op het niveau van de Europese Gemeenschap. Dit debat (tweede optie) wordt opnieuw levendig bij het in voege brengen van de nieuwe Europese conventie (afschaffen pijlers).

Ook wat de competenties betreft, liepen de opvattingen eigenlijk ook weer uiteen en gingen in twee richtingen. Aan de ene kant waren er de mensen die beweerden – en dit betrof vooral mensen uit het politieke en het departementale milieu – dat Europol vooral ondersteunend moest zijn, coördinerend, participierend in wat nationaal gebeurde. Aan de andere kant waren er de voorstanders van het toekennen van originele bevoegdheden aan Europol, als dit minstens ergens in de Europese Gemeenschap zou worden gelokaliseerd. En hier werd vaak aan toegevoegd dat een Europol dat over originele bevoegdheden zou beschikken, die natuurlijk maar zou kunnen uitoefenen in samenhang met het optreden van nationale politiediensten, hetzij algemene, reguliere, hetzij bijzondere politiediensten.<sup>31</sup>

Voor Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk hebben zich steeds weer uitgesproken tegen de communautarisering van de politiesamenwerking en dus ook van Europol.

Argumenten tegen communautarisering waren en zijn nog altijd legio, alhoewel er verandering komt in het denken van wetenschappers en overheid. Initieel werden de volgende argumenten aangevoerd:

- politiesamenwerking is iets dat van herkomst intergouvernementeel dient geregeld;
- Interpol mag niet worden verdeeld in een Europese en een andere Interpol;
- het geven aan Europol van originele, eigen bevoegdheden, is ondenkbaar zonder politieke en justitiële, dus federale structuur.

Toch is men vanaf het invoeren van het Verdrag van Amsterdam<sup>32</sup> meer en meer gaan zoeken naar het uitdiepen van de internationale samenwerking binnen de Europese Unie, niet alleen door het versterken, zoals al vermeld, van de positie van Europol maar ook door het zoeken naar nieuwe vormen van grensoverschrijdende justitiële samenwerking en ook het oprichten van Eurojust. Maar men wou niet weten van een Europol dat over eigen bevoegdheden zou beschikken.

---

29. Y. BURUMA, "Federaal Europa en het strafrecht", *Delikt en delinkwent* 2002, 32, 657-672.

30. *Ibidem*, 7.

31. *Ibidem*, 7, 891.

32. Verdrag van Amsterdam 2 oktober 1997.



Sommigen gaan zelfs zo ver om te stellen dat indien dat toch zou gebeuren, politiekorpsen geen informatie meer zullen uitwisselen met Europol.<sup>33</sup> Anderen uitten vooral wetenschappelijke en politieke bezwaren.<sup>34</sup>

Ook, als men nog niet bereid is om Europol een meer executieve rol toe te bedelen<sup>35</sup>, dan moet wel gedacht worden hoe men, algemeen of thematisch, aan Europol een sterkere coördinerende rol kan toebedelen. Zolang alles op vrijblijvend is gestoeld, moet echter gevreesd worden dat de bereidheid in te Lidstaten om met Europol samen te werken te sterk afhankelijk is van allerlei onzekerheidsfactoren. Ook haar informatiepositie moet worden versterkt en zoals de Commissie het stelde: uitmonden in “*an institutionalised and regular information exchange*”.<sup>36</sup> Een eerste aanzet hiertoe zou zeker moeten worden gegeven betreffende de bescherming en reactie tegen vervalsing van de euro, domein waarin Europol een centrale rol kreeg toebedeeld, rol die met Interpol werd bevestigd en aldus een wereldwijde verantwoordelijkheid inhoudt. In deze positie zijn wisselvalligheid en onzekerheid niet duldbaar. Wie toch denkt aan taakuitbreiding, hoewel nu niet haalbaar, zou theoretisch uitgaande van de in ontwerp zijnde Europese conventietekst, kunnen uitgaan van drie denkpijlers, te weten:

- het gemeenschappelijkonderzoeksteammodel.<sup>37</sup> In dit model zou Europol het recht krijgen om gemeenschappelijke teams op te zetten, in combinatie met de al bekende verzoeksmogelijkheid om onderzoeken te starten, en de leden van Europol zouden een belangrijker rol kunnen krijgen dan degene die nu voorzien wordt door de Lidstaten. De relatie met het Openbaar ministerie dient dan optimaal via (een zo nodig versterkt) Eurojust te verlopen;
- het *corpus juris*-model.<sup>38</sup> Dit model is gebaseerd op het oprichten van een Europees Openbaar ministerie. Het mandaat zou dan ruimer moeten zijn dan alleen de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen, en bijvoorbeeld de mandaatstelling van Eurojust of Europol overnemen;
- het Europese strafrechtmodel. Dit veronderstelt de meest revolutionaire benadering met het creëren van een Europees strafrecht (en -strafvordering) en een Europese rechtsmacht.

