

TRENDS IN DE EUROPESE POLITIËLE EN JUSTITIËLE INFORMATIESAMENWERKING

Paul DE HERT*

In deze bijdrage gaan we in op de grote ontwikkelingen in de voorbije tien jaar op het terrein van 'Europese informatiesamenwerking'. Met deze term doelen we op de oprichting van internationale databanken en op de ontwikkeling van allerlei samenwerkingsverbanden inzake gegevensbeheer of -doorgifte. Na een korte historiek, nemen we een vijftal ontwikkelingen onder de loep die we illustreren aan de hand van samenwerkingsverbanden zoals Schengen, Eurodac, Europol, Interpol, Eurojust, gemeenschappelijke onderzoeksteams en het Europees strafregister. Gezien de aard van de bijdrage van W. BRUGGEMAN over Europol wordt dit onderdeel beperkt tot de relevante aspecten.

1. Dromen over informatieve samenwerking

Het doorgeven en uitwisselen van informatie is meer dan een minor aspect van het werk van politie en justitie. Het vormt de *core business* van deze twee instituties, waarvan de leden het gros van hun tijd nog steeds aan papierwerk besteden. Op internationaal vlak is dit niet anders. Er gaan veel minder personen (getuigen, veroordeelden, verdachten...) fysiek over de grens dan gegevens van het ene apparaat naar het andere apparaat. Kennis is niet alleen macht, maar het is ook een voorwaarde voor politie- en justitiewerk. Alvorens een aanhoudingsmandaat uit te schrijven voor een verdachte die naar het buitenland is gevlucht, is het nodig te weten waar deze zich ophoudt teneinde te weten aan wie het aanhoudingsbevel moet worden gericht. De geschiedenis en taken van Interpol, een politieorganisatie die ten dele ook diensten verleent aan het justitiële apparaat en die bijna tachtig jaar verrassend genoeg functioneert zonder internationaal verdrag, bewijst de praktijkbehoefte aan internationale informatiesamenwerking. Het succes van Interpol en de Europese initiatieven die hieronder aan bod komen, wijst erop dat het reactieve en bureaucratische schema voor informatie-uitwisseling zoals dat spreekt uit de traditionele rechtshulpverdragen, als te beperkend wordt ervaren door de leden van justitie en politie. Wat wil een politieman die iets met een transnationale component weet of wil weten? Hij wil zijn telefoon op zijn bureau gebruiken, een bevriende collega in Rotterdam kunnen bellen en waarom niet, dromen is toegelaten, eens surfen in de databank van zijn buitenlandse collega's. Dit laatste is technisch en juridisch (nog) niet haalbaar, het eerste wel. Kijken we naar de ontwikkelingen binnen Europa op het vlak van informatiesamenwerking, dan valt te betwijfelen of het laatste op termijn nog langer uit te sluiten valt. Wij geloven van niet. Alvorens een vijftal belangrijke trends te bespreken die alle op

* Docent Europees en internationaal strafrecht aan de Vrije Universiteit Brussel.

een of andere wijze bijdragen tot deze ontwikkeling, blikken we eerst terug om met precisie het startpunt te duiden van tien jaar Europese informatiesamenwerking.

2. Terugblik

In het voorbije decennium is er op het vlak van Europese politieke en justitiële samenwerking op het gebied van het strafrecht en ordehandhaving veel gebeurd. In feite is deze samenwerking van betrekkelijk recente datum en situeert deze zich in de aanvangsfase buiten de structuren van de toenmalige Unie. De samenwerking begon met het onderhandelen over en sluiten van de Schengenverdragen door vijf Europese landen aan het einde van de jaren tachtig en dit buiten het kader van de Europese instellingen. In het Akkoord van Schengen van 14 juni 1985 verbonden Duitsland, Frankrijk en de Benelux zich tot het nemen van een aantal maatregelen m.b.t. het vergemakkelijken van het verkeer binnen de Schengenzone. Dit akkoord was meer een plechtige intentieverklaring, een soort programma voor de vijf regeringen waarin maatregelen werden voorzien die enerzijds op korte termijn moesten worden genomen en anderzijds op een wat langere termijn.¹ De concrete uitwerking van de compenserende maatregelen zou volgen in de aanvullende Overeenkomst van Schengen (SO) ondertekend op 19 juni 1990.² Werd in het eerste Schengenakkoord van 1985 vooral nagedacht over het vrije verkeer van goederen in het kader van een economische integratie, dan werd in de SO veeleer plaats ingeruimd voor de problemen opgeroepen door het vrij verkeer van personen en de compenserende maatregelen. De overeenkomst bevat daarom maatregelen ter bevordering van de wederzijdse justitiële en politieke samenwerking tussen de Lidstaten³, een gemeenzame regeling voor visa voor kort verblijf, voorwaarden voor reisverkeer van vreemdelingen, verblijfstitels, een regeling van de verantwoordelijkheden m.b.t. de behandeling van asielverzoeken, begeleidende maatregelen zoals eventuele sancties tegen vervoerders van illegalen, een controlesysteem m.b.t. vuurwapens en munitie en ten slotte een internationaal seiningsysteem (SIS) met erin signalementen van personen, auto's en voorwerpen.

Deze 'rijke' inhoud verklaart de scharnierfunctie van Schengen op het vlak van samenwerking niet alleen tussen politie en justitie, maar ook tussen douanediensten en in mindere mate ook veiligheidsdiensten. Steeds meer Europese Staten

1. Vandaar trouwens de titel: "Akkoord over de geleidelijke afschaffing van de controles".

2. L. LENAERTS, "Schengen: de stand van zaken op het einde van 1991", in C. FIJNAUT, J. STUYCK en P. WYTINCK (eds.), *Schengen: Proeftuin voor de Europese Gemeenschap?*, Antwerpen, Kluwer, 1992, 1.

3. Het luik justitie wijzigt het rechtshulpkader van ons land op verscheidene punten: kleine rechtshulp (48 tot 53 SO), uitlevering (59 tot 66 SO), *non bis in idem* (54 tot 58 SO), overdracht van tenuitvoerlegging van strafvonnissen (67 tot 69 SO), rechtshulp inzake verdovende middelen (70 tot 76 SO) en vuurwapens (77 tot 91 SO). Voor een overzicht o.m. G. VERMEULEN, T. VANDER BEKEN, P. ZANDERS, B. DE RUYVER, *Internationale samenwerking en strafzaken en rechtsbescherming*, Brussel, Politeia vzw, 1995, 386 p.; G. POLIMENI, "Judicial Cooperation", in A. PAULY (ed.), *Les accords de Schengen*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1993, 53-63.

zouden in de daaropvolgende jaren toetreden tot deze 'proeftuin' van de Unie, met als logisch sluitstuk de integratie van Schengen bij de Europese Unie via een protocol bij het in 1997 ondertekende Verdrag van Amsterdam.

Schengen was niet de eerste voorzet voor de Europese informatiesamenwerking op het terrein van politie en justitie en op het terrein van beleid hierover. In de periode 1985-1993 werden eveneens onderhandelingen gevoerd tussen Europese landen over deze materies in uiteenlopende omgevingen zoals de interministeriële groep TREVI voor de politieke samenwerking, groep *ad hoc*. Immigratie in het kader van de E.E.G., enz.⁴ Sedert het inwerking treden van het Verdrag namens de Europese Unie (Verdrag van Maastricht) op 1 november 1993, werden deze onderhandelingen gegroepeerd in de zgn. derde pijler Binnenlandse Zaken-Justitie, zijnde Titel VI betreffende samenwerking Justitie en Binnenlandse Zaken.⁵ Onder een 'tweede pijler' werd een ander 'nieuw' beleidsdomein gebracht, met name dit van gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Beide pijlers zijn op intergouvernementele leest geschoeid, d.w.z. met grote beslissingsmacht voor de Lidstaten en met slechts een beperkte rol voor de Commissie, het Europees Parlement en het Hof van Justitie. Dit laatste Hof was zonder uitdrukkelijke machtiging in regel niet bevoegd. Het Parlement diende enkel op algemene wijze geraadpleegd te worden. De Commissie had enkel een initiatiefrecht voor de meer onschuldige beleidsdomeinen, niet op het vlak van justitiële, politieke of douanesamenwerking.

Wat in 1993 reeds bestond aan Europese samenwerking, met name de Europese Economische Gemeenschap, werd behouden, verstevigd en ondergebracht onder de eerste pijler van het verdrag.⁶ In deze pijler wordt gewerkt met de klassieke communautaire rechtsinstrumenten, waarvan de voor de Lidstaten bindende richtlijn de meest gekende is. We zullen zien dat deze eerste pijler die ogenschijnlijk niets te maken heeft met ons thema aan belang zal winnen, niet in het minst omdat aspecten van internationale samenwerking tussen politie en justitie die sterk gelieerd zijn aan de belangen van de Europese instellingen via deze pijler worden gereguleerd.

Het Verdrag van Maastricht vormde bijgevolg de eerste officiële introductie van deze samenwerkingsdomeinen in de Europese sfeer. Het in 1997 ondertekende Verdrag van Amsterdam bracht kort daarop substantiële hervormingen aan dit

4. Voor een overzicht: P. DE HERT en J. VANDERBORGHT, *Informatieve politiesamenwerking over de grenzen heen*, Brussel, Uitgeverij Politeia N.V., 1996, 119-143.

5. Meer bepaald werden negen gebieden omschreven als zijnde van gemeenschappelijk belang, gaande van het asiel- en immigratiebeleid over douanesamenwerking en bestrijding van drugsverslaving tot justitiële samenwerking op het gebied van het strafrecht en politieke samenwerking met het oog op de preventie en bestrijding van terrorisme, illegale drugshandel en andere ernstige vormen van internationale criminaliteit.

6. De benaming 'Europese Economische Gemeenschap', werd ingekort door 'Europese Gemeenschap'. Deze naamswijziging bracht tot uitdrukking dat voortaan behoudens economische bevoegdheden ook onderwijs, ontwikkelingssamenwerking, consumentenbescherming en volksgezondheid e.d. tot de bevoegdheden behoorden.

kersverse beleidsterrein.⁷ Ditmaal wordt een meer ambitieuze doelstelling geformuleerd, met name een 'ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid', wat verder gaat dan de basisgedachte van zowel Schengen als Maastricht (wegnemen van de obstakels voor vrij binnenverkeer en compenseren van de nieuwe risico's).⁸

Het Verdrag van Amsterdam brengt een groot deel van de door het Verdrag van Maastricht in het leven geroepen 'derde pijler' binnen de sfeer van de communautaire werkzaamheden. Belangrijke terreinen die tot dan toe onder de 'derde pijler' vielen, zoals asiel, immigratie, overschrijding van de buitengrenzen, fraudebestrijding en samenwerking tussen douanediens- ten, vallen (met een overgangsregime van vijf jaar) voortaan onder de eerste pijler en de communautaire methode en hetzelfde geldt voor een deel van de Schengen-samenwerking, waarvan het volledige acquis door de Unie en de Gemeenschappen wordt overgenomen. Wat overblijft aan derdepijlerbeleidsdomeinen, in essentie de intergouvernementele samenwerking tussen justitiële en politiediensten, wordt versterkt door de vaststelling van exacte doelstellingen en taken en de vorming van een nieuw rechtsinstrumentarium 'besluiten' en 'kaderbesluiten' naar het model van de bindende 'richtlijn'.⁹ Nieuw is het initiatiefrecht van de Commissie in deze materies. Ook nieuw is de versterking van de positie van het Hof van Justitie om bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen inzake interpretatiegeschillen m.b.t. derdepijlerrechtsinstrumenten en deze van het Europees Parlement dat adviesbevoegdheid krijgt.

3. Eerste trend: communautarisering

Schengen kwam tot stand los van de E.U.-structuren. In de periode voor 1985-1993 bestonden nog andere vormen van samenwerking tussen ministeriële departementen van de Lidstaten voor grensoverschrijdende aspecten van justitie en binnenlandse zaken: interministeriële groep TREVI voor de politieke samenwerking, groep *ad hoc*. Immigratie in het kader van de E.E.G., enz. Met het Verdrag nopens de Europese Unie (Verdrag van Maastricht) werden deze onderhandelingen vanaf 1 november 1993 gegroepeerd in de derde pijler Binnenlandse Zaken-Justitie. Het in 1997 ondertekende Verdrag van Amsterdam bepaalde via een protocol de volledige integratie van het zgn. Schengen-Acquis in het institu-

7. Het Verdrag van Amsterdam, dat op 2 oktober 1997 is ondertekend, trad op 1 mei 1999 in werking. Dit verdrag heeft het E.U.-Verdrag en het E.G.-Verdrag gewijzigd en heeft de (voorheen met letters aangeduide) artikelen van het E.U.-Verdrag genummerd.

8. G. DE KERCHOVE, "Espace judiciaire pénal européen après Amsterdam et le sommet de Tampere", in G. DE KERCHOVE en A. WEYEMBERGH (ed.), *Vers un espace judiciaire pénal européen*, Brussel, Editions de l'Université de Bruxelles, 2000, 4.

9. Het Verdrag van Maastricht voorzorg als derdepijlerrechtsinstrumenten gemeenschappelijke standpunten, gemeenschappelijke optreden en overeenkomsten (art. K.1 en K.3). Het Verdrag van Amsterdam behoudt de overeenkomsten en de gemeenschappelijke standpunten, maar vervangt de gemeenschappelijke optredens door kaderbesluiten en besluiten (art. 34.2 Verdrag van de Europese Unie).

tionele en juridische kader van de Europese Unie.¹⁰ Na de ratificatie van het Verdrag van Amsterdam werden visa, asielbeleid, immigratie en ander beleid in verband met het vrije verkeer van personen, communautaire aangelegenheden. Het Uitvoerend Comité van Schengen werd vervangen door de Raad van de E.U.¹¹ De Commissie kreeg een recht van initiatief en het Hof van Justitie kan bevoegd worden verklaard op de betrokken gebieden. De Raad stelt met eenparigheid van stemmen, in overeenstemming met de desbetreffende bepalingen van de verdragen, de rechtsgrondslag vast voor elk van de bepalingen en besluiten die het Schengen-Acquis vormen.¹² Deze verdeelactiviteit is erg belangrijk, aangezien het toewijzen van Schengenmaterie aan respectievelijk de eerste of de derde pijler een gevolg heeft voor de bevoegdheid van het Hof van Justitie (Hof dat niet bevoegd is om toe te kijken op de naleving en interpretatie van de Schengen-Overeenkomst, aangezien deze buiten het institutioneel kader van de E.G. tot stand is gekomen).

