

Internationale politie- (en justitiële) samenwerking in het raam van internationale crisissen.

WILLY BRUGGEMAN

Schone schijn of gekoesterde voortgang ?

Steeds meer worden grenzen opengesteld en zijn we het voorwerp geworden van een groeiende globalisering. Dit bracht voor velen voorspoed, maar veroorzaakte ook internationale en nationale spanningen en conflicten. Groeiende armoede, burgeroorlogen, georganiseerde criminaliteit en een steeds drierster terrorisme nopen tot nieuwe initiatieven zowel op lokaal, regionaal als op wereldvlak.

Internationale samenwerking tussen politiediensten is in volle ontwikkeling en wie tracht hieromtrent een historisch overzicht te brengen, haalt gemakkelijk een rijke oogst binnen aan veranderingsprocessen die gedurende de laatste decennia op gang zijn getrokken. Daar waar vroeger politie-, justitie- en militaire samenwerking gescheiden werden benaderd, wordt het nu steeds moeilijker om selectief te blijven denken en handelen. Het wordt steeds minder duidelijk wie met welk mandaat optreedt of zou moeten interveniëren. Het blijft daarbij ook de vraag of het ook gaat om verbeteringsprocessen en of deze veranderingen altijd op een doordachte wijze zijn doorgevoerd en de verhoopte resultaten hebben opgeleverd. De meeste veranderingsprocessen zijn heel crisisgevoelig en zouden meestal zonder een diepe crisis nooit realiteit geworden zijn. Crisissen bieden dus opportuniteiten, enerzijds om beslissingen door te drukken, anderzijds ook voor overhaasting en amateurisme.

Het is niet mijn bedoeling om in dit editoriaal terug te gaan tot de Franse revolutie en haar invloed op justitie en politie, invloed die uiteraard overduidelijk is. Wel zal ik ingaan op een aantal voorbeelden van recentere ontwikkelingen en hun relatie tot crisissen die zich in België, in Europa of elders in de wereld hebben afgespeeld.

Internationale politiesamenwerking kan benaderd worden vanuit verschillende uitgangspunten: de politiestructuur, de politiefunctie, het politiebestedel, de politiecultuur en de internationale samenwerking *in se*. Enkel kiezen voor één van deze benaderingen zou schaden aan de globaliseringgedachte die ik uiteindelijk in dit editoriaal wil toetsen aan de effectiviteit van het geheel, vandaar de keuze voor een meer globale benadering.

De geschiedenis van politie en staat is er een van hoogte- en dieptepunten en van termen, begrippen en initiatieven die zich door de eeuwen heen tussen goed en kwaad hebben bewogen en dus heel crisisgevoelig waren. Naar de binnenlandse situatie heeft de politie het monopolie van geweld in handen. Nog steeds kan in Europa een breuklijn vastgesteld worden tussen landen in het zuiden (met meerdere nationaal georganiseerde politiediensten) en de overige Europese landen, waarbij de Scandinavische lan-

den (sinds meerdere jaren werden er nationale eenheidspolitie opgericht) en het Verenigd Koninkrijk (sterke bevolkingsgerichte en gedecentraliseerde regiopolitie) het duidelijkst dit onderscheid illustreren. Teruggrijpend - en dit bij wijze van voorbeeld - naar de historie van de Belgische politie, is het zo dat in 1830 het Voorlopig Bewind de Maréchaussée verving door de "Gendarmerie nationale", wat veeleer een symbolische aanpassing was¹. In 1919, kort na de eerste wereldoorlog, werd de gerechtelijke politie opgericht en werd, na de beroeringen van 1918-1919, de getalsterkte van de rijkswacht opgevoerd. Dit gebeurde opnieuw in 1939 om "te weerstaan aan de oncontroleerbare aanslagen van extremisten"². De tweede wereldoorlog had een zware impact op alle politiediensten en hun werking in Europa³. Na de tweede wereldoorlog ontstond de koningskwesie en was er een lange periode van onlusten. In 1945 werd de rijkswacht opnieuw uitgebreid en werden de BOB's opgericht, die zich ook gingen bezighouden met zaken van staatsveiligheid. Na lange voorbereidingen werd dan in 1957 de wet op de rijkswacht goedgekeurd. Het drama van Zwartberg in 1966, de "Leuven Vlaams" beweging in 1967 en heel wat betogingen leverden steeds weer kritiek op de rijkswacht op. De zaak François die losbarstte in 1978 was aanleiding tot het oprichten van de Commissie Wyninckx. Na heel wat discussies en na het Heizeldrama, de terreurcampagne van de CCC en de blinde moordpartijen van de "Bende van Nijvel", werden eerst in 1982 de Anti-Terreur Gemengde Groep (AGG) opgericht, in 1985 de gemeentewet gewijzigd waardoor de gemeentepolitie een officieel statuut kreeg en in 1987 legde Team Consult hiertoe uitgenodigd door de regering het rapport "De politiediensten in België" neer. Wellicht is nooit in de geschiedenis van het Belgische politiebestedel de wisselwerking tussen de gebeurtenissen en maatregelen voor het politiebestedel zo groot geweest als in de periode 1981-1987. In 1991 startte dan de demilitarisering van de rijkswacht⁴ en de klap op de vuurpijl kwam er in verband met de zaak Dutroux, wat in 1998 op basis van het Octopusoverleg resulteerde in de Wet tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst gestructureerd op twee niveau's. De veranderingen in het politiebestedel in België werden dus steeds weer doorgevoerd gedurende of kort na crisisperiodes.