Het zou alleszins aangewezen zijn om de haalbaarheid van deze denkpijlers te toetsen aan bijvoorbeeld de noden die zich stellen in verband met de bescherming van de euro. Een meer algemene benadering zal, dit kan nu al gesteld worden, zeker bevestigen dat tussen droom en werkelijkheid, hindernissen en wetten bestaan.

---

33. J. WIARDA in J. VANBUREN, *Algemeen dagblad*, 18 januari 2002.

34. F. VERBRUGGEN, “Euro-cops? Just say maybe”, *European Journal of crime, criminal law and criminal justice*, 1995, nr. 2, 150-201.

35. W. BRUGGEMAN, *Is the creation of an European FBI the ideal instrument to assist in the effective organisation of measures against transnational European crime*, London, 2001 (niet gepubliceerd).

36. Communication from the Commission to the European parliament and the Council, 26 February 2002, COM (2002) 95.

37. Council framework decision of 13 June 2002 on joint investigation teams + EU Mutual legal assistance convention 2000.

38. Te baseren op: Green paper on a European prosecutor, het meest gebaseerd op harmonisatie en een combinatie tussen Europese en supranationale benadering.

Functioneel rijst ook de vraag hoever de bevoegdheden van Europol, ook binnen het raam van de huidige bevoegdheden, niet moeten worden uitgebreid door overname van activiteiten die binnen bepaalde clusters van formele en informele overlappende samenwerkingsverbanden dienen uitgebreid. De eerste vraag die dan rijst is of Europol zelfs niet de databestanden van Schengen<sup>39</sup> zou kunnen overnemen of mee technisch ondersteunen, hoewel moet worden gesteld dat ook voor deze idee op heden nog weinig steun bestaat. Alleen reeds de toegang voor Europol tot de Schengenbestanden was nauwelijks haalbaar.<sup>40</sup> Een ander punt dat ik wil aanraken is de samenwerking met OLAF, zijnde een dienst die toch wel heel dicht bij de Commissie aanleunt en dus gestoeld is op communautaire en niet-intergouvernementele samenwerking. C. FIJNAUT stelde al in 1992<sup>41</sup> dat het creëren van twee dergelijke centra coördinatieproblemen zou meebrengen, hoewel de radicale oplossing, een enkele politie-instantie voor de Europese Gemeenschap, zoals het toen heette niet in het verschiep lag en nog altijd niet ligt. Toch propageren én het Europees Parlement én de Commissie niet alleen de opbouw van een Europese douane, maar ook de oprichting van een Europees Openbaar ministerie in dit verband, samen met het overgaan tot een echte communautaire (administratieve?) politiedienst. Uiteraard komt dan de vraag aan bod welke taken veeleer aan Europol dan wel aan OLAF toebehoren.<sup>42</sup> Ik deel in dit verband nog steeds de mening van J. VERVAELE, die een onderscheid maakt tussen ‘administrative law enforcement’ dat door de Commissie verder kan worden uitgeoefend als zij daartoe uitdrukkelijk bevoegd is verklaard, en ‘criminal law enforcement’ in het kader van de derde pijler.<sup>43</sup> De vraag is natuurlijk wat de Europese Conventie aan vernieuwing zal brengen. Persoonlijk denk ik dat het subsidiariteitsbeginsel in de twee richtingen moet blijven spelen (communautaire *versus* intergouvernementele samenwerking).<sup>44</sup>

Ook de samenwerking met Eurojust verdient alle aandacht en de vrees bestaat dat zowel Europol als Eurojust een eigen leven kunnen gaan leiden en/of de politie haar internationale positie zou verliezen, wat belachelijk is. Het komt er juist op aan om zo vroeg mogelijk *samen* te kiezen waar men best zal vervolgen<sup>45</sup>, welk samenwerkingsplatform wordt gekozen, welke samenwerkingsformule (Schengen, wederzijdse rechtshulp in strafzaken, enz.) zal worden gebruikt en wie welke gecoördineerde activiteiten zal verzekeren.