Deze hervormingen, en in het bijzonder de integratie van Schengen bij de Europese Unie, geeft aan dat de communautarisering van de samenwerking tussen politie en justitie een eerste belangrijke trend vormt in het voorbije decennium. Met communautarisering wordt hier in de eerste plaats bedoeld dat de instellingen van de Europese Unie het organisatorische kader worden waarbinnen initiatieven tot samenwerking totstandkomen. Hoogtepunt van deze tendens is ongetwijfeld de oprichting van een eenheid (Eurojust), bestaande uit officieren van justitie, rechters of politieambtenaren met een gelijkwaardige bevoegdheid, om de bestrijding van ernstige vormen van georganiseerde criminaliteit te versterken.¹³ Dit orgaan werd vormgegeven via een Besluit van de Raad van 28 februari 2002 “betreffende de oprichting van Eurojust teneinde de strijd tegen ernstige vormen van criminaliteit te versterken”.¹⁴ Opmerkelijk daarbij is dat de Eurojust-eenheid, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de Europol-eenheid met dewelke het moet samenwerken, een orgaan vormt van de Unie, d.w.z. gefinancierd uit de begroting van de Europese Unie, met uitzondering van de salarissen en emolumenten van de nationale leden en hun medewerkers, die ten laste komen van hun Lidstaten van oorsprong.

10. Protocol 2 oktober 1997 tot opneming van het Schengen-Acquis in het kader van de Europese Unie. Het Protocol is opgenomen in *B.S.* 30 april 1999. Met de term ‘Schengen-Acquis’ wordt bedoeld: het Akkoord van 1985, de SO, de diverse toetredingsprotocollen en -overeenkomsten en de besluiten en verklaringen van het Schengen Uitvoerend Comité. *Cf.* “Het Schengen-Acquis”, *P.B. L.* 239, 22 september 2000, 19-473. Deze publicatie geeft het Schengen-Acquis weer zoals dat bestond bij de integratie van het Acquis in het kader van de Europese Unie ten tijde van de inwerkingtreding, op 1 mei 1999, van het Verdrag van Amsterdam.

11. Het Uitvoerend Comité, samengesteld uit de respectievelijke ministers, was een van de instellingen voorzien door de SO. Het comité zag toe op de juiste toepassing van de overeenkomst (art. 131 SO). Dit comité liet zich ondersteunen door het zgn. Schengensecretariaat dat werd ondergebracht in het Brusselse Beneluxsecretariaat. Het Schengensecretariaat werd na Amsterdam opgenomen in het secretariaat-generaal van de Raad.

12. *Cf.* art. 2 lid 2 Protocol.

13. *Cf.* punt 46 Conclusies van Tampere.

14. Besluit Raad 28 februari 2002 betreffende de oprichting van Eurojust teneinde de strijd tegen ernstige vormen van criminaliteit te versterken, 2002/187/JBZ, *P.B. L.* 63/1, 6 maart 2002.

Zelfs op het vlak van de samenwerking van de inlichtingendiensten lijkt er sprake van een begin van communautaire omkadering, maar hierover is weinig geweten en er blijven nog veel aarzelingen over de opportuniteit van zo'n stap bij de lidstaten. Zo mogelijk raken deze diensten nog meer aan de nationale soevereiniteit dan politie en justitie, wat voor landen een reden vormt om de bevoegdheden en samenwerkingsvormen van deze diensten uit het domein van de Uniewetgeving te houden.¹⁵

In de tweede plaats wordt met de term 'communautarisering' bedoeld op de tendens om steeds meer beleidsdomeinen vatbaar te maken voor de als efficiënt gewaardeerde beslissingsprocedure van de eerste pijler of een daarmee vergelijkbare procedure.¹⁶ Eveneens wordt met het gebruik van de term in deze betekenis bedoeld op de beleidskeuze om recente Europese rechtshandhavingsorganen zoals Eurojust uit te bouwen als gemeenschapsorganen en niet als intergouvernementele organen genre Europol, wat op het vlak van boekhouding en organisatie een belangrijk verschil en efficiëntievoordeel betekent.

In de derde plaats wordt met de term 'communautarisering' bedoeld op het toenemend gebruik van derdepijlerinstrumenten zoals aanbevelingen, kaderbesluiten en besluiten ter aanvulling én vervanging van het klassieke instrument van het verdrag of de overeenkomst (*infra*).

4. Tweede trend: versnelling beleidsinitiatieven

Een tweede trend vormt ongetwijfeld de grotere intensiteit en versnelling van de samenwerking, waarschijnlijk niet alleen als gevolg van de zojuist besproken for-

15. Over de geslaagde actie van onder meer het Verenigd Koninkrijk om de regeling van de grensoverschrijdende undercoveroperaties en het grensoverschrijdende intercepteren van telecommunicatie door de veiligheidsdiensten (b.v. Echelon) *niet* op te nemen in de E.U.-Rechtshulpovereenkomst van 29 mei 2000: G. VERMEULEN, "Europese samenwerking op vlak van politie, justitie en inlichtingendiensten. Algemeen kader", in LIGA VOOR MENSENRECHTEN (ed.), *Wordt de Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid een politiestaat?*, Gent, Liga voor Mensenrechten (eigen beheer), 2003, 32-33.

16. Belangrijk in dit opzicht is het Verdrag van Nice, dat op 26 februari 2001 is ondertekend en op 1 februari 2003 in werking trad. Bij dit verdrag zijn nieuwe wijzigingen aangebracht aan het E.U.-Verdrag en aan het E.G.-Verdrag, waarbij de wijze van functioneren van de instellingen van de E.U. werd gewijzigd en de stemming met gekwalificeerde meerderheid (in plaats van unanimité) op vele gebieden van de Europese besluitvorming de algemene regel werd. Door het Verdrag van Nice wordt over een groot deel van het visa-, asiel- en immigratiebeleid beslist volgens de medebeslissingsprocedure. Ook de maatregelen op het gebied van de justitiële samenwerking in burgerlijke zaken kunnen voortaan volgens de medebeslissingsprocedure worden goedgekeurd. Bovendien is in het verdrag bepaald dat maatregelen op asielgebied zullen worden goedgekeurd volgens de medebeslissingsprocedure, nadat de Raad een communautaire wetgeving zal hebben vastgesteld waarin de gemeenschappelijke regels en de fundamentele beginselen terzake zijn bepaald. Ten slotte hebben de Lidstaten in een verklaring ermee ingestemd dat zij een besluit zullen treffen op grond waarvan bepaalde beslissingen betreffende het verkeer van onderdanen van derde landen of met betrekking tot het immigratiebeleid vanaf 1 mei 2004 zullen worden genomen volgens de medebeslissingsprocedure. Tekenend voor de evolutie is dat het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* na de inwerkingtreding van het Verdrag van Nice voortaan *Publicatieblad van de Europese Unie* heet.

mele hervormingen, doch ook als gevolg van technologische ontwikkelingen (databanken met vingerafdrukken en biometrie worden meer en meer haalbaar) en de grote gebeurtenissen op het vlak van de interne veiligheid, zoals de Dutroux-affaire en de terroristische aanslagen van 11 september.¹⁷ De strafrechtelijke, administratieve en politieke samenwerking tussen E.U.-Lidstaten wordt met grote voortvarendheid aangepakt. Daarbij is criminaliteitsbeheersing de dominante drijfveer.¹⁸ Naast (concept-)kaderbesluiten die tot doel hebben strafbaarstellingen van bijvoorbeeld drugshandel, mensenhandel, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, racisme, witwassen en niet te vergeten terrorisme te harmoniseren¹⁹, zijn er ook maatregelen getroffen om interstatelijke rechtshulp te vergemakkelijken door wederzijdse erkenning van nationale strafrechtelijke beslissingen tussen de Lidstaten en zijn er ook talrijke nieuwe organen opgericht (Europol, Eurojust, het Europees Justitieel Netwerk, het Europese Politie College (CEPOL) en de Task Force van Chiefs of Police). Ook nieuw zijn de initiatieven m.b.t. de verbindingsofficieren en de samenwerking tussen witwasdiensten. Het ontwerp voor een Europese Grondwet van 20 juni 2003 gaat nog verder en bevat bepalingen om tot harmonisatie van het materiële en formele strafrecht te komen.²⁰ Het meest verrassend is het voorstel om een Europees Openbaar ministerie te creëren.

Deze tweede evolutie is niet onproblematisch. Het beginsel dat de Europese rechtsorde alleen subsidiair wordt aangewend, wordt overduidelijk veronachtzaamd.²¹ Veel van deze initiatieven zijn bovendien in hoofdorde gericht op betere handhaving en repressie waardoor de balans zoek geraakt is tussen veiligheid,

17. P. DE HERT en J. VANDERBORGHT, *o.c.*, 7-20 (Hfdst. 1. "Contextelementen"); M. DEN BOER, "Politie en Justitie in Europa: van brakke grond tot diepgeworteld bos", te verschijnen in een nieuw op te richten Nederlands strafrechttijdschrift, *Strafblad. Het nieuwe tijdschrift voor strafrecht* 2003, vol. 1, nr. 1, 7 p. Los van de sfeer van binnenlandse zaken en justitie spelen nog meer maatschappelijke factoren die de versnelde ontwikkeling van de Uniehervormingen verklaren. GILLES DE KERCHOVE noemt de val van de Berlijnse muur en de wil om de eengemaakte markt te realiseren. Cf. G. DE KERCHOVE, "L'Europe pénale", in O. DE SCHUTTER (ed.), *Une Constitution pour l'Europe*, Bruxelles, Larcier, 2003, sub 1.

18. G.J.M. CORSTENS en M.I. VELDT-FOGLIA, "Communautarisering van het straf- en strafprocesrecht. Ontwikkelingen en grenzen" (Preadvies voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland), *Delikt en Delinkwent* 2003, 103-177.

19. Hierbij weze aangestipt dat reeds na Maastricht al initiatieven tot harmonisering werden genomen, hoewel Maastricht deze bevoegdheid niet expliciet voorziet. Bovendien is er soms sprake van meer dan alleen harmonisering. Het Kaderbesluit terrorisme (Kaderbesluit Raad 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding, *P.B. L.* 164, 22 juni 2002, 3-7) brengt geen bestaande wetgeving in de Lidstaten dichterbij, maar creëert als het ware een plicht tot strafbaarstelling van terrorisme in vele landen waar het aan dergelijke wetgeving tot dusver ontbrak. Cf. G. DE KERCHOVE, "L'Europe pénale", *l.c.*, sub 1.

20. Ontwerp voor een Europese Grondwet 20 juni 2003, CONV 820/03. Zie in dit verband G.J.M. CORSTENS, "Het einde van het nationale strafrecht?", *Nederlands Juristenblad* 2003, 1429-1430.

21. P. DE HERT, "Division of Competencies Between National and European Levels with Regard to Justice & Home Affairs", in J. APPAP (ed.), Edward Elgar Publishers, 2004, te verschijnen.

rechtvaardigheid en vrijheid (waarbij deze laatste twee begrippen in de zin van rechtsbescherming worden begrepen).²² Een evidente illustratie van een stroomlijning van de interstatelijke samenwerking die gepaard gaat met het afbreken van de waarborgen voor de burger en verdachte, vormt het Europees aanhoudingsbevel.²³ Maar ook de geplande mandaatverruiming en hervormingen van bestaande organisaties zoals Europol en Schengen illustreren dit, zoals we zullen aantonen.

De versnelling van de samenwerking wordt in niet geringe mate mogelijk gemaakt door een pervertering van het klassieke politieke beslissingsmodel. Het nationale plaatje van scheiding en evenwicht der machten bestaat niet op Europees niveau.²⁴ Dit geldt in het bijzonder voor de nieuwe derdepijlerrechtsinstrumenten van het kaderbesluit en het besluit.²⁵ Kaderbesluiten en besluiten worden gestemd door de Raad die bestaat uit hetzij de Ministers van Binnenlandse Zaken, hetzij de Ministers van Justitie uit de verschillende Lidstaten. Bovendien, moeten ze, in tegenstelling tot overeenkomsten en verdragen, niet worden bekrachtigd door de nationale parlementen. Hoewel de overeenkomst wordt voorzien als derdepijlerinstrument in artikel 34.2 (D) van het Verdrag van de Europese Unie, wordt ze nauwelijks gebruikt zelfs niet in belangrijke dossiers zoals deze m.b.t. Eurojust, het aanhoudingsbevel en de gemeenschappelijke onderzoeksteams.²⁶ Besluiten en kaderbesluiten hebben geen directe werking (er volgt dus geen sanctie als Lidstaten ze niet implementeren), doch ze zijn verbindend voor de Lidstaten ten aanzien van het te bereiken resultaat. De snelheid en het gebrek aan tegenmacht van de door de uitvoerende macht gedomineerde beslissingsprocedure in de derde pijler maken van het Europees strafrechtstelsel een gevaarlijk instrument. Het gevolg is een *top-down* beleid waarbij reflectie en verrijking aangebracht vanuit de

22. A.H. KLIP, "Uniestrafrecht is op hol geslagen", *Nederlands Juristenblad* 1997, 667; T. SPRONKEN, "A place of greater safety. Bepiegelingen over een Europees Statuut voor de strafrechtadvocaat", Oratie uitgesproken op vrijdag 10 oktober 2003 bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar verdediging in strafzaken aan de Universiteit van Maastricht, 36 p.

23. Kaderbesluit Raad 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedure van overlevering tussen de Lidstaten, *PB. L.* 190, 18 juli 2002, 1-18. Dit besluit treedt vanaf 1 januari 2004 voor alle 15 Lidstaten van de Europese Unie in werking en vervangt alle bestaande uitleveringsprocedures binnen de Europese Unie. Over dit besluit: A. BRAEM en B. BILQUIN, "Het Europees aanhoudingsbevel. Een belangrijk instrument van de Europese gerechtelijke en politieke samenwerking in strafzaken", *Vigiles* 2003, 86-98. Kritisch: T. SPRONKEN, *l.c.*, 5-6; A. SMEULERS en J. DE VRIES, "Het Europees aanhoudingsbevel: gerechtvaardigd vertrouwen?", *NJCM-Bulletin* 2003, 428-460.