Het verzekeren van de buitenlandse veiligheid was - en dit zeker gedurende de koude oorlog - hoofdzakelijk een militaire missie, maar daarna is daar meer en meer verandering in gekomen. Dit is vooral een gevolg van het feit dat interne en externe veiligheid stilaan naar elkaar toe groeien. De vroegere grootschalige oorlog tussen landen lijkt te zijn vervangen door een oorlogsdreiging die zich afspeelt midden in de samenleving zelf: het terrorisme. Maar de politie wordt met een omgekeerde beweging geconfronteerd: een toename van geweld en internationalisering van de (georganiseerde) criminaliteit. Terroristische bewegingen verkrijgen hun financiële middelen ook steeds meer uit criminaliteit. Ook in de manier waarop zij werken zijn georganiseerde criminaliteit en terrorisme steeds moeilijker uit elkaar te houden. Het is dus logisch dat de politie ook bij internationale opdrachten wordt ingeschakeld.

Naarmate ook de politietaken meer en steeds intensiever in een Europees en globaal kader worden uitgevoerd, gaat het grondbeginsel dat het politiebestedel zich moet voegen in de basiskennmerken van het staatsbestel, steeds meer wringen⁵. Internatio-

1 Van Outrive, L., Cartuyvels, Y. en Ponsaers P., *Sire ik ben ongerust*, Leuven, Kritak, 1992, 36

2 *Ibid.*, 125

3 Fijnaut, C., *The impact of World War II on policing in North-West Europe*, Leuven University Press, 2004.

4 Easton, M., *De demilitarisering van de rijkswacht*, Brussel, VUB press, 2001.

5 Rosenthal, U., Politie en staat, in: Fijnaut, C. e.a red., *Politie, studies over haar werking en organisatie*, Alphen aan de Rijn, Samson, 1999, 12.

nale verdragen interveniëren steeds meer in de juridische kaders van de politie- en veiligheidszorg. Aanleiding hiertoe is uiteraard het VN charter art. 51, dat een clause inhoudt wat betreft het recht op zelfverdediging, op voorwaarde dat de dreiging dreigend is, met geen andere middelen kan gekeerd worden en dat de actie proportioneel in verhouding staat tot de dreiging. Vooral het begrip "public goods"⁶ ging vanaf 1990 als nieuw draagvlak voor acties dienen. Een belangrijke invloed ging ook uit van het aanvaarden van het concept "human security" dat in 1994 werd ingevoerd op basis van het zogenaamde "human development report"⁷. Bij dreigingen die vallen binnen deze concepten worden de krijgsmachten steeds meer ingeschakeld en de rol van de krijgsmacht is sterk aan het veranderen. Toch verschillen de opdrachten en de verhoudingen tussen krijgsmacht en politie sterk van land tot land. Maar bijna overal leiden de internationale ontwikkelingen tot een heroriëntatie van de krijgsmacht op haar taken. Voor een deel gaat de ontwikkeling in de richting van een militaire organisatie die op vreemd grondgebied ook politietaken uitvoert, bijvoorbeeld tijdens vredesmissies. Steeds meer wordt hierbij ook duidelijk dat de kennis en kunde van de reguliere politie op het gebied van kleinschalige ordehandhaving, conflictbeslechting en criminaliteitsbestrijding een belangrijke rol moeten spelen. Dit geldt ook voor het omgaan met mensenrechten bij de uitvoering van handhavingstaken. Er is daarom, ondermeer vanuit de Europese Unie een grote druk om steeds vaker reguliere politiefunctionarissen in te schakelen. Deze ontwikkelingen hebben er ook toe geleid dat de vraag wordt gesteld of taakverdeling en organisatie van politie en krijgsmacht niet veel nauwer op elkaar moeten worden afgestemd. De oplossingen variëren van "ad hoc" samenwerken" tot "volledige integratie". Toch kan dit snel leiden tot onbeheersbaarheid en neveneffecten. Politieoptreden heeft van oudsher nu eenmaal andere karakteristieken dan het optreden van de krijgsmacht.

