

Stockholm richting toekomst, via Brussel

Politie, justitie en strafrecht in de Europese Unie, episode 2010-2014

GERT VERMEULEN*

INLEIDING

Eind 1992, aan de vooravond van de inwerkingtreding van het Unieverdrag van Maastricht (in november 1993), verscheen een eerste *Panopticon*-themanummer over Europees strafrecht. Begin 2004, meer dan tien jaar later, werd met het themanummer 'Politie en justitie in een nieuwe Unie'¹ de pols genomen van de – met het Verdrag van Amsterdam (en later dat van Nice) – vernieuwde strafrechtelijke samenwerking tussen de EU-lidstaten. Vijf jaar na inwerkingtreding van het Amsterdamverdrag (mei 1999) was de daarmee geïntroduceerde 'ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid' immers in een ware stroomversnelling gekomen, in niet geringe mate als gevolg van de gebeurtenissen van 9/11. Met de aankomende uitbreiding van de Unie met tien nieuwe lidstaten (in mei 2004) en het toenmalige 'akkoord' over een heuse Europese Grondwet stond de Europese strafrechtsruimte bovendien aan de vooravond van alweer een 'grote sprong voorwaarts'. Intussen is de Unie alweer twee lidstaten rijker en dringt een balans van tien jaar strafrechtelijke EU-samenwerking onder het Amsterdamregime (met o.m. tientallen harde kaderbesluiten inzake harmonisatie van strafrecht en wederzijdse erkenning van gerechtelijke beslissingen in strafzaken) zich op. Tevens werd de definitieve supranationaliteit die de Grondwet voor de justitiële en politieke samenwerking in strafzaken zou introduceren, naadloos verdisconteerd in het Hervormingsverdrag van Lissabon² (december 2007), waarvan de inwerkingtreding voor het jaareinde staat geprikt. Aanleiding genoeg voor *Panopticon* om eind 2009 – toevallig ook aan de vooravond van de inwerkingtreding van het nieuwe Europolbesluit (januari 2010) – voor een derde themanummer inzake Europees strafrecht te kiezen. Het Belgische EU-Voorzitterschap 2010 (tweede jaarhelft) moge er zijn voordeel mee doen.

VAN TAMPERE OVER DEN HAAG NAAR STOCKHOLM

Een bijkomende reden is gelegen in het feit dat, aan het einde van het Zweedse EU-voorzitterschap 2009 (tweede jaarhelft), de Europese staats- en regeringsleiders ook de toekomstige beleidscontouren van de justitiële en politieke samenwerking in strafzaken tussen de lidstaten voor de periode 2010-2014 vastleggen in een derde meerjarenplan op het stuk van justitie en binnenlandse zaken. Dit 'Programma van Stockholm', dat het Haags Programma³ (november 2004) en de Tampere-richtpunten⁴ (oktober 1999) opvolgt, wordt reeds bijna twee jaar voorbereid. Via een nooit eerder geziene for-

* Gert VERMEULEN is hoofddocent strafrecht aan de UGent, en directeur van het *Institute for International Research on Criminal Policy (IRCP)*

1 G. VERMEULEN, *Panopticon*, 2004/1.

2 W. DE BONDT en A. DE MOOR, 'De Europese metamorfose? De implicaties van het Verdrag van Lissabon voor het Europees strafrecht', *Panopticon*, 2009/1, 31-53.

3 G. VERMEULEN, 'Tampere, The Next Generation: Het Haags Programma', *Panopticon*, 2005/2, 70-75.

4 G. VERMEULEN, 'Van Tampere tot Laken', *Panopticon*, 2002/1, 1-2.

mule van twee zogenaamde ‘toekomstgroepen’ (parallel voor binnenlandse zaken en justitie), geïnitieerd onder respectievelijk het Duitse (eerste jaarhelft) en Portugese (tweede jaarhelft) EU-voorzitterschap 2007, die in juni 2008, aan het einde van het Sloveense Voorzitterschap hun respectieve eindrapporten neerlegden, is daarvoor reeds op het hoogste niveau politieke input geleverd. Intussen hebben het Franse Voorzitterschap 2008 (tweede jaarhelft) en het huidige Tsjechische EU-voorzitterschap een belangrijke bijkomende duit in het zakje gedaan met respectievelijk een akkoord inzake het ‘principe van convergentie’⁵ en een visiedocument inzake een nieuwe balans in de driehoek ‘mobiliteit, veiligheid en privacy’, gefocust op moderne technologie, vrijheid, veiligheid en – verrassend in dat verband – ethiek.⁶ Verder is het wachten op de Europese Commissie, die in mei 2009 met een eerste tekstvoorstel van het Stockholm-programma komt.