24. Over het onderscheid: W. WITTEVEEN, *Evenwicht van machten*, Zwolle, Tjeenk Willink, 101 p.

25. Men leze: M. DEN BOER, *Taming the Third Pillar. Improving the management of Justice and Home Affairs Cooperation in the EU*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1998, 29-34.

26. Kritisch over deze evolutie die in de kaart speelt van de uitvoerende macht: G. VERMEULEN, "Europese samenwerking op vlak van politie, justitie en inlichtingendiensten. Algemeen kader", *l.c.*, 28; P. DE HERT, "Division of Competencies Between National and European Levels with Regard to Justice & Home Affairs", in J. APPAP (ed.), Edward Elgar Publishers, 2004, te verschijnen.

parlementen en de civiele maatschappij worden ontweken en waarbij via snelle Europese successen en realisaties het electoraal lonend beeld ontstaat van een ‘tough on crime’-beleid.²⁷

Nu zijn versterking van de uitvoerende macht bij het wetgeven, versnelling van de wetgevende productie, penale inflatie en verminderde kwaliteit van de wetgeving ook niet vreemd aan de Belgische situatie²⁸, doch het minste dat kan worden gezegd over de derdepijlerinstrumenten is dat hun gebruiksvriendelijkheid voor beleidsmensen aanleiding geeft tot weinig elegante opvoeringen. Er wordt te Brussel als het ware gestruikeld over de eigen voeten. Het kader voor gemeenschappelijke onderzoeksteams wordt bijvoorbeeld gevormd door artikel 13 van de door de Raad opgestelde Overeenkomst betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de Lidstaten van de Europese Unie.²⁹ Zo’n overeenkomst moet natuurlijk geratificeerd worden, wat tijd vergt. Op de top van Tampere werd beslist dat het geduld ervoor ontbrak en er kwam een versneld initiatief onder de vorm van een besluit van 2002.³⁰ Ook m.b.t. Europol wordt de draagkracht getoetst van het voornemen om de tekst van de overeenkomst te wijzigen bij ‘eenvoudig’ besluit. Het probleem van hooliganisme is eveneens illustratief. Als blijkt dat de Uniewetgeving niet toelaat om op eenvoudige wijze grenzen preventief te sluiten om de doortocht van internationale supporters te verhinderen³¹ en als blijkt dat de Schengenwetgeving niet toelaat om potentiële hooligans te seinen³², wordt via het inferieur instrument (in democratische zin) van het Raadsbesluit een geheel nieuw informatiesamenwerkingskader gecreëerd naast dat van Schengen dat toelaat om persoonsgegevens uit te wisselen.³³ Wetgevingstechnisch zijn dit bedenkelijke vertoningen.

27. Over de greep van de uitvoerende macht in België op de internationale betrekkingen en het gedoogbeleid ten aanzien van internationale samenwerkingsverbanden zonder juridische basis: P. DE HERT en J. VANDERBORGHT, *o.c.*, 148-154.

28. Men leze: F. BARTHOLEYNS, “Les mutations du droit pénal (1981-2000)”, in Ph. MARY (ed.), *Le système pénal en Belgique. Bilan critique des connaissances*, Brussel, Bruylant, 2002, 272-273 (verschuiving van de normatieve functie in het strafrecht van de wetgevende naar de uitvoerende macht); 278-282 (penale inflatie) en 282-285 (versnelling wetgevende productie en kwaliteitsverlies).

29. *PB. C.* 197, 12 juli 2000, 1.

30. Kaderbesluit Raad 13 juni 2002 inzake gemeenschappelijke onderzoeksteams, 2002/465/JBZ, *PB.* 162/1, 20 juni 2002.

31. Men leze hierover het gecombineerd antwoord van de heer VITORINO namens de Commissie op de schriftelijke vragen P-1975/02 en P-1987/02, 25 juli 2002, *PB. C.* 92 E, 17 april 2003 (125).

32. Men leze: B. DE SCHUTTER (prom.), K. CARBONEZ en P. DE HERT, *Bestrijding van het Voetbalvandalisme in het licht van het vrij verkeer van personen*, Brussel, VUB-onderzoeksrapport ten behoeve van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2000, 103 p.

33. Besluit Raad 25 april inzake veiligheid naar aanleiding van voetbalwedstrijden met een internationale dimensie, *PB. L.* 121, 8 mei 2002, 1-4.

5. Derde trend: verruiming van informatiesamenwerking

Verruiming van de informatieve samenwerking wordt in de eerste plaats bereikt door de verruiming van het samenwerkingsverband (toetreding tot Schengen door alle Unie-Lidstaten en uitbreiding van de Unie) en door verruiming van de bevoegdheden van bestaande samenwerkingsverbanden. De geplande en bereikte mandaatverruiming van Schengen (*infra*) en Europol vormen evidente voorbeelden van dit laatste. De Europese Politiedienst Europol is een recherche-informatiedienst op Europees niveau die werkt voor de nationale rechtshandhavende organen.³⁴ Aanvankelijk was Europol slechts met betrekking tot een aantal specifieke vormen van criminaliteit bevoegd.³⁵ Inmiddels heeft het een breed mandaat dat vrijwel alle vormen van ernstige georganiseerde of internationale criminaliteit en terrorisme dekt.³⁶

34. De samenwerking met en het werk van Europol is geregeld in de Europol-Overeenkomst van 24 juli 1995 gesloten door de Lidstaten van de Europese Unie en in de bijbehorende uitvoeringsovereenkomsten. Cf. Overeenkomst op grond van art. K.3. Verdrag betreffende de Europese Unie tot oprichting van een Europese Politiedienst (Europol-Overeenkomst), *PB. C.* 316, 27 november 1995, 2-32.

35. De Europol Drugs Unit, de voorloper van Europol, die in 1993 in het leven werd geroepen, hield zich in beginsel, zoals de naam ook doet vermoeden, uitsluitend met drugs-gerelateerde criminaliteit bezig. Dit mandaat werd echter al snel (in 1995) uitgebreid met illegale handel in radioactieve stoffen, mensensmokkel, handel in gestolen voertuigen en met deze vormen van criminaliteit samenhangende witwaspraktijken; zie Gemeenschappelijk Optreden 10 maart 1995 aangenomen door de Raad op basis van art. K.3 Verdrag betreffende de Europese Unie betreffende de Europol-Drugseenheid, *PB. L.* 62, 20 maart 1995, 1-3. Krachtens de Europol-Overeenkomst wordt Europol ingezet op de preventie en strijd tegen (a) terrorisme, (b) drugshandel en (c) andere vormen van zware internationale criminaliteit en dit als twee voorwaarden vervuld zijn: er zijn concrete aanwijzingen van het bestaan van een misdaadonderneming en minstens twee Lidstaten worden erdoor op zodanige wijze 'geraakt' dat een gemeenschappelijke Europese actie zich opdringt (art. 2°, 1 EO). De organisatie heeft dus een vrij open geformuleerde doelstelling. Wel geeft de overeenkomst een aantal prioritaire domeinen van misdaad aan: Europol houdt zich, om het in het lid 1 genoemde doel geleidelijk te verwezenlijken, vooreerst bezig met de voorkoming en bestrijding van illegale handel in verdovende middelen, nucleaire en radioactieve stoffen, alsmede van illegale immigratie, mensenhandel en handel in gestolen voertuigen. Terrorisme zal worden aangepakt twee jaar na de opstarting van Europol (art. 2, 2, eerste regel). Het witwassen van geld wordt niet als een aparte misdaadcategorie beschouwd, maar als een nevenaspect van alle vormen van misdrijven dat steeds mag worden onderzocht en opgespoord, wanneer de categorie misdrijven waaraan het gekoppeld kan worden binnen de Europolbevoegdheid valt (art. 2, lid 3). De Raad van de Europese Unie kan steeds unaniem beslissen dat Europol andere vormen van misdadigheid zal aanpakken (art. 2, 2, derde regel EO). De Raad heeft daarbij de keuze uit een lange lijst van 'andere zware vormen van internationale misdadigheid' die als annex bij de EO werd gepubliceerd.

36. Cf. Besluit Raad 6 december 2001 houdende uitbreiding van het mandaat van Europol tot de in de bijlage bij de Europol-Overeenkomst vermelde ernstige vormen van internationale criminaliteit, *PB. C.* 362, 18 december 2001, 1, waardoor Europol's mandaat zich nu over een groot aantal vormen van 'ernstige internationale criminaliteit' uitstrekt, te weten misdrijven tegen het leven, de lichamelijke integriteit en de persoonlijke vrijheid, misdrijven tegen eigendom, openbare goederen en fraude, illegale handel en aantasting van het milieu. Conform art. 2 lid 2 Europol-Overeenkomst houdt het feit dat Europol wordt belast met een van de hierboven genoemde vormen van criminaliteit in, dat Europol ook bevoegd is tot de behandeling van het daarmee verband houdende witwassen van geld en voor met die vormen samenhangende strafbare feiten. →

Zo mogelijk nog spectaculairder is de evolutie in de richting van meer operationele bevoegdheden. In tegenstelling tot de Amerikaanse tegenhanger FBI, werd Europol niet opgevat als een operationele dienst met opsporingsbevoegdheden, doch wel als een *intelligence unit*.³⁷ Nog niet zo lang geleden werd gesteld dat het vrij onwaarschijnlijk zou zijn dat Europol ooit 'operationele bevoegdheden' zal krijgen.³⁸ Mede door de aanslagen van 11 september 2001 in de V.S. is de Europese besluitvorming in strafrechtelijke aangelegenheden in een stroomversnelling geraakt en komen operationele bevoegdheden in zicht.³⁹ Recent werd beslist om Europol deel te laten nemen aan de gemeenschappelijke onderzoeksteams. Omdat de Europol-Overeenkomst elke operationele interventie uitsluit, werd daartoe een wijzigingsprotocol opgesteld bij de overeenkomst.⁴⁰ Volgens een reeds bestaande aanbeveling terzake is de Raad gehouden Europol in staat te stellen tot het vergemakkelijken en ondersteunen van de voorbereidingen en het aanmoedigen van de coördinatie en uitvoering van specifieke onderzoeksacties door de bevoegde autoriteiten van de Lidstaten, "*inclusief operationele acties van gezamenlijke teams waarvan vertegenwoordigers van Europol ter ondersteuning deel uitmaken*".⁴¹ Betekent dit nu dat Europol-ambtenaren zelf opsporingshandelingen mogen verrichten? De bewoordingen van de aanbeveling laten deze conclusie niet toe, omdat slechts van 'ondersteuning bieden' wordt gesproken, maar deze ondersteuning

→ Eerder was het mandaat van Europol al met 'terrorisme' uitgebreid. Cf. Besluit Raad 3 december 1998 waarbij Europol wordt belast met de behandeling van strafbare feiten die zijn gepleegd of wellicht worden gepleegd in het kader van terroristische activiteiten die gericht zijn tegen het leven, de lichamelijke integriteit en de persoonlijke vrijheid, alsmede tegen goederen, *PB. C. 26*, 30 januari 1999, 22.

37. Europol moet het Europese centrum worden voor de opslag en verwerking van inlichtingen en informatie over grensoverschrijdende georganiseerde misdaad. Europol moet zelf informatie verzamelen en moet deze tezamen met informatie die in de Lidstaten voorhanden is verkrijgen.

38. M. ANDERSON, M. DEN BOER, P. CULLEN, W.C. GILMORE, C. RAAB, N. WALKER, *Policing the European Union. Theory, Law and Practice*, Oxford, Clarendon Press, 1995, 85. De term 'operationeel' duidt in dit verband op initiatie van, deelname aan of uitvoering van opsporingshandelingen.

39. F. TADIC, "Meer schijn dan werkelijkheid? Interne openbaarheid en Europese strafvervolgning", in A. BEIJER, C.H. BRANTS, L. VAN LENT en C.M. PELSER (eds.), *Openbare strafrechtspleging*, Deventer, Kluwer, 2002; J. FERMON, "Internationale politietsamenwerking. Kritische vragen en bemerkingen. Hoeveel collateral schade voor de democratische rechten zijn wij bereid te aanvaarden?", in LIGA VOOR MENSENRECHTEN (ed.), *o.c.*, 49.

40. Protocol tot wijziging van de Overeenkomst tot oprichting van een Europese Politiedienst (Europol-Overeenkomst) en het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van Europol, de leden van zijn organen, zijn adjunct-directeuren en zijn personeelsleden, 28 november 2002, *PB. C. 312/2*, 16 december 2002. Het protocol maakt het eveneens mogelijk voor Europol om Lidstaten te verzoeken een strafrechtelijk onderzoek in te stellen. Hier bestond al eerder een aanbeveling over. Cf. Beslissing Raad houdende de mogelijkheid voor Europol om Lidstaten te verzoeken onderzoeken in te stellen, Besluit Raad Binnenlandse Zaken en Justitie 28 september 2000, *PB. C. 289*, 12 oktober 2000, 8. Over de juridische argumenten om de Europol-Overeenkomst te wijzigen m.b.t. de onderzoeksteams en over de opgeborgen plannen om dit per gewoon 'besluit' te doen: J. FERMON, *l.c.*, 49.

41. Aanbeveling Raad 30 november 2000 aan de Lidstaten inzake de ondersteuning door Europol van door de Lidstaten ingestelde gemeenschappelijke onderzoeksteams, *PB. C. 357*, 13 december 2000, 7-8.

gaat wel zo ver als mogelijk: begeleiding bij de opsporing, juridisch en technisch advies, analyse van gegevens, enz. De gemeenschappelijke onderzoeksteams zijn dus tegelijkertijd een voorlopige oplossing om een Europese operationele politiemacht te creëren en tegelijkertijd is de problematiek van de samenwerking met Europol een breekijzer geworden om aan Europol toe te laten een soort Europees FBO te worden.⁴²

Verruiming wordt eveneens bereikt door ontginning van nieuwe domeinen van informatieve samenwerking. In feite vormde de Europese introductie van Europol met een *intelligence*-mandaat op een tijdstip waarop in Europa alleen enkele landen zoals Duitsland en (in mindere mate) Nederland met misdaadanalyse vertrouwd waren⁴³, zo'n ontginning van een nieuw domein van samenwerking. Meer recent veroveren ook het domein van de samenwerking tussen inlichtingendiensten (*supra*) als dit van de openbareordehandhaving een plaats op de officiële Europese beleidsagenda's. De 'officiële' basis voor deze verruiming vormt ongetwijfeld de Schengen-Overeenkomst van 19 juni 1990 (SO). Artikel 39 van de SO (wederzijdse bijstand) voorziet informatieve samenwerking tussen politiediensten 'ten behoeve van de voorkoming van strafbare feiten'. Artikel 93 van de SO (gebruik van het Schengen Informatiesysteem SIS) van de Schengen-Overeenkomst vermeldt informatiesamenwerking rond openbare orde en veiligheid, 'met inbegrip van de veiligheid van de staat' als doelstelling van het systeem en voorziet een bepaalde gebruiksmodaliteit van het systeem door de veiligheidsdiensten.