Alleszins worden de politiediensten geconfronteerd met een steeds grotere vraag naar en inzet van civiele politiefunctionarissen n.a.v. crisissituaties in het buitenland, mede ook in toepassing van de vernieuwde VN doctrine voor vredes- en veiligheidsmissies⁸. Ook de structurele versterking van de Europese politiecapaciteit ten behoeve van het Gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid (GBVB) van de Europese Unie⁹ is verantwoordelijk voor deze toegenomen vraag naar civiele politieambtenaren¹⁰. Cruciaal daarbij is de vraag of een internationale organisatie of een Staat kan

6 Public goods:

- international stability and security;
- an open economic world system;
- an international legal order;
- full respect of human rights;
- global welfare;
- a shared commitment to combat pockets of lawlessness and a shared commitment to settle regional conflicts.

7 UNDP, *Human development report 1994*, New York, UN: Commission on human security, 1994 en 2003

8 Van Nunen Karioen, A., *Van criminaliteitsbestrijders tot peacebuilders*, Den Haag, Clingendael instituut, Meesterstuk voor de LIPO leergang 2004,

9 De inzet van de civiele politie in het EU-kader kent taken als waarnemersmissies in het raam van multinationale afspraken (VN/OVSE); bij het versterken van de democratische rechtsorde (insitution building); ten aanzien van advisering over de opbouw van politieorganisaties volgens beginselen van de democratische rechtstaat; bij de erkenning en het waarborgen van mensenrechten en maatschappelijke legitimiteit; bij het verzorgen van specifieke opleidingen voor de lokale politie en voor de uitvoering van executieve politietaken onder verantwoordelijkheid van een internationale autoriteit die het volledig civiele bestuur heeft overgenomen.

10 Zie de zogenaamde Sint -Petersburg taken.

ingrijpen als de VN veiligheidsraad een situatie niet als een bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid wil kwalificeren, of als zij dat wel doet maar niet effectief wil optreden (bijvoorbeeld bij massale schendingen van mensenrechten en bij genocide). Tegenwoordig zijn er ook veel voorstanders van zogenaamde "humanitaire interventies", bij voorkeur met, maar eventueel ook zonder VN mandaat. Dit heeft er zelfs toe geleid dat binnen NAVO-verband¹¹ werd opgetreden zonder VN mandaat¹². Als meest recente voorbeeld kan Irak genoemd worden waarbij in 2002 vanwege vermeende steun aan terroristische organisaties en de mogelijke dreiging van massa vernietigingswapens door de VS -zonder VN mandaat- geïnterveneerd werd¹³. Deze "war on terrorism" strategie wordt zeker niet door alle landen aanvaard. Voor-en tegenstanders van humanitaire interventies vragen zich dan ook regelmatig af tot op welke hoogte staten zoals de VS of internationale organisaties als de NAVO het internationale recht (moeten) respecteren. Bovendien stelt zich het probleem van de inhoud van het mandaat bij het uitvoeren van internationale missies met als gevolg dat soms, zowel voor de lokale gemeenschap als voor de buitenwereld onbegrijpelijke toestanden geduld worden onder het oog van bijvoorbeeld vredesmissies. Het meest ontvullend bleek al bij al nog de studie die werd gemaakt betreffende de meer dan ooit florerende georganiseerde criminaliteit in aanwezigheid van de vredesmissies actief in de Balkan-regio¹⁴.

Voordat de klassieke politiesamenwerking binnen de Europese Unie officieel gestalte kreeg, bestonden al tal van fora waarop politiekorpsen uit verschillende landen met elkaar van gedachten konden wisselen. Onder invloed van de Europese Unie en het Schengen uitvoeringsverdrag wordt de laatste jaren het accent meer en meer gelegd op formalisering en operationalisering van de samenwerking. Verder is het belangrijk te beseffen dat de internationale samenwerking zeker ook wordt gevoed en aangewakkerd door ontwikkelingen op het nationale vlak (zie IRT-affaire in Nederland, de Dutroux affaire in België en de Dover case in Groot-Brittannië).

Het is belangrijk om vast te stellen dat t.a.v. het materiële strafrecht het probleem is dat er op internationaal vlak geen equivalent van het nationale strafrecht bestaat. De strafbepalingen van het internationale strafrecht zijn verspreid over talloze internationale verdragen die elk hun eigen en dus verschillende geldingskracht hebben, ook al naargelang van de staten die ze hebben geratificeerd. De behandelde materies tonen welke misdrijven crisisgevoelig waren en dus politiek als belangrijk genoeg werden ervaren om te legitimeren¹⁵ via internationale verdragen. De Raad van Europa¹⁶ liet zich niet

11 Zie het Navo "strategic concept" (1999)

12 Door het in werking brengen, na 11 september, van de solidariteitsclausule van art. 5 van het NAVO-statuut.

13 Op 12 september 2001 neemt de Veiligheidsraad resolutie 1368 aan, en een week later resolutie 1373 waarin de aanvallen van 11 september veroordeeld worden en waarbij de lidstaten opgeroepen worden om actie tegen de daders en tegen terrorisme in het algemeen te ondernemen.