TOEKOMSTGROEPRAPPORTEN

Inhoudelijk veruit het meest tastbaar en richtinggevend i.v.m. de ‘politiek beoogde’ toekomst van de Europese justitiële en politieke samenwerking in strafzaken blijven vooralsnog de rapporten van de hiervoor genoemde parallelle ‘toekomstgroepen’. Daarin hebben respectievelijk de zes ministers van ‘binnenlandse zaken’ en ‘justitie’ van twee opeenvolgende voorzitterschapstrio’s (Duitsland-Portugal-Slovenië en Frankrijk-Tsjechië-Zweden), samen met de vice-voorzitter van de Europese Commissie en een vertegenwoordiger van het daarop aansluitende voorzitterschapstrio Spanje-België-Hongarije *ad personam* hun visie op de toekomst van de Uniesamenwerking in de betreffende domeinen gestalte gegeven.⁷ Ongeacht wat de reële impact ervan zal blijken te zijn, verdient die visie momenteel onze aandacht. Echt verbazen doet het niet, maar de standpunten en denkpistes die in beide rapporten – inzonderheid het binnenlandse zakenrapport – figureren, zijn soms bepaald verrassend, of verregaand, soms op het wilde af – op zijn minst ‘opgemerkt’. Opvallend – storend zeg maar – is bovendien de fundamenteel verschillende methodiek die de vakministers van beide – nochtans voorheen binnen de EU steeds samenlopend behandelde – domeinen bij de opstelling van hun respectieve rapporten hebben gehanteerd.

Binnenlandse zaken: meer veiligheid, minder vrijheid

Het toekomstgroeprapport ‘justitie’ maakt een vrij systematische balans op van wat tien jaar justitiële samenwerking in strafzaken tussen de lidstaten heeft opgeleverd, geeft vervolgens aan op welke punten het Haags Programma nog niet of onvoldoende werd uitgevoerd en wat de EU dus nog prioritair te doen staat, om pas dan een aantal nieuwe krachtlijnen voor de toekomst uit te zetten. Die – normale – logica ontbreekt volkomen in het binnenlandse zakenrapport, dat eerder een ongestructureerde aan-

5 Council of the European Union, *Council Conclusions on the principle of convergence and the structuring of internal security*, 14069/08, Brussel.

6 Czech Presidency of the Council of the EU, *Programme of Czech Presidency in the Council of the European Union in the Area of Justice and Home Affairs*, 1 January – 30 June 2009, EU2009.cz, 13-14; Czech Presidency of the Council of the EU, *Informal Council of Ministers for Home Affairs, Modern Technologies and Security*, Praag, 15 januari 2009, EU2009.cz.

7 Bijgestaan door een *common law*-waarnemer (voor binnenlandse zaken: het Verenigd Koninkrijk; voor justitie: Ierland), een vertegenwoordiging van het Europees Parlement en het Secretariaat-Generaal van de Raad van de EU.

eenrijging van losse, soms nogal gratuite *law & order*-ideetjes vormt. Van een raamstructuur die op reële krachtlijnen is geënt, valt nauwelijks iets te merken.

Bovendien zetten de binnenlandministers zonder enig omhaal (of besef?) voet op tal van materies die in wezen hetzij exclusief of primair, hetzij minstens in niet-onbelangrijke mate binnen de competenties van hun justitiecollega's vallen, zonder dat die zelfs maar in het parallelle justitierapport aan bod komen. Voorbeelden gaan van de samenwerking in gemeenschappelijke onderzoeksteams (als vorm van justitiële samenwerking in strafzaken), het regelen van bijzondere opsporingsmethoden (wetgeving in de sfeer van het strafprocesrecht) tot het uitwerken van nieuwe internationaalrechtelijke samenwerkingsregels voor de politietsamenwerking (vanuit een continentaalrechtelijke traditie doorgaans nochtans ingebed in de reguliere rechtshulp). In dat laatste verband pleiten de binnenlandministers ook zelfs voor het aannemen van nieuwe strafwetgeving op het stuk van terroristische 'voorbereidingshandelingen' (strafrechtsharmonisatie vormt nochtans ontegensprekelijk een exclusief subdomein van de justitiële samenwerking in strafzaken). Meer dan vijftien jaar Uniesamenwerking tussen JBZ-ministers heeft kennelijk weinig zin voor onderling overleg en basisrespect tussen beide domeinen opgeleverd. Of is de Britse *common law*-waarnemer erin geslaagd de brede *home affairs*-benadering bij zijn collega's door te drukken?

Wat er ook van zij, het binnenlandse zakenrapport is erg op interne en externe veiligheid gefocust en soms lijkt het alsof de EU-terrorismecoördinator wel zelf de pen gehouden heeft. Zeker wanneer bvb. het systematisch monitoren van het EU-betalingsverkeer (via Swift) wordt gepropageerd en er wordt geopperd dat tegen 2014 een keuze zal moeten worden gemaakt i.v.m. het tot stand brengen van een Euro-Atlantische ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, wordt het *homeland security*-gehalte sommige lezers echt te veel. Die ruimte zou volgens de binnenlandministers – het wekt geen verbazing – o.m. gebaseerd moeten zijn op een convergentie van de respectieve dataproctieregimes van de EU en de VS – lees: het verlagen van de Europese normen of het als adequaat beschouwen van het naar Europese normen inadequate persoonsbeschermingsniveau van de VS.