---

39. G. VERMEULEN, T. VANDER BEKEN, P. ZANDERS en B. DE RUYVER, *Internationale samenwerking in strafzaken en rechtsbescherming*, Brussel, Politeia, 1995, 386 (31).

40. *Ibidem*, 24, 109.

41. *Ibidem*, 7, 897.

42. W. BRUGGEMAN, “Recente ontwikkelingen met betrekking tot de internationale politieverwerking met een speciale focus op Europa”, *ibidem*, 131.

43. J. VERVAELE, “Criminal law in the European community: about myths and taboos”, *Agon* Jan. 1995, 3-5.

44. W. BRUGGEMAN, “Het moeizame recht hijsen van de derde Maastrichtpijler”, *Panopticon* 1995, 310-321 (313).

45. T. VANDER BEKEN, G. VERMEULEN, S. STEVERLYNCK en S. THOMAES, *Finding the best place for prosecution*, Antwerpen, Maklu, 2002, 91.

Ook mag worden gehoopt dat de uitbreiding met tien nieuwe Lidstaten het geloof in Europol en Eurojust zal doen toenemen, juist omdat die landen niet zo gewoon zijn en niet de middelen hebben om andere netwerken (verbindingsofficieren in de ambassades) in te zetten. De vraag stelt zich trouwens of de Lidstaten van de Unie geen baat zouden hebben bij het aanpassen van hun netwerk van verbindingsofficieren binnen de Unie aan deze nieuwe realiteit (zoals bepaalde landen deden via gecoördineerde inzet van alle verbindingsofficieren van welk type ook), zodat meer capaciteit kan worden vrijgemaakt en zo nodig ingezet buiten de Europese Unie.

Eigenaardig is ook dat in de vele nieuwe instrumenten voor internationale samenwerking die nu binnen de Europese Unie worden gecreëerd – zoals het Verdrag voor wederzijdse rechtshulp in strafzaken (2000) – Europol nauwelijks vermeld wordt als instrument voor internationale samenwerking, uitzondering gemaakt voor gemeenschappelijke onderzoeksteams (art. 13). Wel positief is het feit dat approximatie van strafwetten op dit moment in een krachtige beweging voorwaarts is (eurovalsemunterij, betaalkaartenfraude, kinderporno, cybercrime, bestrijding racisme en vreemdelingenhaat, milieucriminaliteit), wat samenwerking bevordert, hoewel Europol kennelijk kan werken met het naast elkaar bestaan van systemen waar gewerkt wordt met respectievelijk strafbaarstelling van conspiracy, strafbaarstelling van deelneming aan criminele organisaties en met die deelneming als strafverzwarende omstandigheid.<sup>46</sup>

De Europese Conventie, die volgend jaar in werking zou treden, maar nog steeds het voorwerp is van besprekingen, is natuurlijk een uitgelezen gelegenheid om na te gaan wat de nieuwe teksten inhouden en zouden kunnen inhouden. Vandaag houdt Hoofdstuk IV, Sectie 5, artikel III-172 de volgende tekst in:

1. Europol's mission is to support and strengthen action by the Member States' police authorities and other law enforcement services and their mutual cooperation in preventing and combating serious crime affecting two or more Member States, terrorism and forms of crime which affect a common interest by a Union policy.
2. A European law shall determine Europol's structure, operation, field of action and tasks. These tasks may include:
  - the collection, storage, processing, analysis and exchange of information forwarded particularly by the authorities of the Member States or third countries or bodies;
  - the coordination, organisation and implementation of investigative and operational action carried out jointly with the Member States' competent authorities or in the context of joint investigation teams, where appropriate in liaison with Eurojust.

A European law shall also lay down the procedures for scrutiny of Europol's activities by the European parliament, together with the Member States' national parliament.

---

46. Y. BURUMA, *Veiligheid en het recht van de Europese unie*, Den Haag, T.M.C. Asser Instituut, 2003.

3. Any operational action by Europol must be carried out in liaison and in agreement with the authorities of the Member States whose territory is concerned. The application of coercive measures shall be the exclusive responsibility of the competent national authorities.