14 The world geopolitics of drugs, 1995/1996, Annual report, The Balkans, see : www.ogd.org.
India in talks to buy arms from Belgrad, Jene's Defence Weekly, 1993 (august)

15 Valsmunterij in 1932, Oorlogsgelateerde toestanden o.m in 1949 (Genève), Luchtvaart 1970 en 1988, Kernmateriaal in 1980, Volle zee in 1958, Terrorisme op zee in 1988, Terroristische bomaanslagen in 1998, Folteringen en andere wrede, Vernederende behandelingen in 1984, Nemen van gijzelaars in 1979, Aanslagen op diplomaten 1973, Drugsdelicten 1988

16 Terrorisme in 1977, Leefmilieu in 1998, Corruptie in 2003 en Cybercrime in 2001

onbetuigd, evenmin als de Europese Unie¹⁷. Een vergelijkende studie betreffende maatschappelijke en politieke crisissen en ontwikkelingen enerzijds, en strafrecht op het internationale vlak anderzijds zou zeker nuttig zijn om de communicatie over en weer tussen beide ontwikkelingen verder uit te diepen. Het is slechts sinds de laatste jaren (2000) dat zowel voor de Europese Unie als voor de Verenigde naties georganiseerde criminaliteit op zich, voorwerp van internationale initiatieven werden.

T.a.v. het strafprocesrecht ligt het probleem in de afwezigheid van een gecentraliseerd toepassingsmechanisme, met opsporing- en vervolgingsinstanties en met een strafhof en een strafuitvoeringssysteem. Het in juli 1998 aangenomen statuut van het Internationale strafhof geeft hiertoe wellicht de aanleiding, maar gezien de tegenkanting van sommige staten en de beperkte bevoegdheden lijkt de kans groot dan ook dit hof slechts een beperkte invloed zal hebben.

Historisch gezien was België na zijn onafhankelijkheid het eerste land dat een uitleveringswet invoerde in 1933¹⁸. Nadien waren vooral de opeenvolgende oorlogen scharnierpunten voor nieuwe ontwikkelingen op het gebied van internationale samenwerkingsmechanismen. De eerste wereldoorlog had vele gevolgen. Eerst was er de oprichting van Interpol¹⁹ vanaf 1924, een initiatief dat initieel gedragen werd door enkele politiechefs. Interpol distantieerde zich van bij het begin van alles wat met godsdienst, politieke acties en oorlogen te maken heeft. Nadien hebben bepaalde sympathieën van leidinggevendenden in de tweede wereldoorlog met het Nazisme deze nieuwe vorm van politiesamenwerking een halt toegeroepen en noopten tot een tweede start in de jaren vijftig.

Ook werd in de jaren na de eerste wereldoorlog herhaaldelijk in wetenschappelijke kringen de oprichting van een internationaal strafhof voorgesteld. Een enkele maal werd zelfs een internationaal verdrag voor de oprichting van een strafhof ondertekend, vlak voor de tweede wereldoorlog, maar dit trad nooit in werking omdat het slechts door één staat (Indië) werd geratificeerd²⁰. Werkelijke supranationale straffhoven kwamen pas tot stand na de tweede wereldoorlog, met name de internationale militaire tribunalen van Nürnberg en Tokio. Deze tribunalen werden opgericht op basis van "charters" die pas na de capitulatie van respectievelijk Duitsland en Japan werden opgesteld, maar die wel teruggingen op intentieverklaringen, door de geallieerden tijdens de oorlog afgelegd²¹.

Na de tweede wereldoorlog werden, binnen het raam van de Verenigde Naties, de initiatieven tot het opstellen van een internationaal strafwetboek en de oprichting van een internationaal strafhof voortgezet. De genocide conventie (1948) riep op voor het inrichten van een permanent internationaal strafhof, maar pogingen daartoe werden geblokkeerd. In 1950 aanvaarde de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties de door de "International Law Commission" opgestelde "Nürnberg-principes", waarin een reeks algemene beginselen i.v.m. strafrechtelijke verantwoordelijkheid, zoals deze

17 Fraude in 1995, Witwassen in 1992, Corruptie in 1997, Misbruik van voorwetenschap in 1989, Terrorisme in 2002, Milieudelicten in 2003, Cybercrime in 2002, Mensenhandel in 2002, Vervalsing van de euro in 2001, Seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie in 2001

18 Van den Wyngaert, Chr., *Kennismaking met het Internationaal en Europees strafrecht*, Antwerpen, Maklu, 2003, 1

19 Prins Albert van Monaco riep al in 1914 een aantal hogere politiefunctarissen bijeen.

20 Verdrag voor de oprichting van een internationaal strafhof, Genève, 16 november 1937

21 Van den Wyngaert, Chr., *o.c.*, 15

uit de processen van Nürenberg voortvloeien, worden uiteengezet²². Ook werden ondertussen een aantal verdragen²³ goedgekeurd waarvan de samenhang met internationale crisissen ook duidelijk te onderkennen is.