Natuurlijk bevat het rapport ook tal van prima ideeën, en staat het buiten kijf dat de integratie op politieel vlak verder moet en kan worden versterkt. Een duidelijke architectuur, bevoegdheidsaflijning en dito coördinatiestructuur inzake interne veiligheid (met mogelijk een *Comité Opérationnel de Sécurité Intérieure* – COSI) is daarbij essentieel. De wildgroei aan parallel agerende organen met centrale taken en bevoegdheden op Unieniveau (Europol, Eurojust, Frontex, Cpol, SitCen, OLAF) en (nog) onvoldoende of niet-interoperabele databanken is op vandaag immers soms contraproductief. Belangrijk lijkt daarnaast om voldoende oog te hebben voor het flexibiliseren van de bilaterale, dagdagelijkse samenwerking tussen de lidstaten, inzonderheid op regionaal niveau, en tussen bepaalde EU-regio's en derde landen in diezelfde regio. Een resolute keuze voor het verder uitrollen van het 'beschikbaarheidsbeginnsel' en het tot de realiteit terugbrengen van de op zelfversterking gerichte centralistische reflexen van sommige EU-organen en agentschappen lijkt in dat verband bepaald een goede piste. De binnenlandministers bewandelen ze evenwel te weinig, en vooral zonder enige zorg voor restricties. Proactieve *data-sharing*, zonder *need-to-have*-basis ('*dare to share*' heet het

sloganesk in de Europol-bijdrage aan het Stockholmprogramma),⁸ moet kennelijk de nieuwe *mindset* worden, zowel binnen de wetshandhavingsector als in de hoofden van de burgers. Die laatste moet zelfs met een heuse promocampagne van het voordeel van *data-sharing* worden overtuigd. Verder stellen de ministers van binnenlandse zaken een 'bijstelling' van de privacyregels van de lidstaten aan de '*current law enforcement realities*' in het verschieft.

Justitie: recht en rechtvaardigheid voorop?

Ongetwijfeld is precies op dit punt één van de meest fundamentele (nauwelijks overbrugbare) toonverschillen te merken met het discours van de justitieministers. Het toekomstrapport 'justitie' waarschuwt immers resoluut voor de mogelijkheid om via elektronische media en wetshandavingsdatabanken gegevens van de burger disproportioneel lang te stockeren. Idem dito voor het inherente risico dat die gegevens uiteindelijk worden aangewend voor andere doelen dan waarvoor ze aanvankelijk werden opgeslagen – in strijd m.a.w. met het doelbindingsprincipe dat tot het wezen van het Europese dataprotectieacquis behoort – of zelfs volkomen illegaal. Het kersverse kaderbesluit inzake dataprotectie in de politie en justitiële samenwerkingssfeer (van december 2008) vinden de ministers weliswaar een belangrijke stap, maar onvoldoende. Ze dringen aan op een collectieve, diepgaande en methodologische reflectie, uitmondend in een inventaris van maatregelen om geleidelijk aanvullende Europese regels vast te stellen, inclusief in de relatie met derde landen (versta: de VS). Het contrast met het rapport 'binnenlandse zaken' kan niet groter zijn. Benieuwd hoe men daar in Stockholm uitkomt.

Ook de andere aspecten van het justitierapport zijn in essentie gericht op het versterken van rechtszekerheid, -duidelijkheid, -kwaliteit en -transparantie. Diverse clusters passeren daarbij de revue, o.m.: een betere bescherming van de burger (gefocusd op een versterking van processuele waarborgen in strafprocedures, verhoogde kinderrechtenbescherming en slachtofferrechten), een verbeterde toegang tot de rechter (opgebouwd rond een versterking van Eurojust en het Europees Justitieel Netwerk, een belangrijke *E-justice*-component, de uitwisseling van strafregisterinformatie en het installeren van een gemeenschappelijke rechtscultuur en -praxis) en maatregelen in functie van een verbeterde aanpak van georganiseerde criminaliteit. Ook in dat laatste verband leggen de ministers opvallend veel zin voor balans aan de dag. Naast o.m. de introductie van een verkrijgingsbevel voor alle types bewijs, zetten ze in op de inzameling in derde landen van toelaatbaar bewijs en op de bescherming van getuigen).

Vreemd alleen is dat in het hele justitierapport geen geheid woord figureert over harmonisatie en wederzijdse erkenning, nochtans de kernconcepten van het huidige beleid op het vlak van justitiële samenwerking in strafzaken. Zeker nu het wederzijdse erkenningsbeginsel pas met de gehoopte inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon voor het eerst een 'officiële' verankering krijgt in het nieuwe Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) en de toekomst van het beginsel ronduit onzeker is, is dit een manco. Impliciet echter is de strategie van de justitieministers duidelijk: de maatregelen die ze ambiëren zoeken vrijwel allemaal, direct of indirect, meer

8 Europol, Contribution by Europol for the discussion on the Post The Hague Programme, Den Haag, 4 november 2008, 3.

vertrouwen te wekken in (elkaars) justitie en gerecht. Op die manier kunnen ze hopelijk daadwerkelijk bijdragen aan het creëren van de bredere wederzijdse vertrouwensbasis die het wederzijdse erkenningsbeginsel zou moeten schragen.