Opvallend is onmiddellijk het feit dat niet meer verwezen wordt naar het concept 'organized crime' en louter naar 'serious crime'. Uit deze tekst blijkt ook duidelijk een bevestiging van het feit dat de Europolconventie moet worden voorzien en dat de Europolactiviteiten langs wettelijke weg geregeld moeten worden. Het gebruik van bewoordingen zoals 'may' laat natuurlijk de discussie open wat nu werkelijk de rol van Europol zal worden. De 'operationele inbreng' van Europol, ook bij gemeenschappelijke onderzoeksteams wordt bevestigd, met uitsluiting van dwangmaatregelen. De relatie met Eurojust wordt bepaald als een relationele en geen controleverhouding. Het zou natuurlijk aangewezen zijn dat n.a.v. deze ingreep ook de vorige noden tot herziening van de huidige Europol-Convention zouden mee opgenomen worden, zijnde: het vereenvoudigen van analyseactiviteiten en -procedures, het versoepelen van het EIS, het meer toegankelijk maken van Europol voor de nationale diensten. Hierbij zou de 'driënvouwerk' van Europol het voorwerp moeten worden van specifieke regelgeving, zijnde:

- de activiteiten uitgeoefend op horizontale basis tussen de verbindingsofficieren van de verschillende Lidstaten, en de verbindingsofficieren van derde landen en derde organisaties. Deze werking dient uiteraard sterk gestoeld te worden op nationale wetgeving met maximaal gebruik van internationale verdragen door de individuele Lidstaten onderschreven;
- de activiteiten uitgeoefend door Europol zelf, zoals deze in artikelen 2 en 3 van de huidige Europol-Convention zijn omschreven, uit te voeren met de hulp van voormelde verbindingsofficieren en nationale eenheden (art. 4 en 5);
- het deelnemen van Europolpersoneelsleden aan politionele activiteiten in de Lidstaten (zoals deelname aan gemeenschappelijke onderzoeksteams) en waarbij de taken en bevoegdheden door de Europolregelgeving, maar ook door de nationale wetgeving dienen aangestuurd te worden. Bijzonder is te vermelden de zogenaamde 'diplomatieke bescherming' (art. 28 en 29 Europol-Convention) die bij het deelnemen aan operationele activiteiten (inclusief getuigenis) in de Lidstaten systematisch zou moeten worden opgeheven;
- het *corpus juris*-model.<sup>47</sup> Dit model is gebaseerd op het oprichten van een Europees Openbaar ministerie. Het mandaat zou dan ruimer moeten zijn dan alleen de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap en bijvoorbeeld de mandaatstelling van Eurojust of Europol overnemen;
- het Europese strafrechtmodel. Dit veronderstelt de meest revolutionaire benadering met het creëren van een Europees strafrecht (en strafvordering) en een Europese rechtsmacht.

---

47. Te baseren op: Green paper on a European prosecutor, het meest gebaseerd op harmonisatie en een combinatie tussen Europese en supranationale benadering. Zie ook: M. DELMAS-MARTY en voorwoord CHR. VAN DEN WYNGAERT, *Corpus Juris*, Antwerpen, Intersentia Rechtswetenschappen, 1998, 189.

Ieder van deze scenario's zou verder moeten worden bestudeerd.

Alleszins zou het nuttig zijn om de bestuursraad van Europol nauwer te laten aansluiten bij de politiechefs van de verschillende E.U.-landen. Indien deze Police Chief Task Force in haar bestaan wordt bevestigd, biedt punt 3 van deze tekst een voldoende aanzet om vanuit deze organisatie de prioriteiten en acties van Europol mede te bepalen, en Europol aan te zetten om de politiechefs te steunen in de uitvoering van door hen genomen beslissingen. De politiechefs kregen tot taak om de actieve samenwerking en convergentie van politiestelsels in Europa te bevorderen, in samenwerking met Europol en zij hebben nu zelf (2003) Eurojust bij hun vergaderingen betrokken. Probleem is echter dat sommige landen met een centraal aangestuurd politiestelsel de Task Force onder de Raad van Justitie en Buitenlandse zaken willen brengen, wat invloed op en van het beleid zou bevorderen, maar in andere landen zoals in Nederland ligt het bevoegde gezag bij de korpsbeheerder en de hoofdofficier, wat een dergelijke sterkere positionering bemoeilijkt.