Deze officiële erkenning van deze vormen van samenwerking bleef evenwel van bescheiden omvang. De Schengenfocus ligt grotendeels op het werk van justitie en politie in strafzaken en (in mindere mate) op de diensten belast met vreemdelingenpolitiek. In deze situatie komt nu verandering, getuige de recente maatregelen inzake hooliganisme (*supra*), het discutabel gebruik van sommige Lidstaten van het SIS om betogers te seinen, de plannen en voorstellen tot oprichting van een Europese politiemacht voor ordehandhaving en een specifieke openbareordedatabank, e.d.⁴⁴ De *EU Taskforce of Chief Police Officers* speelt een grote rol bij de coördinatie van deze vorm van samenwerking en het operationaliseren van de voorstellen die politiek haalbaar zijn.⁴⁵ De juiste contouren van deze samenwerking zijn nog niet bepaald en voor de buitenstaander is het moeilijk om hierover informatie te krijgen.

42. J. FERMON, *l.c.*, 49.

43. Europol kan 'proactieve' gegevens verwerken zoals geruchten, vage verdenkingen en andere aanwijzingen; gegevens dus die niet louter gebaseerd zijn op concrete verdenkingen in concrete strafzaken. In tegenstelling tot gewone politieorganisaties is het de organisatie toegelaten om gevoelige gegevens zoals deze over de politieke informatie en godsdienst te verwerken. Men leze: P. DE HERT, "Europol's databanken", *Vigiles* 1996/3, 36-44.

44. Zie J. FERMON, *l.c.*, 46-47.

45. Zie voor een verwijzing naar de schaarse berichten over deze samenwerking: J. FERMON, *l.c.*, 46-47.

6. Schengen

De trend tot verruiming in zijn verschillende betekenissen blijkt nergens zo goed als uit de groei van de Schengensamenwerking in de afgelopen periode. Eerst is er de territoriale verruiming. De Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen (SO) is op 26 maart 1995 in werking getreden en dit tussen de Beneluxlanden, Duitsland, Frankrijk (de oorspronkelijke Lidstaten). Volgende landen zijn, naast de vijf initiële verdragsluitende landen, intussen toegetreden tot de overeenkomst: Italië (27 november 1990), Spanje (25 juni 1991), Portugal (25 juni 1991), Griekenland (6 november 1992), Oostenrijk (28 april 1995), Denemarken (19 december 1996), Zweden (19 december 1996), Finland (19 december 1996).⁴⁶

Dit brengt het totaal aantal landen dat partij is bij de Schengen-Overeenkomst op dertien van de vijftien EU-landen. De toetreding impliceerde geenszins de onmiddellijke inwerkingtreding van de overeenkomst. Integendeel. Deze verliep en verloopt stapsgewijs.⁴⁷ Vanaf de datum van inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam, is aldus het protocol bij dit verdrag (*supra*), het Schengen-Acquis, met inbegrip van de besluiten van het Uitvoerend Comité die vóór die datum zijn aangenomen, met onmiddellijke ingang van toepassing op de dertien E.U.-landen die participeren. Dit Schengenprotocol legt bovendien het Schengen-Acquis verplicht op voor alle toekomstige Lidstaten van de Unie. Daarmee treden nog eens tien nieuwe staten toe. Via artikel 4 van het protocol wordt een *opt-in*-mogelijkheid voorzien voor achterblijvers, met name landen zoals Ierland en het Verenigd Koninkrijk. Het verzoek tot *opt-in* van het Verenigd Koninkrijk werd op

46. Teneinde evenwel de vrije verkeerszone te vrijwaren die gevormd wordt door de 5 landen van de Noordse Paspoortunie, waaronder 3 landen (Denemarken, Zweden en Finland) deel uitmaken van de Europese Unie en 2 landen (Noorwegen en IJsland) er geen deel van uitmaken, hebben de Schengenpartijen op 19 december 1996 te Luxemburg een samenwerkingsakkoord ondertekend met Noorwegen en IJsland. Op 16 juni 1995 wordt een kader voor onderhandelingen met de noordse landen overeengekomen en op 19 december 1996 volgt een protocol en toetredingsovereenkomst met Denemarken, Finland en Zweden.

47. Op 30 oktober 1998 werd de Schengenovereenkomst integraal toegepast door negen landen. Deze 9 landen zijn: België, Nederland, Luxemburg, Duitsland, Frankrijk, Spanje, Portugal, Oostenrijk en Italië. Binnen deze groep landen was het vrije verkeer van personen bijgevolg een realiteit, met uitzondering van de periodes waarin een beroep wordt gedaan op de vrijwaringclausule van art. 2 § 2, waarover straks meer. Enkele andere belangrijke data: 21 april 1995: toetreding van Oostenrijk; 26 oktober 1997: inwerkingtreding van de uitvoeringsovereenkomst met Italië over de controle op het luchtverkeer; 1 december 1997: inwerkingtreding van de uitvoeringsovereenkomst met Oostenrijk over de controle op het luchtverkeer. Op 31 maart 1998: controles bij de landgrenzen tussen Italië en Oostenrijk komen te vervallen. Griekenland trad toe op 6 november 1992, doch zou de overeenkomst in een eerste fase tot 1999 slechts gedeeltelijk toepassen en beperken tot een samenwerking in alle compenserende maatregelen (visa, politieke en gerechtelijke samenwerking, SIS...). De Justitie-Bizaraad van de E.U. besliste op 2 december 1999 dat de volledige inwerkingtreding zou aanvangen op 1 januari 2000 en voor de luchthavens ten laatste op 26 maart 2000.

29 mei 2000 door de Justitie-Biza-Raad van de E.U. aanvaard en een vergelijkbaar verzoek van Ierland wordt op dit ogenblik bestudeerd.⁴⁸ Beide landen opteren voor een selectieve *opt-in*. Allebei willen ze beschikken over het Schengen Informatie-systeem (waarover straks meer).

Tevens wordt gewerkt aan een omvangrijke inhoudelijke verrijking van het SIS. Deze Europese seindatabank wordt gebruikt door autoriteiten die zijn belast met de grenscontroles aan de buitengrenzen, met politie- en douanecontroles in het binnenland, met de afgifte van verblijfsvergunningen, met de toepassing van het vreemdelingenrecht en met de afgifte van visa. Het SIS is een *hit/no hit*-systeem voor informatie-uitwisseling ten behoeve van de controle van het vrij personenverkeer en de handhaving van de openbare veiligheid. In het SIS kunnen justitiële veiligheid, politieke, douane, en vreemdelingenautoriteiten een elftal signaleringen kwijt. De gebruikers van het SIS zijn politiediensten, ambassades en consulaten, vreemdelingendiensten, enz.⁴⁹ Zes signaleringen hebben betrekking op personen, vijf op voertuigen en andere voorwerpen. De Schengen-Overeenkomst somt deze signaleringen netjes op.⁵⁰ Het SIS bestaat uit nationale delen per land (de zgn. Sirene-bureaus) en een technisch ondersteunend centraal gedeelte. Dit wordt be-

48. Besluit 2000/365/EG Raad betreffende het verzoek van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland deel te mogen nemen aan enkele van de bepalingen van het Schengen-Acquis, goedgekeurd door de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken op 29 mei 2000, *PB. L.* 131, 1 juni 2000. Cf. X, "Schengen: Ireland follows UK opt-in", *Statewatch* 2000, vol. 10, nrs. 3-4, 3. Deze deelneming van het Verenigd Koninkrijk betreft de delen van het Schengen-Acquis betreffende de samenwerking op politieel, justitieel en strafrechtelijk gebied, de strijd tegen verdovende middelen, alsmede het Schengen-informatiesysteem (SIS).

49. Bron: *Privacy & Informatie* 2000, december, 281 en 2001, april, 72.

50. Welke personen kunnen (mogen) worden gesignaleerd? Het gaat om: personen die moeten worden aangehouden omdat hun uitlevering wordt verzocht (art. 95); vreemdelingen die de toegang tot het Schengengebied moet worden geweigerd (art. 96); vermiste personen of personen die ter bescherming van zichzelf of ter voorkoming van gevaar voorlopig in bewaring moeten worden gesteld (b.v. minderjarigen of personen die tegen hun wil in een inrichting moeten worden opgenomen) (art. 97); getuigen van personen die in het kader van een strafprocedure zijn opgeroepen wegens feiten waarvoor zij worden vervolgd en personen aan wie een vonnis of een oproep tot het ondergaan van een vrijheidsstraf dient te worden betekend (art. 98); personen waarvan ter voorkoming van strafbare feiten of gevaar voor de openbare veiligheid, of in het belang van de veiligheid van de staat een 'onopvallende' of 'gerichte' controle noodzakelijk wordt geacht (art. 99). Zoals gezegd kunnen ook voertuigen met het oog op inbeslagname of als bewijsmiddel in een strafprocedure gesignaleerd worden (art. 99). Tevens kunnen voorwerpen gesignaleerd worden met het oog op inbeslagname of als bewijsmiddel in een strafprocedure. Het gaat om volgende categorieën van voorwerpen (art. 100): gestolen, verduisterde of anderszins vermiste motorvoertuigen met een cilinderinhoud van meer dan 50 cc; gestolen, verduisterde of anderszins vermiste aanhangers en caravans met een ledig gewicht van meer dan 750 kg; gestolen, verduisterde of anderszins vermiste vuurwapens; gestolen, verduisterde of anderszins vermiste blanco documenten; gestolen, verduisterde of anderszins vermiste op naam gestelde identiteitsdocumenten (paspoorten, identiteitskaarten, rijbewijzen); identificeerbare bankbiljetten. De zgn. Sirenehandboeken geven hierover aanvullende informatie. In deze handboeken wordt aangegeven wie mag signaleren, hoe dat moet gebeuren, enz. Concreet betekent een signalering dat een opsporingsambtenaar of controlerend ambtenaar, via het SIS te weten komt of een aangetroffen voertuig of voorwerp of persoon gezocht wordt in een Schengenland. Een snelle signalering van een gestolen wagen in Spanje met bestemming Polen kan het wegvallen van grenscontroles opvangen.

heerd door Frankrijk en is gevestigd in Straatsburg. Alle signaleringen van de afzonderlijke landen zijn op hetzelfde moment in alle Schengenlanden beschikbaar.⁵¹ Het systeem is zo opgebouwd dat het kan worden uitgebreid als Schengen in meer landen wordt toegepast. Het SIS kent 1,3 miljoen persoonsgegevens, hoofdzakelijk met betrekking tot immigranten.

Ondanks de grote commotie bij de totstandkoming van het Schengenverdrag over privacy is het SIS een verrassend bescheiden computer. Er is een gemeenschappelijke controleautoriteit Schengen (GCA) belast met de bescherming van persoonsgegevens. Deze ziet toe op de naleving van de SO-bepalingen ten aanzien van het SIS. De overeenkomst bepaalt uitdrukkelijk welke persoonsgegevens kunnen worden opgenomen. Het gaat om volgende gegevens: naam en voornaam (eventueel alias); bijzondere onveranderlijke en objectieve fysieke kenmerken; voorletter 2e voornaam; geboorteplaats en geboortedatum; geslacht; nationaliteit; bejegeninggegevens: 'gewapend'; bejegeninggegevens: 'gewelddadig'; reden van signalering; de te nemen actie (art. 94 SO). Deze persoonsgegevens kunnen alleen opgenomen worden wanneer ze dienen voor een van de elf toegelaten signaleringen.⁵² Meer nog, de gebruiker krijgt ook niet steeds al deze gegevens te zien. Het SIS is niet meer dan een seindatabank die de gebruiker bij een 'hit' een commando geeft, bijvoorbeeld aanhouden in geval van een persoon of tegenhouden in geval van een wagen.⁵³

De bescheiden opzet van het systeem gekoppeld aan de schijnbaar grote (en uitzonderlijk) hoge acceptatie ervan door de politiemensen op het terrein, verklaren de roep vanuit politieke middelen tot aanpassing van het systeem. Eigenlijk is het SIS niet meer dan een goed instrument, te vergelijken met het seinblad, dat kadert in het klassiek, reactieve politiewerk. Een ambtenaar merkt een persoon of een voorwerp op en raadpleegt zijn computer. Die ambtenaar wil evenwel meer dan alleen het *hit/no hit*-systeem en wil graag het systeem elektronisch bevragen, bijvoorbeeld in het geval waarbij hij maar een aantal karakters kent van een verdachte nummerplaat en dus niet over de volledige nummerplaatgegevens beschikt.

51. De seining en ontseining in het systeem blijven steeds een verantwoordelijkheid van het vragende land. In de periode juni 1999 tot eind 2000 werden bijvoorbeeld 488 signaleringen in het SIS gebaseerd op art. 95 SO (verzoeken tot voorlopige aanhouding) door ons land ingebracht (antwoord van de Minister van Justitie op een vraag, *Vr. en Antw.* Kamer 2000-2001, 12 februari 2001, 7059), wat wil zeggen dat ons land ook de verantwoordelijkheid draagt voor de rechtmatigheid van de seining en voor de ontseining.

52. Signaleringen van deserteurs kunnen niet in het SIS worden opgenomen, omdat deze niet door de overeenkomst worden voorzien. *Cf.* Antwoord op *Vr.* nr. 145 EEMAN, 26 januari 2000 (N.), *Vr. en Antw.* Kamer 2000-01, 21 februari 2000.

53. In praktijk betekent dit commando vaak dat contact moet worden gelegd worden met het nationale Sirenebureau. Aan de hand van het SIS kunnen bijvoorbeeld gestolen voertuigen uit andere landen geïdentificeerd worden voor het betrokken land het signalement in het systeem heeft ingevoerd. Met de van toepassing zijnde procedures kunnen de eigenaars van deze voertuigen geïdentificeerd worden via het Sirenebureau. De Belgische politie heeft toegang tot het SIS en tot het netwerk van aanvullende informatie-uitwisseling dat via het nationaal Sirenebureau gaat. De identificatie van de eigenaars van niet als gestolen verklaarde of aangegeven voertuigen, geschiedt dan overeenkomstig het reeds besproken art. 39 SO (wederzijdse bijstand).