In 1993, toen het conflict in het voormalige Joegoslavië nog volop aan de gang was, besloot de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties tot de oprichting van een Internationaal ad hoc tribunaal voor de berechting van oorlogsmisdadigers voor daden die verband hielden met het betrokken conflict²⁴. Ook voor de situatie in Rwanda werd naderhand (1994) een internationaal ad hoc-tribunaal opgericht²⁵.

Op 17 juli 1998 werd te Rome een internationaal verdrag aangenomen tot oprichting van een permanent Internationaal strafhof. 120 landen stemden voor, 21 onthielden zich en meer belangrijk 7, waaronder de Verenigde Staten en China, stemden tegen. Anders dan de ad hoc-tribunalen die op een resolutie van de Veiligheidsraad steunen, is het permanent Internationaal strafhof dus gebaseerd op een internationaal verdrag. Ondertussen zijn meer dan 60 landen tot ratificatie overgegaan, wat noodzakelijk was opdat dit verdrag in werking kon treden. De bevoegdheid is voorlopig beperkt tot oorlogsmisdaden, genocide en misdaden tegen de mensheid. Voor agressie bestaat voorlopig nog geen algemeen aanvaarde definitie en er zal dus slechts in een later stadium toepassing van gemaakt kunnen worden.

Minder bekend en toch zeer actief is ook "The organisation for the prohibition of chemical weapons" (OPCW), centrale organisatie die optreedt ter controle van de Chemical weapons convention²⁶.

Ondertussen haalde enkele jaren geleden België de wereldpers met zijn genocidewet (ingevoerd als reactie op ernstige crisissituaties in het buitenland), die door sommigen als een modelwet werd geprezen en door anderen werd verguisd als een misplaatste oefening in rechterlijk imperialisme. Onder zware druk van de Verenigde Staten werd de genocidewet in 2003 ingetrokken.

De Raad van Europa heeft niet alleen baanbrekend werk verricht op het gebied van de mensenrechten²⁷ maar ook op het gebied van de internationale samenwerking in strafzaken²⁸. Het betreft dus een indringende lijst, maar sommige van de verdragen werden weliswaar door een groot aantal staten geratificeerd, andere echter genoten bijzonder weinig bijval (vb. de verdragen betreffende overdracht van strafvervolgning en de internationale gelding van strafvonnissen. Bovendien hebben de staten die wel tot ratifica-

22 Principles of international law recognized in the charter of the Nürenberg tribunal and in the judgment of the tribunal, International Law Commission, Genève, 1950, VN Doc. A/1316

23 Genocide conventie (1948), Conventie van Genève (1949) en bijhorende protocollen (1977), Anti-apartheid (1973), Conventie tegen marteling (1984)

24 Security Council resolution on establishing an International Tribunal for het prosecution of persons responsible for serious violations of international humanitarian law committed in the territory of former Yugoslavia, Veiligheidsraad, Int. Legal Mat., 1993, 1193

25 Van den Wyngaert, Chr., o.c., 17

26 Coolsaet, R., *Al-Quada: The myth*, Brussels, KIIB, 005

27 Het E.V.R.M. en vooral het toepassingsmechanisme van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens vormen immers nog steeds een mondiaal unicum.

28 Europees uitleveringsverdrag van 1957, Europees verdrag inzake rechtshulp in strafzaken van 1959 en zijn aanvullend protocol, Europese verdrag inzake overdracht van strafvervolgning van 1972, Europees verdrag inzake de internationale gelding van strafvonnissen van 1970, de terrorismeconventie van 1977 met aanvullend protocol, de verdragen over witwassen, corruptie van 1999 en cybercrime van 2001, en het verdrag inzake de overbrenging van veroordeelde gedetineerden van 1983.

tie overgingen zo gebruik gemaakt van de mogelijkheid om reserves te formuleren, dat sommige verdragsbepalingen er gedeeltelijk door werden ontkracht²⁹.