Van belang is ook het justitiële toezicht op de internationale politionele samenwerking, inclusief de activiteiten van Europol. Bij de bepaling van de grens tussen wat politieële en justitiële samenwerking precies inhoudt, dient uitgegaan van het onderscheid dat werd gemaakt bij de formulering van het Europese Verdrag over wederzijdse rechtshulp in strafzaken van 1959, omdat de experts toen meenden dat de directe uitwisseling van informatie tussen politieautoriteiten (via Interpol) niet onder de justitiële samenwerking valt en dus buiten het verdrag moest worden gehouden.<sup>48</sup> De Schengen-Overeenkomst (art. 39) heeft het politieniveau erkend als autonoom uitwisselingsniveau voor politie-informatie, zoals dit trouwens ook in de col. 2 wordt bevestigd, op voorwaarde dat geen justitiële beslissingsneming nodig is. De werking van Europol ligt in het verlengde van deze redenering, maar bovendien zijn tot op heden de justitiële verantwoordelijkheid en controle op Europol beperkt gebleven tot het optreden van magistraten in individuele dossiers. Van een of andere vorm van directe justitiële controle is dus vooralsnog geen sprake.

De ideeën, die door Parlopol en door het Europees Parlement<sup>49</sup> werden naar voor geschoven, kunnen worden toegepast in uitvoering van punt 2. Dit zou dan resulteren in een regelmatige informatievoorziening en controle, die door het Europees Parlement in samenspraak met de nationale parlementen wordt uitgeoefend.

### *Samenwerking*

Eerst dient de verhouding tussen Europol en de Europese politiemacht vermeld. De vraag kan worden gesteld in hoeverre *peacekeeping* en nu ook *peacebuilding*

---

48. COUNCIL OF EUROPE, *Explanatory report on the European convention on mutual assistance in criminal matters*, Strasbourg, 1969, 8.

49. Proposal for a recommendation on Europol, 23 Feb. 1999, Doc EN/RR/372/372699. Communication from the Commission to the European parliament and the Council, 26 February 2002, Com (2002) 95.

te verenigen zijn met het vergaren van criminele inlichtingen.<sup>50</sup> Toch zal de positie van de politie steeds belangrijker worden en het lijkt mij meer dan aangewezen dat Europol, binnen het raam van het concept 'global defence' ook ondersteunend kan optreden naar enig politietoetreden van de Europese Gemeenschap buiten haar territorium.

De verhouding tussen en samenwerking met de douane blijft voor Europol een heikel punt.<sup>51</sup> Wel functioneren binnen bepaalde nationale verbindings-elementen binnen Europol douaneverbindingsofficieren, maar toch is de douane niet bereid om voluit binnen deze organisatie te investeren en de klassieke rivaliteit douane-politie blijft ook hier doorspelen. Minstens zou tussen het CIS (douane-informatiesysteem) en het EIS (Europol-informatiesysteem) een gestructureerde complementariteit en communicatie over en weer moeten worden ingebouwd, wat tot op heden ook in de nieuwe teksten nog steeds niet is voorzien. Er zou moeten worden afgestapt van de huidige proliferatie van databanken, want dit is nefast voor de transparantie van de regelgeving en de absorptie daarvan door de met uitvoering belaste diensten.<sup>52</sup> Ik blijf dan ook voorstander van de door G. VERMEULEN e.a. al in 1995 voorgestelde globaliserende werkgroep en raamconventie.

Het uniformeringsmodel werkt echter nog niet en zal in de nabije toekomst ook niet werken. Noch in de Beneluxformule, noch bij het oprichten van Schengen (hoewel SIS- en EIS-data, zij het met verschillende finaliteit opgeslagen, toch vrij identiek zijn<sup>53</sup>) en Europol en Eurojust is daarvoor gekozen. Het Scandinavische model gaat natuurlijk verder door op een flexibele en indringender wijze intergouvernementeel samen te werken, dan wat tot op heden binnen de Europese Unie, ondanks de fundamentele veranderingen die in vorig hoofdstuk werden geïventariseerd, werd gerealiseerd.

De Lidstaten van de Europese Unie neigen er nog altijd toe de relatie van Europol met derde organisaties<sup>54</sup> en derde landen te beperken, niettegenstaande het feit dat akkoorden werden afgesloten met Interpol, WCO en derde landen (ook V.S., onmiddellijk na 11 september) die voorkomen op een door de Raad vastgelegde beperkende lijst. Uiteraard dienen beperkingen gebaseerd op door deze staten en organisaties geboden waarborgen m.b.t. mensenrechten en persoonsgegevens behouden te worden. Toch moet worden gepleit voor flexibiliteit die past binnen de algemene strategie van de E.U., en die wat Europol betreft via voormelde wettelijke mechanismen wordt aangestuurd.