In de huidige situatie kan het SIS hem of haar daarbij niet helpen. Niet alleen de ambtenaar wil meer, ook sommige beleidsverantwoordelijken willen meer. Zij willen bijvoorbeeld meer soorten signaleringen (b.v. inzake openbareordehandhaving) mogelijk maken of nieuwe gebruikers toevoegen (b.v. banken m.b.t. signaleringen van vervalst geld).

Reeds voor de integratie van Schengen in de Uniestructuren, meer bepaald tijdens een op 19 december 1996 te Luxemburg gehouden bijeenkomst, werd daarom het besluit genomen tot installatie van een SIS tweede generatie (SIS II), waarin niet alleen alle Schengenstaten kunnen worden geïntegreerd, doch tevens nieuwe functionaliteiten zijn voorzien, en werd tot een voorstudie beslist.⁵⁴ De ontwikkeling van het systeem is gepland voor 2005 en de hervorming moet operationeel zijn eind 2006. Nog niet alle wensen zijn ter discussie voorgelegd. Wel is de Raad van oordeel⁵⁵ dat, wil het SIS zijn doeltreffendheid behouden of zelfs vergroten, het SIS II niet alleen moet voldoen aan de in de bestaande bepalingen vervatte functie-eisen, maar ook ruimte moet laten voor de toevoeging van nieuwe categorieën van signaleringen, zowel inzake personen als voor voorwerpen (waar nodig, met inbegrip van de mogelijkheid dat bepaalde signaleringen na een bepaalde gebeurtenis of termijn automatisch worden gewist); koppeling van alle soorten signaleringen, zonder dat dit de bestaande toegangsrechten voor de verschillende signaleringscategorieën beïnvloedt; toevoeging van nieuwe velden in de signaleringen en aanpassing van bestaande velden (b.v. de verandering van een facultatief veld in een verplicht veld of omgekeerd); aanpassing van de duur van de signaleringen; toegang tot het SIS voor nieuwe autoriteiten (waar nodig, met inbegrip van de mogelijkheid van gedeeltelijke toegang, of toegang met een ander oogmerk dan oorspronkelijk bij de signalering het geval was); opslag, overdracht en mogelijke bevraging van biometrische gegevens, in het bijzonder foto's en vingerafdrukken.

Zoals gezegd is het niet duidelijk hoe SIS II er concreet zal uitzien. Een aantal politieke discussies zijn nog niet afgerond. Rond een aantal voorstellen zou een verregaande tot volledige overeenstemming bestaan waardoor ze in een eerste versie van SIS II kunnen worden uitgevoerd. Meer bepaald gaat het over het principe dat verschillende soorten signaleringen in principe zouden moeten kunnen worden gekoppeld: een aanpassing van de signaleringen betreffende afgegeven documenten en het opnemen van foto's en vingerafdrukken van gezochte personen. Minder duidelijkheid omwille van politieke of technische haalbaarheid bestaat er over voorstellen andere biometrische gegevens in te voeren en over voorstellen om, in het licht van de conclusies van Tampere en het E.U.-actieplan voor de strijd tegen het terrorisme, de doelstelling van het systeem gewijzigd of uitgebreid dient te worden, en met name door bepaalde autoriteiten (bredere) toegang tot het SIS te geven bepaalde autoriteiten toe te laten om SIS-gegevens te gebruiken voor andere doeleinden dan waarvoor deze aanvankelijk in het SIS waren ingevoerd. Eenzelfde

54. Besluit Uitvoerend Comité 25 april 1997 betreffende de aanbesteding van de voorstudie inzake SIS II (SCH/Com-ex(97) 2, 2e herz.) opgenomen in "Het Schengen-Acquis", *PB. L.* 239, 22 september 2000, 440.

55. Cf. conclusies Raad genomen op 20 juni 2002: zie doc. 9773/02 SIS 43 CATS 34 COMIX 390.

onduidelijkheid bestaat er over de wens om nieuwe categorieën van personen in het SIS in te voeren, met name minderjarigen die het Schengengebied niet mogen verlaten en personen die op gewelddadige wijze de orde kunnen verstoren en over nieuwe aan artikel 99 en 100 van de SO toe te voegen categorieën zoals andere voertuigen, kunstwerken, dieren, luxegoederen en gemakkelijk te identificeren objecten. Twee andere punten zijn enerzijds de vraag of en zo ja, welke Sirene-formulieren in de SIS-database moeten worden opgeslagen (waardoor het SIS definitief het karakter van een *hit*-databank verliest) en de vraag of, en zo ja hoe, er voor inlichtingendoeleinden gebruik kan worden gemaakt van de uit hoofde van artikel 103 geregistreerde gegevens en of deze bepaling niet kan worden versoepeld (langere signaleringen en meer gegevens). Dit laatste is een amusant voorstel. Het bewuste artikel is ingevoegd om controle mogelijk te maken van gegevensuitwisseling door de betrokken partijen te verplichten om elke tiende verstrekking van gegevens bij te houden. In het nieuwe voorstel wordt deze registratie gebruikt ten behoeve van de inlichtingendoeleinden.

7. Vierde trend: verstrengeling van informatiesamenwerking

Keren we terug naar de in onze inleiding beschreven politieke droom van de volledige beschikbaarheid van informatie. Historisch is het geenszins zo dat deze droom door het beleid welwillend werd uitgevoerd. De risico's voor de burger gecreëerd door informatiegaring werden onderkend en verklaren talrijke operationele en organisatorische beperkingen gesteld aan de informatieve samenwerking in de nationale en internationale context. Zo verbiedt *data protection law* in principe de verwerking van erg risicovolle informatie zoals deze over seksualiteit, religieuze en etnische afkomst. Eveneens legt dataprotectie een zware klemtoon op het beginsel van de doelbinding. Het beginsel laat onder bepaalde voorwaarden de verwerking van persoonsgegevens toe voor specifieke doeleinden zoals ordehandhaving, *crime-fighting* en inlichtingenwerk, maar verbiedt tegelijk dat gegevens, die voor een van deze doeleinden zijn verwerkt, worden vermengd met gegevens die voor andere doeleinden zijn verwerkt.⁵⁶ Een achterliggende zorg is deze van controle. Bij vermenging of verstrengeling is het quasi onmogelijk om de oorsprong van gegevens te controleren en toe te zien op de rechtmatigheid van de uitgeoefende bevoegdheden. Deze zorg voor controle verklaart waarom het gebruik van het SIS door uiteenlopende diensten (politie, douane, veiligheidsdiensten, gerecht) strikt geregeld is en verklaart tevens waarom in vele westerse landen op een of andere wijze een *Trennungsgebot* bestaat, d.w.z. een duidelijke mandaatverdeling tussen politie en veiligheidsdiensten. Een andere vorm van beperking aan de informatiegaring wordt gevormd door de instelling van een

56. Vgl. art. 44/2 Wet op het politieambt: "Het inwinnen, de verwerking en het toezenden van de inlichtingen en gegevens bedoeld in artikel 44/1, eerste lid, gebeurt overeenkomstig de Wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens. Deze inlichtingen en gegevens moeten in rechtstreeks verband staan met de bestaansredenen van het gegevensbestand en beperkt blijven tot de vereisten die eruit voortvloeien."

hiërarchie, *in casu* de verplichte tussenkomst van een Openbaar ministerie in meerdere westerse landen. Ook hier is m.a.w. sprake van een mandaatverlening. In België bepaalt de Wet op het politieambt om die reden dat de politiediensten bij de informatiegaring in het kader van de gerechtelijke politie hun inlichtingen en gegevens aan de bevoegde gerechtelijke overheden meedelen, overeenkomstig wat is bepaald bij de artikelen 28*bis*, 28*ter*, 55 en 56 van het Wetboek van Strafvordering.⁵⁷ Dezelfde logica verklaart de regel in de Schengen-Overeenkomst dat schriftelijke informatie uitgewisseld door de politie, door de verzoekende partij enkel met toestemming van de bevoegde justitiële autoriteiten van de aangezochte overeenkomstsluitende partij als bewijsmiddel voor het ten laste gelegde feit kan worden aangewend (art. 39 lid 2 SO).

We stippen aan dat het voorgaande niet absoluut mag worden begrepen. Er is op nationaal vlak en op internationaal vlak vaak een zorg aan te wijzen om te komen tot controleerbare informatiegaring, maar deze zorg neemt nooit de bovenhand op de zorg van de Staat tot het verdedigen van zijn vitale belangen. Er is bijvoorbeeld nooit sprake van absolute verbodsbepalingen om tot samenwerking te komen, bijvoorbeeld tussen politiediensten en veiligheidsdiensten, tussen politiediensten met bestuurlijke taken en politiediensten met gerechtelijke taken, tussen vreemdelingendiensten en politiediensten, enz.⁵⁸ De schotten zijn m.a.w. niet waterdicht. Wat we wel zien is een tendens om bestaande schotten te bevragen⁵⁹ en een tendens ze verder te openen.⁶⁰ De evolutie van het Eurodacsysteem naar het VIS-systeem is hiervoor illustratief (*infra*). Wordt meer efficiëntie bereikt door samen te werken met instanties uit landen zonder adequate privacybescherming, dan wordt gezorgd voor een wettelijk kader dat deze samenwerking mogelijk maakt.⁶¹ Hetzelfde gebeurt wanneer meer efficiëntie verwacht wordt door politiediensten te laten samenwerken met andersoortige diensten, bijvoorbeeld in de

57. Cf. art. 44/6 WP. Met het oog op de internationale samenwerking werkt een omzendbrief deze gedachte uit door te onderscheiden tussen gegevens die autonoom door de politiediensten kunnen worden overgemaakt en gegevens die slechts kunnen worden overgemaakt na toestemming van de gerechtelijke overheden. Cf. Gezamenlijke Omz. nr. COL/2/2000 Minister van Justitie en College van procureurs-generaal bij de hoven van beroep betreffende de internationale politiesamenwerking met een gerechtelijke finaliteit, 18 februari 2000, B.S. 18 oktober 2000. Deze omzendbrief bevat tevens een aantal bepalingen met betrekking tot het beheer van databanken, projectwerking, de bevoegdheidsverdeling en de beleidsafstemming inzake internationale politiesamenwerking.

58. Illustratief is dat de Belgische politie zowel taken heeft van bestuurlijke als gerechtelijke politie en krachtens art. 44/1 WP gegevens en inlichtingen kunnen meedelen aan de inlichtingen- en veiligheidsdiensten die ze nodig hebben voor de uitoefening van hun opdrachten en *vice versa*.

59. Ogenscheinlijk is er niets mis mee om Europol toegang te verlenen tot het Schengen Informatie Systeem, zoals voorgesteld wordt, doch daarmee vervaagt het onderscheid tussen een *Intelligence unit* en een seingsysteem, vermindert de nood voor Europol om nog zelf te werken aan een databank met harde gegevens en bekomt Europol ten dele gegevens over lichtere criminele feiten waarvoor het in beginsel niet bevoegd is.

60. Men leze: P. DE HERT en J. VANDERBORGHT, *o.c.*, 56.

61. Besluiting Raad houdende de toestemming verleend aan de directeur van Europol om onderhandelingen aan te vatten met derde landen en instanties, Besluit 27 maart 2000, *PB. C.* 106, 13 april 2000, 1-2; Besluit Raad 13 juni 2003 tot wijziging van Besluit Raad 27 maart 2000 houdende de machtiging van de directeur Europol om onderhandelingen aan te knopen over overeenkomsten met derde staten of niet aan de EU gerelateerde instanties, *PB. C.* 150/1, 22 juni 2002.

sfeer van de samenwerking tussen de antiwitwascellen of FIE's (financiële inlichtingeneenheden). De aard van deze cellen binnen de Europese Unie verschilt sterk. Sommige cellen zijn justitiële instellingen, andere zijn administratieve cellen (zoals in België) of nog andere vormen een onderdeel van een politieorganisatie. Het is geenszins evident om tussen deze andersoortige organen een samenwerking op het vlak van informatie-uitwisseling te bewerkstelligen (denken we maar aan het beroepsgeheim van de politieambtenaren). Een recent Raadsbesluit wil dat probleem ondervangen en bepaalt het volgende: "Wanneer een Lidstaat een politieautoriteit als zijn FIE heeft aangewezen, kan hij de informatie welke bij die FIE berust, voor uitwisseling overeenkomstig dit besluit verstrekken aan de daartoe aangewezen autoriteit van de Lidstaat van ontvangst."⁶² De Lidstaten zorgen ervoor, aldus artikel 3 van het besluit, dat de FIE's bij de uitoefening van hun taken geen invloed ondervinden van hun interne status, ongeacht of dit administratieve, wetshandavings- of justitiële autoriteiten zijn. Het doel heiligt de verstrengeling.

8. Van Eurodac naar VIS: visabeleid wordt politieel beleid

Op basis van artikel 96 van de SO kunnen mensen die illegaal in één van de Schengenlanden verblijven, door politiediensten geseind en opgenomen worden in de SIS-databank. In deze databank worden naam, voornaam, geboortedatum en nationaliteit bewaard. Op deze manier kunnen mensen die later opnieuw trachten om illegaal een Schengenland te betreden worden tegengehouden.⁶³ In het kader van de sterke migratiegolven vanuit Oost-Europa is een systeem als SIS zeer nuttig in de strijd tegen illegale migratie en mensensmokkel. Dit is dankzij het Verdrag van Dublin verder uitgediept⁶⁴, aangezien mensen die in een Schengenland een asielprocedure hebben doorlopen, automatisch ook in de andere landen door de afloop van de aanvankelijke procedure gebonden zijn.

62. Cf. art. 1 Raadsbesluit inzake de samenwerking met betrekking tot de informatie-uitwisseling tussen financiële inlichtingendiensten van de Lidstaten, Besluit Raad justitie en binnenlandse zaken, 17 oktober 2000, *PB. L.* 271, 24 oktober 2000, 4. Het Raadsbesluit bepaalt dat de Lidstaten ervoor zorg dragen dat de FIE's die zijn opgezet of aangewezen om financiële informatie ter bestrijding van het witwassen van geld te ontvangen, in overeenstemming met hun nationale bevoegdheden samenwerken om binnen de FIU de relevante informatie te verzamelen, te analyseren en te onderzoeken over ieder feit dat op het witwassen van geld zou kunnen wijzen. De Lidstaten zorgen tevens voor en komen tot overeenstemming over passende en beschermde communicatiekanalen tussen de FIE's.