Tot het einde van de jaren 1990 was het belang van de Europese Unie voor het internationale strafrecht vrij beperkt. Het Europese zwaartepunt was niet de Unie, maar de Raad van Europa. De samenwerking tussen de lidstaten op het gebied van het strafrecht was geen doel op zich, maar enkel een "flankerende" maatregel ter compensatie van het wegvallen van de controles aan de binnengrenzen. Geleidelijk echter bewoog de Unie zich meer en meer in de richting van een, zij het bescheiden, Europese integratie op strafrechtelijk gebied.

Na een langzame start is de Europese samenwerking dus in een stroomversnelling gekomen. Eerst was er het Europese verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken (1959), dan het Benelux-verdrag aangaande de uitlevering en de rechtshulp in strafzaken (1962) en later kwam de doorbraak op basis van de Schengenuitvoeringsovereenkomst (1990), samen met heel wat andere overeenkomsten die bilateraal - ook nu nog - worden afgesloten. De Europese Unie heeft de afgelopen jaren haar rol in het bewerkstelligen van samenwerking op het gebied van politie, douane en justitie verder vergroot³⁰. Deze tendens zal zich voortzetten met de versterking op basis van de Europese grondwet (als die er komt). Toch kan nu al gesteld worden dat de internationale afspraken en verdragen vooral voorwaardenscheppend zijn, maar nog onvoldoende in de praktijk worden benut, vaak zelfs in de ogen van de opsporingsambtenaren een barrière vormen voor succesvolle samenwerking³¹. Bovendien kunnen samenvattend de volgende trends worden aangegeven:

- behoud van het soevereiniteitsprincipe als basis;
- grote inspanningen om de (grensoverschrijdende) samenwerking te bevorderen, deels op basis van bilaterale overeenkomsten, maar steeds meer gebaseerd op internationale verdragen;
- politie had een voorsprong op internationale justitiesamenwerking maar de laatste jaren ontwikkelt de justitiesamenwerking zich met reuzenschreden;
- de politionele samenwerking evolueerde van uitwisseling van gegevens en concrete maar beperkte samenwerking mits gebruik van rogatoire commissies tot grensoverschrijdende acties (Schengen) en recente tot gemeenschappelijke onderzoeksteams;
- justitie krijgt steeds meer de mogelijkheid om vernieuwend internationaal samen te werken via uitlevering, kleine rechtshulp in strafzaken, overdracht van vervolging, overdracht van tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnissen, transfer van gedetineerden en met recent als hoogtepunt de invoering van een Europees arrestatiebevel;
- en opvallend is dat inzake de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie wel een executieve dienst (OLAF) werd opgericht, weliswaar met beperkte bevoegdheden.

Hoewel Europol al sinds 1999 wettelijk in staat was bij te dragen tot de strijd van de lidstaten tegen georganiseerde criminaliteit en het terrorisme, was de reële samenwer-

²⁹ Van de Wyngaert, Chr., o.c., 25

³⁰ Maastricht (1992), Amsterdam (1998) en Nice (2001)

³¹ Den Boer, M., Internationale politiem samenwerking, in: in: Fynaut, C. e.a red., *Politie, studies over haar werking en organisatie*, Alphen aan de Rijn, Samson, 1999, 578

king meestal een zaak die tussen de lidstaten werd geregeld en dan nog meestal via meer informele samenwerkingsfora zoals de "Club de Bern", een netwerk van inlichtingendiensten. Zo goed als nergens is de terughoudendheid van de lidstaten om met Europol samen te werken en daar met elkaar inlichtingen te delen, zo groot als in het politieke gevoelige domein van het terrorisme³²

De dramatische gebeurtenissen van 11 september deden de ministers besluiten dat het zo niet verder kon en als gevolg daarvan werd een Counterterrorism Task Force bij Europol opgericht, bestaande uit politiemensen en leden van inlichtingendiensten. Ook hier werden de hoge verwachtingen onvoldoende ingelost en eind 2002 werd de Task Force ontbonden³³. Na 11 maart 2004 (aanslag in Madrid) werd de Task Force opnieuw leven ingeblazen als onderdeel van het nieuwe antiterrorisme programma. Toch is er het feit dat de politiediensten in Europa zich ineens bleken te realiseren dat het islamitische terrorisme zich nu in hun eigen achtertuin bevindt en zij zijn nu bereid om informatie ook met Europol te delen. Ook in Nederland ontdekte men na de identificatie van de Hofstadgroep ineens dat belang. Het water moet blijkaar eerst tot aan de lippen reiken...³⁴. Om het terrorisme te bestrijden moeten politie en gerecht uiteraard beter samen werken, zowel in België als op het Europese niveau. Maar met de hete adem van de Amerikanen in hun nek dreigen beleidsmakers zich echter te vergalopperen, aldus de weergave van een aantal interviews in 2002³⁵. Ook de zaak Dutroux en de "Dover case" gaven aanleiding tot een aantal specifieke EU maatregelen om andere crisissituaties te vermijden. Ook de daardoor opganggetrokken vernieuwde samenwerking leverde soms hoopvolle resultaten af, maar globaal gezien bleven deze beperkt tot incidentele successen.