---

50. Y. BURUMA, *Veiligheid en het recht van de Europese Unie*, Den Haag, T.M.C. Asser Instituut, 2003.

51. W. BRUGGEMAN, "Het moeizame recht hijsen van de derde Maastrichtpijler", *Panopticon* 1995, 310-321 (317).

52. G. VERMEULEN, T. VANDER BEKEN, P. ZANDERS, B. DE RUYVER, *Internationale samenwerking in strafzaken en rechtsbescherming*, Brussel, Politeia, 1995, 386 (313).

53. G. VERMEULEN, T. VANDER BEKEN, P. ZANDERS, B. DE RUYVER, *Internationale samenwerking in strafzaken en rechtsbescherming*, Brussel, Politeia, 1995, 386 (39).

54. *Ibidem*, 7, 41.

Qua personeels-<sup>55</sup>, logistiek en financieel beleid pleit ik voor het aansluiten bij de gangbare E.U.-systemen, zodat Europol kan afstappen van specifieke regelgeving die steeds weer aanleiding geeft tot ingewikkelde en tijdrovende procedures.

#### 4. Conclusie

Europol is officieel in werking sinds 1999, het jaar dat het Europol-Verdrag werd geratificeerd. De hoge verwachtingen werden niet volledig ingelost. Enerzijds mag worden gewaagd van een trage maar zekere start, anderzijds bleef Europol niet gespaard van kritiek en soms onwil om samen te werken. Nochtans bleven de politieke ambities hoog gespannen.

Eerst en vooral moet er nog verder gestreefd worden naar een verbetering van kwaliteit, en daarnaast moeten de Lidstaten zich meer engageren om voluit Europol als instrument voor internationale samenwerking te benutten.

Het invoeren van een Europese conventie in 2004 is, samen met de uitbreiding tot 25 Lidstaten een ideale gelegenheid om te onderzoeken waar het nu met Europol naartoe moet. Bij het herschrijven van de Europolconventie, wat ook een noodzaak is in 2004, zouden zeker alle verworvenheden in één tekst moeten worden opgenomen, en moet het Europolstelsel zo nauw als mogelijk aansluiten bij wat de gemene noemer wordt voor alle Europese instellingen. Specifieke regelingen zijn wellicht nog noodzakelijk maar alleen voor die items die een dergelijke benadering verdienen (uitzonderingsprincipe).

Nog meer moet de Scandinavische flexibiliteit zijn weg vinden, ook bij Europol. Dit betekent dat meer aandacht moet gaan naar het onderbouwen van de wil om samen te werken, liever dan te streven naar een te bureaucratische regelgeving. Een verdere operationalisering van Europol, door het bijvoegen van executieve bevoegdheden, blijft een discussiepunt en wellicht is een meerderheid van Lidstaten gekant tegen een dergelijke uitbreiding. Toch moeten reflecties hierover niet uit de weg gegaan worden, integendeel zeker nu wellicht een aanzet wordt gegeven tot het inrichten van een Europees parket.

Belangrijk is zeker dat gezocht wordt naar samenwerking en misschien wel integratie van systemen en structuren die binnen de Europese Unie zijn of worden gecreëerd. Dubbel gebruik en bemoeilijken van politietsamenwerking dienen zoveel als mogelijk gesaneerd. De relatie tussen Europol en Eurojust moet zo nauw als mogelijk aangehaald worden en de relatie en complementariteit tussen OLAF en Europol moet zeker herdacht worden.

Bovendien moet een beter uitoefenen van parlementaire, en bij uitbreiden van bevoegdheden, justitiële controle worden gerealiseerd.

Alleszins ligt er nu een unieke gelegenheid om Europol op de juiste plaats als een kwaliteitsvol instrument in te bedden in de internationale politietsamenwerking binnen de Europese Unie, en ook in haar samenwerking met derde landen en organisaties.

Er mag dan verhoopt worden dat, vooral in de politiewereld, Europol wat meer gewild in plaats van gedoogd wordt.

---

55. Nu geregeld door Besluit Raad 3 december 1998 (1999/C26/07).