63. Er werden in 2000 en 2001 door België respectievelijk 173 en 97 personen geseind bij toepassing van art. 96 SUO. Cf. Antwoord Minister van Binnenlandse Zaken op een vraag van Bart SOMERS (23 november 2001) in *Vr. en Antw.* Kamer 2001-2002, 17 september 2002, 17141.

64. De Lidstaten van de Europese Unie hebben het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen van 28 juli 1951 ondertekend zoals gewijzigd bij het Protocol van de Verenigde Naties van 31 januari 1967. In uitvoering hiervan hebben de Lidstaten van de Europese Unie onderling de Overeenkomst van Dublin ondertekend op 15 juni 1990 betreffende de vaststelling van de Staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat bij een van de Lidstaten van de Europese Gemeenschappen wordt ingediend.

Voor de toepassing van deze laatste overeenkomst is het noodzakelijk de identiteit vast te stellen van asielzoekers en van personen die in verband met illegale overschrijding van de buitengrens van de Gemeenschap zijn aangehouden. Vingerafdrukken vormen een belangrijk element om de juiste identiteit van die personen vast te stellen. Omdat het Schengen Informatiesysteem deze optie niet voorziet, was het noodzakelijk om een systeem op te zetten 'Eurodac' genaamd, bestaande uit een bij de Commissie in te stellen centrale eenheid die een geautomatiseerde centrale gegevensbank van vingerafdrukgegevens beheert, alsmede uit de elektronische middelen voor doorzending tussen de Lidstaten en de centrale gegevensbank. De beslissing tot invoering van het Eurodac-systeem werd genomen door de Raad van de Europese Unie op 11 december 2000.⁶⁵ Deze gegevensbank, beheerd door een centrale eenheid opgericht bij de Commissie, bevat de data van elke asielzoeker en elke persoon die illegaal de grens overschrijdt voorzover deze 14 jaar of ouder is.⁶⁶ De vingerafdrukken van elke asielzoeker worden met de gestockeerde vingerafdrukken vergeleken. Voor het overige is het Eurodac-systeem een kopie van het SIS-systeem: een centrale autoriteit die het systeem beheert; Lidstaten die zorgen voor de gegevensverzameling en toezending; een limitatieve lijst nationale autoriteiten die toegang hebben; aansprakelijkheid van de Lidstaten voor de rechtmatigheid van de gegevens; een systeem van gegevensbescherming met een nationale component en een gemeenschappelijke toezichthoudende autoriteit.

Eurodac dient in de eerste plaats om meervoudige asielaanvragen, ingediend door dezelfde personen in verschillende partnerstaten, te vermijden. Het vermijden dat illegalen (niet-asielzoekers) orbiteren binnen Europa is niet het doel van Eurodac/Dublin.⁶⁷ Omdat de bestrijding van illegale immigratie naar voor wordt geschoven als een topprioriteit van de Unie, bijvoorbeeld op de top van Laken en Sevilla, liet het zich raden dat de Unie werk zou maken van een meer ambitieuze databank, ditmaal niet ter ondersteuning van het traceren van meervoudige asielaanvragen, maar ter ondersteuning van de visumpolitiek in de strijd tegen illegale immigratie, waarbij *alle* uitgeschreven Schengenvisa worden getraceerd (d.w.z. uitschrijving, binnenkomen van de zone, verlaten van de zone).

Op 28 februari 2002 keurde de Europese Raad een globaal plan goed houdende de maatregelen ter bestrijding van de illegale immigratie en van de mensenhandel in de Europese Unie ('Actieplan van Santiago'). Met betrekking tot de politiek inzake visa werd, in dit plan, als één van de te ondernemen acties, de implemen-

65. Verordening (EG) nr. 2725/2000 Raad 11 december 2000 betreffende de instelling van Eurodac voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffender toepassing van de overeenkomst van Dublin, *PB. L.* 316, 15 december 2000, 1-10. De Raad stelde op 28 februari 2002 de definitieve implementatieregels vast. Thans bevinden de deelnemende Staten zich in de technische opstart- en testfasen. Op 15 januari 2003 werd het systeem operationeel.

66. De vingerafdrukken worden 10 jaar bewaard in de gegevensbank (cf. art. 6 Eurodac-Verordening), wat een uitzonderlijk lange periode is.

67. Bij controles van illegalen wordt in de huidige stand van zaken enkel geverifieerd of hun vingerafdrukken reeds in het bestand zitten als asielzoeker. Hun vingerafdrukken worden niet opgeslagen in de database. Bij betrapping van illegale grensoverschrijders (betrapt ter gelegenheid van hun poging tot grensoverschrijding) worden enkel hun vingerafdrukken opgeslagen in de database.

tatie voorgesteld van een Europees systeem tot uitwisseling van informatie over visa tussen de Lidstaten, bekend onder de naam VIS (Visa Information System). In zijn zitting van 6 mei 2002 heeft de Raad richtlijnen opgesteld met betrekking tot de bovengenoemde implementatie van een 'gemeenschappelijk systeem ter uitwisseling van gegevens inzake visa'. De doelstellingen van het VIS, zoals die in de richtsnoeren van de Raad zijn neergelegd, zijn met name het vergemakkelijken van fraudebestrijding, het helpen voorkomen van 'visum shopping', het verbeteren van raadplegingsprocedures in verband met visa, het vergemakkelijken van identificaties voor de toepassing van de Verordening Dublin II en van terugkeerprocedures, het verbeteren van de administratie van het gemeenschappelijk visumbeleid alsmede een bijdrage aan de binnenlandse veiligheid en de bestrijding van terrorisme. Het VIS zal moeten bestaan uit een Centraal Visum Informatie Systeem (C-VIS) en een Nationaal Visum Informatie Systeem (N-VIS) in elke Lidstaat.⁶⁸ Nog niet alle aspecten van het systeem zijn technisch en politiek doorgepraat. Zo is er ook hier nog onduidelijkheid over de mate waarin biometrische gegevens zullen worden gebruikt.⁶⁹ De Commissie heeft er alleszins al voor gezorgd dat in het voorontwerp van begroting voor 2004 een bedrag van 10 miljoen EUR is opgenomen ter financiering van de startfase van de ontwikkeling van het VIS.⁷⁰

Het voorgaande toont het gewicht aan dat wordt gegeven aan het nieuwe systeem dat gedreven wordt door de gedachte dat een gemeenschappelijk visumbeleid bijdraagt tot de strijd tegen illegale immigratie.

Opvallend is de injectie van politieke doeleinden: het systeem moet bijdragen tot de binnenlandse veiligheid en de bestrijding van terrorisme. Deze doelstelling staat in schril contrast met de Eurodac-Verordening die expliciet elke doelafwijking verbiedt en de Lidstaten oplegt om te voorzien in een regeling die gebruik van de in de centrale gegevensbank opgeslagen gegevens dat in strijd is met de doelstellingen van Eurodac bestraft.⁷¹ Deze maatregel staat eraan in de weg dat de asielgegevens vermengd worden met politiedatabanken met vingerafdrukken van criminelen.

Omwille van de zeer aanzienlijke financiële gevolgen van het VIS-project werd hardop nagedacht over de technische integratie van VIS met SIS II. De politieke agenda's voor SIS II en VIS lopen echter, aldus de Commissie, tot dusver aanzienlijk uiteen: terwijl er voor het nieuwe SIS reeds een besluit is genomen betreffende de communautaire financiering en de verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van het systeem, met voorlopig een beperkt aantal essentiële gebruiksmogelijkheden om met de invoering van start te kunnen gaan, moet met het VIS van nul worden begonnen. De Commissie heeft een hoge prioriteit toegekend aan beide projecten, maar in het bijzonder aan het SIS, dat noodzakelijk is voor een aantal

68. Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad ten behoeve van de Europese Raad van Thessaloniki betreffende de ontwikkeling van een gemeenschappelijk beleid inzake illegale immigratie, mensensmokkel en mensenhandel, buitengrenzen en de terugkeer van illegaal verblijvende personen, COM/2003/0323def. verspreid 11 juli 2003 via <http://europa.eu.int>, 18 p.

69. Mededeling van de Commissie ten behoeve van de Europese Raad van Thessaloniki, *l.c.*, 3-4.

70. *Ibid.*

71. Art. 25 Eurodac-Verordening.

cruciale aspecten van de Schengensamenwerking en waarvan de nieuwe versie operationeel moet worden in 2006, wanneer de toetredingslanden naar verwachting klaar zullen zijn om het Schengen-Acquis onverkort toe te passen.⁷²

9. De rol van georganiseerde criminaliteit en terrorisme

De rol van de notie georganiseerde criminaliteit en de rol van terrorisme bij het voorgaande mag niet onderschat worden. Gebruik en misbruik van eerstgenoemd begrip is bekend⁷³, en de wijze waarop het *drugs* als aanvankelijk beleidsprikkelend thema heeft verdrongen mag opmerkelijk worden genoemd. De rekbaarheid van het begrip maakt dat een Uniebevoegdheid op het terrein van de strijd tegen de georganiseerde misdaad in feite een zeer ruim mandaat vormt. De hoogmis van deze strijd vormde ongetwijfeld de top van de Europese Raad te Tampere (Finland) van 15 en 16 oktober 1999 en de aldaar genomen conclusies.⁷⁴ Het is niet evident om het historisch belang van Tampere aan buitenstaanders te duiden. In feite is Tampere vooral belangrijk op psychologisch vlak. Deze top kwam er na het Actieplan van Wenen, een document waarin de in het Verdrag van Amsterdam beloofde ruimte van 'vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid' verder werd uitgewerkt.⁷⁵ Te Tampere werd nagedacht over de timing bij het tot stand brengen van die ruimte⁷⁶, en werden hiertoe duidelijke politieke richtsnoeren op uiterst gedetailleerde wijze geformuleerd. Tampere vormde m.a.w. een belangrijk beleidsmoment dat tot talrijke concrete initiatieven en documenten aanleiding zou geven. Eén van de drie belangrijkste kwesties op de agenda was, bijvoorbeeld, de bestrijding van criminaliteit in de gehele Unie. In de lijn van de genomen beslissingen hierover zou de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken op 27 maart 2000 het zogenaamd millenniumplan goedkeuren ter voorkoming en bestrijding van de georganiseerde criminaliteit – een strategie van de Europese Unie voor het begin van het

72. Mededeling van de Commissie ten behoeve van de Europese Raad van Thessaloniki, *l.c.*, 3-4.

73. M. DEN BOER (ed.), *Organised Crime. A Catalyst in the Europeanisation of National Police and Prosecution Agencies?*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 2002.

74. Tampere Europese Raad 15 en 16 oktober 1999, Conclusies van het voorzitterschap, via europa.eu.int/council/off/conclu/oct99/oct99_nl.htm

75. Over het op 3 december 1998 aangenomen Weens Actieplan (*PB. C. 19/1*, 23 januari 1999): G. VERMEULEN, *l.c.*, 20-21.

76. Tijdens deze bijeenkomst van de staatshoofden en regeringsleiders verzocht de Europese Raad de Commissie een voorstel in te dienen voor een "passend scorebord terzake" waardoor "voortdurend kan worden toegezien op de vorderingen bij de uitvoering van de nodige maatregelen en op de inachtneming van het tijdsschema" dat met het Verdrag van Amsterdam, het Actieplan van Wenen en de conclusies is vastgesteld met het oog op de totstandbrenging van een "ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid". Dit door de Commissie opgestelde scorebord kwam er in de daaropvolgende lente. *Cf.* Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, "Scorebord van de verordeningen op het gebied van de totstandbrenging van een ruimte van 'vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid' in de Europese Unie", Brussel, 24 maart 2000, COM (2000) 167 definitief.

nieuwe millennium.⁷⁷ In dit plan wordt als uitgangspunt gehanteerd dat het de Unie tot dusver ontbrak aan coördinatie van de activiteiten voor de voorkoming en bestrijding van georganiseerde criminaliteit. Evenmin was er sprake van een duidelijke en samenhangende strategie. Het millenniumplan zou hieraan remediëren door een meer coherent geheel aan maatregelen te bieden. Meerdere van de gedetailleerde aanbevelingen hebben rechtstreeks betrekking op de informatieve samenwerking.⁷⁸

De Europese Unie heeft talrijke specifieke maatregelen aangenomen ter bestrijding van het terrorisme en de georganiseerde criminaliteit, zoals het Besluit van de Raad van 3 december 1998 waarbij Europol wordt belast met de behandeling van strafbare feiten die zijn gepleegd of wellicht worden gepleegd in het kader van terroristische activiteiten die gericht zijn tegen het leven, de lichamelijke integriteit en de persoonlijke vrijheid, alsmede tegen goederen⁷⁹, Gemeenschappelijk Optreden 96/610/JBZ van de Raad van 15 oktober 1996 inzake het aanleggen en bijhouden van een repertorium voor specifieke bekwaamheden, vaardigheden en expertise op het gebied van terrorismebestrijding, teneinde de samenwerking bij de terrorismebestrijding tussen de Lidstaten van de Europese Unie te vergemakkelijken⁸⁰, Gemeenschappelijk Optreden 98/428/JBZ van de Raad van 29 juni 1998 tot oprichting van een Europees justitieel netwerk⁸¹, dat over specifieke bevoegdheden beschikt op het gebied van terroristische misdrijven, in het bijzonder artikel 2, Gemeenschappelijk Optreden 98/733/JBZ van de Raad van 21 december 1998 inzake de strafbaarstelling van deelneming aan een criminele organisatie in de Lidstaten van de Europese Unie⁸² en de Aanbeveling van de Raad van 9 december 1999 betreffende samenwerking bij de bestrijding van de financiering van terroristische groeperingen.⁸³

Na de aanvallen op de Verenigde Staten op 11 september 2001 vond op 20 september 2001 een bijzondere Raad Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) plaats. Er werd overeenstemming bereikt over een uitvoerige lijst van concrete maatregelen ter versterking van de samenwerking en de bestrijding van terrorisme, waaronder de oprichting van een speciale terrorismebestrijdingseenheid bij

77. Preventie en bestrijden van georganiseerde criminaliteit: een Europese strategie voor het begin van het volgend millennium, Besluit van de Raad 27 maart 2000, *PB. C.* 124, 3 mei 2000, 1. Dit plan werd aangenomen als een vervolgactieplan inzake georganiseerde criminaliteit dat in het verlengde lag van een eerder actieplan ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit zoals goedgekeurd door de Europese Raad van Amsterdam op 16-17 juni 1997.