Specifiek kan wat de Europese Unie betreft, vatgesteld worden dat:

- de Lidstaten vooral moeten implementeren wat zij beslist hebben, en dit geldt zowel voor de nationale parlementen wat het legifereren betreft, als voor de politiediensten wat de concrete samenwerking betreft;
- de nieuwe grondwet een nieuwe mijlpaal zou kunnen worden en zonder deze Europese conventie mist het Haagse programma een voldoende realiteitsgehalte;
- de Unie moet de frequentie van veranderen afbouwen en vooral werken aan resultaatgericht verdiepen van de samenwerking;
- de Lidstaten moeten de nodige operationele capaciteit ter beschikking stellen voor het verder uitbouwen van de internationale samenwerking;
- de informatiehuishouding, zijnde de ruggengraat van de internationale politie-samenwerking moet dringend verbeterd worden en de nieuwe principes van "beschikbaarheid" en "solidariteit" zijn ambitieuze uitgangspunten;
- de Lidstaten moeten meer vertrouwen hebben in de respectieve diensten van de andere Lidstaten;
- er moet veel meer rekening gehouden worden met de grondrechten en met de rechten van de mens in het algemeen;
- het in de nabije toekomst luidop dromen van een Europese strafvordering is utopisch; veel meer dient geïnvesteerd in harmonisering en wederzijdse erkenning.

32 Van De Sompel, R., Europol: blijven hopen tegen beter weten in ?, De orde van de dag, 2005, aflevering 20

33 Van der Schans, W. en van Buren, J., *Keizer in lompjes. Politie-samenwerking in Europa*, Breda, Papier Tijger, 2003

34 Van De Sompel, R., l.c.

35 Waakzaamheid, Knack, 11 september 2002

Enerzijds mag dus gesteld worden dat heel wat beslissingen in en dankzij crisissituaties werden genomen, beslissingen die onder andere omstandigheden wellicht anders nauwelijks mogelijk waren; anderzijds is het zo dat het dikwijls ging om snelle en niet altijd voldoende democratisch gefundeerde beslissingen, waarvan de soms trage en dikwijls moeizame ratificatieprocessen een duidelijke illustratie zijn. Dikwijls, en getuige hiervan zijn de ontwikkelingen bij Europol, ging het in zekere zin zelfs om een vlucht in de toekomst, liever dan oplossingen te zoeken voor de belemmeringen die de praktische realisaties en de wil tot samenwerken in de weg staan.

Ook bestaan er in Europa (te) grote verschillen qua opvattingen over strategische sturing, leiderschap, management, hiërarchie en verantwoording. Dit kan zo niet voortduren en de vraag rijst nu duidelijk in welke mate de kloof tussen de politiek ambities en de politionele realiteit nog kan gedicht worden. Er zullen dus nog meer crisissen nodig zijn. Maar beslissingen nemen met 25, in plaats van met 15 wordt er niet makkelijker op. Bovendien rijst de vraag in welke mate de balans in evenwicht blijft, bijvoorbeeld als de nood aan een betere internationale politiewerking ten koste gaat van het opgeven van bepaalde mensenrechten en verworvenheden. Liever dan de balans al te gemakkelijk te laten doorslaan voor maatregelen met algemeen geldende uitwerking in de tijd, zou ook kunnen gedacht worden aan tijdelijke maatregelen die slechts in werking gesteld worden mits respecteren van bepaalde crisisvoorwaarden en het zich reëel voordoen van bepaalde omstandigheden. Een progressieve en in tijd gemoduleerde toepassing dus, zoals vroeger bedoeld werd met het sluiten van de grenzen.

Interpol kan een mondiale organisatie worden genoemd met zijn 189 leden. Maar het voornaamste euvel is het gebrek aan politiek institutionele inbedding. Interpol tracht nu wel steeds meer een platform te bieden voor coördinatie van internationale opsporingsactie, wellicht uit concurrentieoverwegingen met Europol.

Europol wordt te weinig gedragen door de lidstaten van de Europese Unie en de medewerkingcultuur is nog te weinig ingebed in de reguliere werking van de politiediensten.

Schengen functioneert wel en compenseert de noden aan gemeenschappelijke gegevensopslag ter ondersteuning van de controle aan de buitengrenzen, na het wegvallen van de controle aan de binnengrenzen.

De zogenaamde horizontale samenwerking, gestoeld op het soevereiniteitsprincipe, is de jongste jaren wat betreft nieuwe mogelijkheden en procedures enorm geëvolueerd. Maar tussen politieke intenties en de politionele en justitiële werkelijkheid bestaat er een kloof. Bovendien blijft alles afhankelijk van goodwill van de deelnemende partijen. Naast deze horizontale samenwerking, die de regel blijft, ontstaan schoorvoetend initiatieven die het verticaliseren van de internationale politiefunctie bevorderen. Het Internationale strafhof en -zij het in mindere mate - OLAF zijn hier voorbeelden van. Het probleem is wel dat het Strafhof moeizaam op gang getrokken wordt en slechts zaken kan opnemen die haar aangereikt worden, hetzij door een verzoekend land, hetzij door de Veiligheidsraad en uitzonderlijk mits gebruik maken van het initiatiefrecht door de Procureur bij dit Hof. Ook blijft alles beperkt tot een drietal soorten misdrijven en een geografisch actieveld dat zich nu uitsluitend in Afrika situeert. Ook gaat men totaal voorbij aan de interactie die steeds duidelijker wordt tussen georganiseerde criminaliteit, terrorisme en die misdrijven die tot de bevoegdheid van het Internationale strafhof behoren, wat er op neer komt dat het Strafhof slechts een deel behandelt van de criminaliteit die in aanmerking zou kunnen komen voor strafvervolgning op internationaal niveau. Is het Strafhof bevoegd dan heeft zij het moeilijk om tij-

dens een acute conflictsituatie daders die moeten aangehouden worden uit het strijdgebied te halen.

Het is dus zeker aangewezen om kritisch na te denken over de efficiëntie en de effectiviteit van al deze ontwikkelingen en dit in het raam van het wellicht utopisch dromen van een globale justitie en universele, grenzeloze politie-samenwerking. Centrale vragen blijven: waar zijn we mee bezig en wat levert het op, worden de zwaarste criminelen wel bestraft, is een gelijkwaardige justitie overal mogelijk, wat met de mensenrechten, wat met de slachtoffers, wat met aangehouden personen ...en is het niet mogelijk om minder reactief en vooral pro-actief te beslissen en te organiseren ?

Wie dus nadenkt over "global policing" en "global justice" ontdekt vlug dat er een ontzaglijk probleem rijst³⁶. Heel wat internationale misdrijven worden niet bestraft en de rolverdeling tussen politie en defensie wordt er niet bepaald duidelijker op. Zeker in probleemgebieden waar nu internationale missies actief zijn (vb Irak), blijft de vraag acuter dan ooit: wie staat in voor de veiligheid gedurende een conflict en in de "post-war situation" en wat zijn de spelregels, vooral als het gaat om het respecteren van mensenrechten. Professor Rik Coolsaet heeft met enkele collega's een Europese (Unie) strategie voor de toekomst uitgewerkt, maar voorlopig blijft het nog bij ideeën, schuchtere voorbereidingen en beginnende realisaties³⁷.

Iedere crisis blijft natuurlijk telkens weer opportuniteiten bieden voor nieuwe initiatieven. Je zou dus onwielvoeglijk en uitgaande van een ongeoorloofd cynisme kunnen hopen dat er meer crisissen kwamen, maar laat ons liever uitgaan van de these van het noodzakelijke kwaad. Nadeel blijft echter dat bij gebrek aan toekomstvisie en -strategie er heel wat initiatieven worden genomen die de deugdelijkheidstoets nauwelijks zouden doorstaan. Bovendien worden er steeds maar initiatieven toegevoegd, zonder vroegere maatregelen te saneren wat de onduidelijkheid en het bestaan van vaak overlappende netwerken steeds meer versterkt.

Helaas is er ook nog te weinig onderzoek gedaan naar het feitelijk functioneren van de internationale samenwerking. Kwaliteit en effectiviteit zijn een must, niet alleen op nationaal maar zeker ook op internationaal niveau. Wellicht zou dan kunnen aange-toond worden dat teveel reageren op crisissituaties en te weinig strategisch inspelen op wat komen kan de grootste aanleiding zijn voor het gebrekkig functioneren van de internationale samenwerking. Nu de Europese ontwikkeling, ondanks de uitslagen van referenda in een aantal landen, niet te stuiten is, mag gehoopt worden dat binnen de Europese Unie, ook mede aangejaagd door incidenten en door de publieke opinie, veel meer gewerkt wordt aan verdieping en verbetering- dan het steeds meer zoeken naar uitbreiding en vernieuwing. Liever dan de schone schijn te blijven opwekken is er dus nood aan een te koesteren vooruitgang op basis van een continu streven naar meer diepgang en kwaliteit.

36 Bruggeman, W., *Global justice*, tekst ter discussie aangeboden bij de vergadering van de "Club de Madrid", 11 maart 2005

37 Coolsaet, R., *Between al-Analus and a failing integration. Europe's pursuit of a long-term counter-terrorism strategy in the post-Al-Qaeda era*, Brussel, KIIB, 2005