78. Onder meer is er sprake van nood aan een uitgebreidere verzameling en analyse van gegevens inzake georganiseerde criminaliteit; versterking van de preventie van georganiseerde criminaliteit en versterking van partnerschappen tussen het strafrechtelijk apparaat en de civiele samenleving; intensivering van de opsporing van georganiseerde criminaliteit; versterking van Europol; verbetering van de samenwerking tussen rechtshandhavingsautoriteiten en justitiële autoriteiten op nationaal niveau en binnen de Europese Unie; verbeteren van de samenwerking met de kandidaat-Lidstaten; verbetering van de samenwerking met derde landen en andere internationale organisaties.

79. *PB. C.* 26, 30 januari 1999, 22.

80. *PB. L.* 273, 25 oktober 1996, 1.

81. *PB. L.* 191, 7 juli 1998, 4.

82. *PB. L.* 351, 29 december 1998, 1.

83. *PB. C.* 373, 23 december 1999, 1.

Europol, wat moet bijdragen tot de bestrijding van terrorisme door de uitwisseling van informatie tussen de Lidstaten te vergemakkelijken en door analysecapaciteit ter beschikking te stellen. Een andere maatregel vormt de coördinatie tussen de inlichtingendiensten van de Lidstaten van de Europese Unie bij de bestrijding van het terrorisme. In punt 2.3 van het door de buitengewone Europese Raad van 21 september 2001 goedgekeurde actieplan⁸⁴ staat: “De Lidstaten zullen met onmiddellijke ingang en stelselmatig alle nuttige gegevens inzake terrorisme delen met Europol. Binnen Europol zal zo spoedig mogelijk een team van terrorismebestrijdingsspecialisten worden gevormd (...)” In hetzelfde punt wordt volgende onmiddellijke prioriteit genoemd: “versterking van de samenwerking tussen de met terrorismebestrijding belaste operationele diensten: Europol, Eurojust, de inlichtingendiensten, de politiediensten en de gerechtelijke autoriteiten”. Met betrekking tot de dreiging van terroristische aanvallen met biologische of chemische wapens wordt in punt 5 van de Verklaring van Gent onderstreept dat “de autoriteiten een verhoogde waakzaamheid in acht (zullen) blijven nemen en (dat) de nauwe samenwerking tussen de inlichtingendiensten, de politiediensten, de civiele bescherming en de gezondheidsdiensten zal worden geïntensiveerd”.

Het voorgaande suggereert reeds het belang van doelstellingen op het vlak van de strijd tegen georganiseerde criminaliteit en terrorisme voor de ontwikkelingen op het vlak van informatieve samenwerking. De strijd tegen het terrorisme vormt als het ware een breekijzer om de grenzen terzake te verleggen. Oorspronkelijk was terrorisme een gevoelig punt omdat het raakt aan de politieke vrijheden.⁸⁵ Slechts in 1998 werd zoals gezien terrorisme toegevoegd aan de lijst van misdrijven waarvoor Europol bevoegd is. Het ‘gevoelig punt’ van toen is nu een speerpunt geworden in de maatregelen die grotere operationaliteit aan informatieve samenwerking moeten verlenen.⁸⁶ De *Task Force for the Fight against Terrorism* (inmiddels *Counter Terrorism Unit*) die werd aangekondigd onmiddellijk na 11 september begon op 15 november 2001 met het vergaren van relevante zachte en harde informatie over actuele dreigingen, de analyse van verzamelde informatie en het uitvoeren van de nodige operationele en strategische analyses, en het uitvoeren van risicoanalyse. Andere maatregelen zijn de oprichting van een operationeel centrum dat 24 uur per dag informatie en intelligence verwerkt; de inwerkingstelling van een ICT-systeem (*Counter Terrorism Support System*); de vereenvoudiging van toegang tot andere Europol-datasystemen; afspraken met de V.S. over uitwisseling van persoonsgegevens door Europol.⁸⁷

Ook ‘georganiseerde criminaliteit’ vormt zoals aangegeven een grensverleggend speerpunt. Er gaan stemmen op om Europol in te schakelen voor het volgen

84. Naar dit niet-gepubliceerde actieplan bestaan vele verwijzingen. Wij baseren ons op: P. ZANDERS, “De internationale regelgeving inzake politie in het jaar 1999”, in F. HUTSEBAUT (ed.), *Jaarboek politierecht – Annuaire droit de police 1999*, Brussel, Politeia Uitgeverij, 2000, 143-162.

85. Kort over misbruiken van terrorismewetten: J. FERMON, *l.c.*, 44-45.

86. J. FERMON, *l.c.*, 48.

87. M. DEN BOER, “Politie en Justitie in Europa: van brakke grond tot diepgeworteld bos”, *l.c.*, 3; M. DEN BOER, “9/11 and the Europeanisation of Anti-Terrorism Policy: A Critical Assessment”, *Notre Europe Policy Papers*, No. 6; J. FERMON, *l.c.*, 48.

van verdachte groepen betogers omdat bepaalde evenementen goed georganiseerd zijn en erachter mogelijk ‘criminele organisaties’ aan het werk zijn.⁸⁸ Zowel ‘terrorisme’, ‘drugshandel’ en ‘georganiseerde criminaliteit’ vormen luidens artikel 31 van het Unieverdrag domeinen waarbinnen de Unie kan harmoniseren via kaderbesluiten. Zowel het Weens Actieplan, de richtpunten van Tampere als de millenniumstrategie geven een zeer ruime, betwistbare invulling van deze domeinen, wat hen toelaat ook te reguleren in domeinen zoals mensenhandel, corruptie, belasting- en computerfraude en milieucriminaliteit⁸⁹, waardoor het domein waar rond informatieve samenwerking mogelijk is eveneens toeneemt.

10. Vijfde trend: deformaliseren en instrumentalisering

De gehele manier waarop in de voorbije tien jaar informatiesamenwerking is gegroeid weerspiegelt de manier waarop in de Europese Unie tegen het strafrecht wordt aangekeken: het is een instrument in de strijd tegen grensoverschrijdende misdaad. Deze insteek zorgt ervoor dat alles dat met opsporing en vervolging van criminaliteit te maken heeft, uitsluitend vanuit een oogpunt van efficiëntie gezien wordt.⁹⁰ Dit leidt tot een eenzijdige nadruk op verruiming van bevoegdheden en het wegnemen van ‘vertragende factoren’ zoals ingewikkelde formaliteiten en procedures (deformaliseren). Krachtens het reeds besproken (Witwas)Besluit op de samenwerking tussen financiële inlichtingeneenheden, mogen deze zonder dat er sprake is van een verzoek informatie uitwisselen (art. 6) en wanneer een verzoek voorligt, dit behandelen zonder dat hiervoor een formeel schriftelijk verzoek uit hoofde van toepasselijke verdragen of overeenkomsten tussen Lidstaten nodig is (art. 4). Nog opvallender in het licht van de decennia oude formalistische regels inzake kleine rechtshulp⁹¹, is een soortgelijke versoepelende bepaling in het Eurojust-Besluit (art. 13). Er zijn nog meer voorbeelden. Wanneer Europolfunctionarissen in de toekomst deel kunnen uitmaken van gemeenschappelijke onderzoeksteams op het terrein, betekent dit een uitzondering op de formalistische eis in de Europol-Overeenkomst dat alle communicatie tussen Europol en de Lidstaten in beginsel via de centrale landelijke Europolbureaus verloopt.⁹² Ook een vorm van deformaliseren wordt bereikt door de regeling van privileges en immuniteiten van Europol. Volgens artikel 8, lid 1 van het Immunitetsprotocol⁹³ zijn perso-

88. J. FERMON, *l.c.*, 46.

89. G. VERMEULEN, “Europese samenwerking op vlak van politie, justitie en inlichtingendiensten. Algemeen kader”, *l.c.*, 27.

90. Vgl. F. TADIC, “Meer schijn dan werkelijkheid? Interne openbaarheid en Europese strafvervolgung”, *l.c.*

91. Over het formalisme en de vergeten hypothese van de informatiesamenwerking in de rechtshulpverdragen van de Benelux en de Raad van Europa: P. DE HERT en J. VANDERBORGHT, *o.c.*, 57-62.

92. J. FERMON, *l.c.*, 46.

93. Protocol opgesteld op basis van art. K.3 Verdrag betreffende de Europese Unie en art. 41 lid 3 Europol-Overeenkomst betreffende de voorrechten en immuniteiten van Europol, de leden van zijn organen, zijn adjunct-directeuren en zijn personeelsleden. *PB. C.* 221, 19 juli 1997, 2.

neelsleden van Europol onverminderd artikel 32 van de Europol-Overeenkomst vrijgesteld van iedere vorm van rechtsvervolging voor hetgeen zij in de uitoefening van hun officiële taak zeggen, schrijven of doen.⁹⁴

Deformalisme wordt ten slotte ook bereikt door *face-to-face*contacten mogelijk te maken of te bevorderen, dewelke vanuit het oogpunt van de controle erg problematisch zijn. Het weze evident dat een supercomputer geen voorwaarde is voor een bedreiging van de persoonlijke levenssfeer. De oprichting van een Europees Politiecollege bijvoorbeeld⁹⁵, lijkt ogenschijnlijk geen enkel risico te creëren. Een training van deskundigen op terreinen zoals terrorismebestrijding en mensen-smokkel binnen dit onderwijsinstituut laat evenwel toe om gegevens over lopende zaken uit te wisselen. Hetzelfde gaat op voor de plaatsing van verbindingsofficieren in organisaties zoals Europol of bij collega's in de buurlanden. Krachtens het Kaderbesluit inzake gemeenschappelijke onderzoeksteams heeft zo een door een ander land gedetacheerd lid het recht om aanwezig te zijn bij onderzoekshandelingen. Tevens kan hij of zij, in overeenstemming met het nationale recht en binnen de grenzen van zijn of haar bevoegdheid, aan het team gegevens verstrekken die beschikbaar zijn in de Lidstaat die hem of haar heeft gedetacheerd ten behoeve van het strafrechtelijk onderzoek dat door het team wordt uitgevoerd.⁹⁶

Deformaliseren kan de efficiëntie ten goede komen, doch de Europese informatiesamenwerking krijgt hierdoor in toenemende mate een instrumenteel karakter. De idee dat ook bij informatieve samenwerking een evenwicht nodig is tussen rechtsbescherming en instrumentaliteit wordt losgelaten. Wat op nationaal niveau als vanzelfsprekend wordt gezien vanuit een oogpunt van rechtsbescherming en rechtsstatelijkheid, is dat op Europees niveau zeker niet. Het is nog steeds ongevoel voor democratische oren om vast te stellen dat een Europarlementslid dat een lid van de Commissie ter verantwoording roept over misbruiken door Lidstaten van seiningen via het SIS te horen krijgt dat hieraan politiek niets, maar dan ook niets te doen valt.⁹⁷ Als het Hof van Justitie al mag tussenkomen, zoals bij Europol, dan is het enkel bevoegd voor de interpretatie van de Europol-Overeenkomst en dat alleen bij wijze van prejudiciële beslissing.⁹⁸ Het evenwicht tussen

94. Daarvan is in art. 9 Immunitetsprotocol de civielrechtelijke aansprakelijkheid voor schade, lichamelijk letsel of overlijden ten gevolge van verkeersongelukken uitgezonderd.

95. Besluit Raad 22 december 2000 tot oprichting van een Europees Politiecollege, *PB. L.* 336, 30 december 2000, 1-18.

96. Art. 9 Kaderbesluit Raad 13 juni 2002 inzake gemeenschappelijke onderzoeksteams, 2002/465/JBZ, *PB.* 162/1, 20 juni 2002.

97. Over het discutabel gebruik van het Schengen Informatie Systeem door Lidstaten voor het seinen van betogers en de onmacht van Europese parlementsleden om hierover verantwoording te krijgen van de Raad: Antwoord 29 november 2001 op Vr. P-2364/01 CAPPATO (TDI) aan de Raad (3 augustus 2001), *PB. C.* 81 E, 4 april 2002 (159).

98. Akte Raad 23 juli 1996 tot opstelling, op grond van art. K.3 Verdrag betreffende de Europese Unie, van het Protocol betreffende de prejudiciële uitlegging, door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, van de Overeenkomst tot oprichting van een Europese Politiedienst, *PB. C.* 299, 9 oktober 1996, 1-14.

rechtsbescherming en instrumentaliteit is geheel zoek bij de selectieve *opt-in* bij Schengen door het Verenigd Koninkrijk en Ierland.⁹⁹ Beide landen willen beschikken over het (repressief) Schengen Informatiesysteem, doch weigeren het (liberale) Schengenraamwerk m.b.t. het visabeleid én de grenscontroles.¹⁰⁰

11. Gegevensbescherming

Sommigen zijn van oordeel dat het Europees handhavingsbeleid in tegenstelling tot het Amerikaanse wel degelijk oog heeft voor het evenwicht tussen rechtsbescherming en instrumentaliteit, en ze verwijzen daarbij naar de recente Overeenkomst inzake rechtshulp, waarin ondanks Amerikaanse druk bepalingen zijn opgenomen over gegevensbescherming.¹⁰¹ Ontegensprekelijk heeft het Europees beleid oog voor de nood aan gegevensbescherming. Naar analogie van de Schengenstructuur vereisen zowel de Europol- als Eurodacteksten een onafhankelijke controleorgaan in elke Lidstaat en een gemeenschappelijk controleorgaan voor Europol of Eurodac zelf. Wat het niveau van de gegevensbescherming betreft, verwijzen artikelen 117 en 129 van de Schengen-Overeenkomst en artikel 14 van de Europol-Overeenkomst, artikel 5 van het FIE-Raadsbesluit¹⁰², en artikel 3 van het Hooliganismebesluit van 25 april 2002 naar de beginselen van het Verdrag van de Raad van Europa tot bescherming van persoonsgegevens van 1981¹⁰³ en de Aanbeveling van het Comité van Ministers van de Raad van Europa tot regeling van het gebruik van persoonsgegevens op politieel gebied.¹⁰⁴ Het verdrag biedt echter ruime mogelijkheden om van het standaardbeschermingsniveau af te wijken wanneer het gegevens betreft die samenhangen met opsporing en vervolging. Bovendien lijkt het Europees beleid zich bewust van het feit dat een

99. Het verzoek tot *opt-in* van het Verenigd Koninkrijk werd op 29 mei 2000 door de Justitie-Bizaraad van de E.U. aanvaard en een vergelijkbaar verzoek van Ierland wordt op dit ogenblik bestudeerd. Cf. Besluit 2000/365/EG Raad betreffende het verzoek van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland deel te mogen nemen aan enkele van de bepalingen van het Schengen-Acquis, goedgekeurd door de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken op 29 mei 2000, *PB. L.* 131, 1 juni 2000. Cf. X, “Schengen: Ireland follows UK opt-in”, *Statewatch* 2000, vol. 10, nrs. 3-4, 3. Deze deelneming van het Verenigd Koninkrijk betreft de delen van het Schengen-Acquis betreffende de samenwerking op politieel, justitieel en strafrechtelijk gebied, de strijd tegen verdovende middelen, alsmede het Schengen-informatiesysteem (SIS). De partiële implementatie van het Schengen-Acquis in het Verenigd Koninkrijk is voorzien in de periode 2003-2004 (Raad, 15065/02 Comix 689 Sch-Eval 40, “Progress on the partial implementation of the Schengen acquis in the United Kingdom”, Brussel 29 november 2002).

100. X, “Schengen: Ireland follows UK opt-in”, *Statewatch* 2000, vol. 10, nrs. 3-4, 3.

101. G. DE KERCHOVE, “L’Europe pénale”, *L.c.*, sub 1, 13-14.

102. Cf. Raadsbesluit inzake de samenwerking met betrekking tot de informatie-uitwisseling tussen financiële inlichtingendiensten van de Lidstaten, Besluit Raad Justitie en Binnenlandse Zaken 17 oktober 2000, *PB. L.* 271, 24 oktober 2000, 4.

103. Verdrag van de Raad van Europa tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, ondertekend te Straatsburg op 28 januari 1981.

104. Aanbeveling R (87) 15 Comité van Ministers van de Raad van Europa, 17 september 1987 tot regeling van het gebruik van persoonsgegevens op politieel gebied.

versnippering van structuren en organen inzake gegevensbescherming onwenselijk is. Daarom heeft de Raad Binnenlandse Zaken en Justitie op 17 oktober 2000 beslist om een gemeenschappelijk secretariaat op te richten voor de gemeenschappelijke controleautoriteiten belast met de bescherming van de gegevens zoals ingesteld door de Europolconventie, de conventie inzake het Douane-informatiesysteem (DIS) en het SIS.¹⁰⁵

Al deze maatregelen zijn ongetwijfeld waardevol, maar ze zijn onvoldoende. Op het vlak van gegevensbescherming gaat het Europees beleid opvallend trager. Ook de werking op het terrein van die gegevensbeschermingsautoriteiten, in feite de enige vorm van extern toezicht waarover we beschikken, zit nog in een opstartfase.¹⁰⁶ Opvallend is dat de meeste derdepijlerteksten verwijzen naar *data protection*-teksten geschreven twintig jaar geleden door de Raad van Europa (*supra*). De Unie beschikt over eigen, meer recente *data protection*-teksten, waar wel naar verwezen wordt in de Eurodac-Verordening, maar deze gelden voor de politie en justitie! Elders hebben we reeds aangegeven dat zowel het Verdrag als de aanbeveling van de Raad van Europa verouderd zijn, en zeker wat betreft *intelligence*-opdrachten zoals die van Europol, niet meer beantwoorden aan de noden van de praktijk.¹⁰⁷ Een eenduidig document voor het werk van handhavingsorganen en justitie dringt zich op. Als model kan de Schengen-Overeenkomst gelden. Deze heeft oog voor *data protection* bij allerlei vormen van informatiesamenwerking, met of zonder computer. Vandaag wordt evenwel een loopje genomen met gegevensbescherming. Met elk nieuw initiatief wordt het als het ware heronder-

105. Besluit Raad houdende de oprichting van één secretariaat voor de gemeenschappelijke controleorganen belast met de bescherming van de gegevens opgericht door de Overeenkomst tot oprichting van een Europese politieorganisatie (Europol-Conventionie), de Overeenkomst inzake het gebruik van informatica in het domein van de douane en de Uitvoeringsovereenkomst van het akkoord van Schengen met betrekking tot de graduele afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen (Schengenconventie), Besluit Raad Binnenlandse Zaken en Justitie 17 oktober 2000, *PB. L.* 271, 24 oktober 2000, 1. Over het hier verder niet besproken douane-informatiesysteem en andere databanken van de Europese Commissie opgericht binnen de eerste pijler: P. DE HERT, "De Europese Commissie doet aan supranationale politie", *Vigiles*, 1995/2, 20-28.

106. Het Gemeenschappelijk Controle Orgaan (GCO) voor Europol presenteerde op 23 oktober 2003 zijn eerste activiteitenverslag. Het Gemeenschappelijk Controle Orgaan voor Europol (GCO Europol) van de Europese Unie is de onafhankelijke instantie die toezicht houdt op het Europol-informatiesysteem. Het GCO Europol is samengesteld uit leden van de nationale instanties die in de verschillende Lidstaten van de Europese Unie met de bescherming van persoonsgegevens zijn belast. In België is dat de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer. De taak van het GCO Europol is toezicht houden op de werkzaamheden van Europol opdat de rechten van personen niet worden geschaad door de verwerking van de persoonsgegevens waarover Europol beschikt. Het GCO Europol toetst de rechtmatigheid van de werkwijze van Europol en doet eventueel voorstellen voor de oplossing van problemen. De afgelopen jaren heeft het GCO veel tijd gestoken in het ontwikkelen van verschillende methoden om toezicht te houden op de bescherming van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer bij Europol. Er is onder andere een begin gemaakt met het regulier uitvoeren van audits naar de verwerkingen van bij Europol. Het activiteitenverslag bestrijkt de eerste vier jaar van het bestaan van het GCO en geeft een uitgebreid overzicht van *privacy-issues* in relatie tot het werk van Europol.

107. B. DE SCHUTTER en P. DE HERT, "Is België klaar met zijn politie-privacywetgeving", *Vigiles*, 1995/3, 1-12.

handeld. Soms doet men er een schepje bij, zoals bij Eurodac waar men om de bittere pil van de lange bewaartermijnen van de vingerafdrukken wat strenger is op de andere aspecten van *data protection*.¹⁰⁸ Soms doet men er scheppen af zoals in de Schengen-Overeenkomst die ruime mogelijkheden biedt om van het standaardbeschermingsniveau af te wijken wanneer het gegevens betreft die samenhangen met opsporing en vervolging. Soms vergeet men gewoonweg elke verwijzing naar de regels inzake bescherming van persoonsgegevens.¹⁰⁹ Soms blijft men erg op de vlakte zoals in het recente Genocidebesluit waarin eenvoudigweg wordt gesteld dat “elke vorm van uitwisseling van informatie of elke andere vorm van verwerking van persoonsgegevens uit hoofde van dit besluit plaatsvindt met volledige naleving van de eisen die voortvloeien uit de toepasselijke internationale en nationale wetgeving inzake gegevensbescherming”.¹¹⁰

Ongetwijfeld het grootste punt van ergernis vormt het gebrek aan prioritering van de Unie. Als gegevensbescherming werkelijk een belangrijke waarde vormt, dan dienen samenwerkingsverbanden rond gegevensuitwisseling bijzondere democratische aandacht te krijgen (en dus via een overeenkomst tot stand te worden gebracht). Het vormgeven van dergelijke samenwerkingsverbanden via besluiten (*cf.* hooliganisme, gemeenschappelijke onderzoeksteams en genocide) is een ruimte van rechtvaardigheid onwaardig. In het bijzonder treft deze kritiek het Eurojust-Besluit van de Raad van 28 februari 2002. Naar analogie van Europol krijgt dit orgaan verstrekkende bevoegdheden tot verwerking en uitwisseling van informatie, incl. gegevens over ras, seksualiteit en politieke achtergrond, maar omdat gekozen werd voor het instrument van het besluit (en niet de overeenkomst) werden de nationale parlementen hierover nooit geraadpleegd.

Ter afronding weze opgemerkt dat *data protection* niet meer is dan een instrument tot het beheersen en kanaliseren van macht. Wordt deze macht groter (door territoriale verruiming van de Unie en samenwerking met derde landen en instanties buiten de Unie), dan wordt dit instrument kwetsbaarder. Wordt *data protection* niet ondersteund door politieke en rechterlijke instrumenten en duidelijke verbodsbepalingen, dan is er eveneens sprake van verzwakking van het instrument.¹¹¹ Laat men ondanks duidelijke verbodsbepalingen toch verwerkingen toe van gegevens over politiek, seksualiteit en ras (Europol en Eurojust), dan is er opnieuw verzwakking. Laat men meer vormen van gebruik toe van een bestaande

108. *Cf.* art. 25 Eurodac-Verordening: de Lidstaten dienen te voorzien in een regeling die gebruik bestraft van de in de centrale gegevensbank opgeslagen gegevens dat in strijd is met de doelstellingen van Eurodac.

109. Het Kaderbesluit Raad 13 juni 2002 inzake gemeenschappelijke onderzoeksteams bevat geen enkele verwijzing naar *data protection*. Hoogstens is er art. 10 dat op beperkende wijze aangeeft voor welke doeleinden rechtmatig verkregen gegevens kunnen worden aangewend.

110. Art. 6 Besluit 2003/335/JBZ, 8 mei 2003 inzake opsporing en vervolging van genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven, *PB. L.* 118, 14 mei 2003, 12-14. Dit besluit heeft tot doel de samenwerking tussen de nationale eenheden te vergroten om effectief samen te kunnen werken op het gebied van opsporing en vervolging van personen die zich schuldig hebben gemaakt aan genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven.

111. P. DE HERT en S. GUTWIRTH, “Veiligheid en grondrechten. Het belang van een evenwichtige privacypolitiek”, te verschijnen in E.R. MULLER (red.), *Veiligheid*, Deventer, Kluwer, 2004.

computer zoals SIS of laat men uitwisseling toe van gegevens met landen zonder gegevensbescherming, dan verliest men controle over gegevensstromen en is er opnieuw verzwakking. Bundeling van secretariaten, jaarrapporten en de keuze voor gedecentraliseerde computers i.p.v. gecentraliseerde computers kunnen hieraan niets veranderen. Of er nu een centraal Europees register komt voor openbare ordehandhaving of een centraal Europees strafregister¹¹², dan wel een ontginning via Europol of Eurojust van de nationale registers, het maakt in deze inderdaad geen verschil. “In een tijd waarin alle informatie circuleert in netwerken is het natuurlijk boerenbedrog om te stellen dat nationale fichiers die in een of andere vorm van netwerk zouden functioneren geen Europese databank zouden zijn. De fameuze politieke fiches van de rijkswacht waartegen in België in de jaren '70 een storm van protest losbrak, zullen nu dus beschikbaar zijn van de Noordkaap tot Gibraltar.”¹¹³

Wat wel een verschil kan maken is de organisatie van tegenmachten en de verzwakking van machten door machtsdeling (b.v. deze tussen Europol en Eurojust) en het menselijk inzicht dat politie- en justitiemensen niet steeds wakker liggen van gegevensuitwisseling en nalatig zijn wanneer het erop aankomt om *input* te leveren aan organen zoals Europol en Eurojust.

12. Selectie uit de belangrijkste in België vlot toegankelijke literatuur

DE HERT, P. en VANDERBORGHT, J., *Informatieve politiesamenwerking over de grenzen heen*, Brussel, Uitgeverij Politeia nv., 1996, 635 p.

DE KERCHOVE, G. en WEYEMBERGH, A. (ed.), *Vers un espace judiciaire pénal européen*, Brussel, Editions de l'Université de Bruxelles, 2000, 373 p.

DE KERCHOVE, G. en WEYEMBERGH, A. (ed.), *L'espace pénal européen: enjeux et perspectives*, Brussel, Editions de l'Université de Bruxelles, 2002, 305 p.

DE KERCHOVE, G. en WEYEMBERGH, A. (ed.), *Quelles réformes pour l'espace pénal européen?*, Brussel, Editions de l'Université de Bruxelles, 2003, 172 p.

FLORE, D. (ed.), “Actualités de droit pénal européen” in *Le Dossier de la Revue de droit pénal et de criminologie*, Brugge, die Keure, 2003, 210 p.

LIGA VOOR MENSENRECHTEN (ed.), *Wordt de Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid een politiestaat?*, Gent, Liga voor Mensenrechten (eigen beheer), 2003, 42-50 (verkrijgbaar via info@mensenrechten.be).

VERMEULEN, G., VANDER BEKEN, T., ZANDERS, P. en DE RUYVER, B., *Internationale samenwerking en strafzaken en rechtsbescherming*, Brussel, Politeia vzw, 1995, 386 p.

112. G. VERMEULEN, T. VANDER BEKEN, E. DE BUSSEER en A. DORMAELS, *Blueprint for an EU Criminal Records Database. Legal, politico-institutional & practical feasibility*, Antwerpen, Maklu, 2002, 91 p.

113. Zie J. FERMON, *l.c.*, 46-47.

- ZANDERS, P., “De internationale regelgeving inzake politie in het jaar 1999”, in F. HUTSEBAUT (ed.), *Jaarboek politierecht – Annuaire droit de police 1999*, Brussel, Politeia Uitgeverij, 2000, 143-162.
- ZANDERS, P., “De internationale regelgeving inzake politie in het jaar 2000”, in F. HUTSEBAUT (ed.), *Jaarboek politierecht – Annuaire droit de police 2001*, Brussel, Politeia Uitgeverij, 2001, 163-177.
- ZANDERS, P., “La réglementation internationale en matière de police 2001”, in F. HUTSEBAUT (ed.), *Jaarboek politierecht – Annuaire droit de police 2002*, Brussel, Politeia Uitgeverij, 2002, 145-155.
- ZANDERS, P., “De internationale regelgeving inzake politie in het jaar 2002”, in F. HUTSEBAUT (ed.), *Jaarboek politierecht – Annuaire droit de police 2002*, Brussel, Politeia Uitgeverij, 2003, 501-636.