

Europol, quid novis?

Kritische exploratie van het Europol-Besluit

Abstract

Het langverwachte Europol-Besluit (2009) vervangt de Europol-Overeenkomst (1995) en vormt de Europese Politiedienst (Europol) van een intergouvernementele organisatie om tot een agentschap van de Europese Unie (EU). Deze bijdrage is een kritische exploratie van wat nieuw is (*quid novis?*). Op zes clusters (rechtsbasis, doel, bevoegdheid, taken, aansturing, controle) worden de gemaakte keuzes geanalyseerd en gewaardeerd met noodzakelijkheid, consistentie en evenwichtigheid als criteria. Ook wat finaal niet werd behouden in het Europol-Besluit wordt meegenomen. Deze bijdrage schetst een genuanceerd beeld van het Europol-Besluit, dat minder nieuw is dan het doet uitschijnen, maar toch nieuw genoeg om een nieuw tijdperk voor Europol in te luiden.

Kernwoorden: Europese Unie – derde pijler – Europese Politiedienst – Europol-Besluit – kritische exploratie

INLEIDING

Tijdens de bijeenkomst van de JBZ-Raad van 6 april 2009 weerklonk een zucht van verlichting. Zonder debat nam de Raad eindelijk het Besluit tot oprichting van de Europese Politiedienst (Europol) aan (CEU 8706/3/08 van 9.10.2008; OJ L 121 van 15.5.2009). In eenzelfde beweging werd ook een nieuwe directeur benoemd. De Brit WAINWRIGHT volgde vanaf midden april 2009 de Duitser RATZEL op aan het hoofd van Europol (EUROPOL, 2009). In december 2006 was de Commissie met een Voorstel gekomen om de Europol-Overeenkomst (PB C 316 van 27.11.1995) te vervangen door een Raadsbesluit (COM (2006) 817 van 20.12.2006; SEC (2006) 1382 van 20.12.2006). Na anderhalf jaar onderhandelen bereikte de Raad een politiek akkoord onder Sloveens Voorzitterschap (JBZ-Raad van 18.4.2008). De formele goedkeuring was voorzien onder Frans Voorzitterschap, maar werd finaal verschoven van eind 2008 naar begin 2009 (JBZ-Raad van 24.10.2008), door een voorbehoud van de Tsjechische Republiek dat nota bene zelf het Voorzitterschap in de eerste jaarhelft van 2009 waarnam. Met ingang van 1 januari 2010 vormt het Europol-Besluit de intergouvernementele organisatie Europol om tot een agentschap van de Europese Unie (EU) (VAN OOIK & EJSBOUTS, 2006). Het Europol-Besluit is niet louter een kopie van de Europol-Overeenkomst, waarin de drie Protocollen tot wijziging ervan zijn opgenomen. Het bevat ook nieuwe elementen.

Deze bijdrage formuleert een antwoord op de vraag wat nieuw is aan het Europol-Besluit (*quid novis?*). Europol wordt ontleed aan de hand van zes clusters: rechtsbasis,

* Assistente Strafrecht verbonden aan het *Institute for International Research on Criminal Policy* (UGent) – Alexandra.DeMoor@UGent.be

** Hoofddocent Strafrecht, Directeur van het *Institute for International Research on Criminal Policy* (UGent) – Gert.Vermeulen@UGent.be

doel, bevoegdheid, taken, aansturing en controle. Door een zorgvuldige juridische analyse van de primaire bronnen (Europol-Overeenkomst, Protocolen, Commissie-Voorstel, Europol-Besluit in verschillende tekstvoorstellen, basisteksten van de Europese Unie...) wordt een inventaris gemaakt van de nieuwigheden. Ook wat finaal niet werd behouden in het Europol-Besluit wordt onder de loep genomen. Speuren naar gemiste kansen maakt integraal deel uit van deze oefening. Alle items op de lijst zijn keuzes waarmee verder invulling gegeven wordt aan de ontwikkeling van Europol. Vervolgens wordt deze oplistening voorzien van een kritische waardering. Maar wanneer zijn keuzes “goede keuzes”? Dit is zeker zo wanneer deze keuzes verantwoord zijn in het opzicht van noodzakelijkheid, consistentie of evenwichtigheid. Met het criterium *noodzakelijkheid* wordt bedoeld dat iets minstens meerwaarde biedt of beantwoordt aan een behoefte, een nood. Het criterium *consistentie* betekent dat iets vrij is van onderlinge tegenspraak of samenhangend is (binnen Europol, binnen de derde pijler, maar ook pijler-overstijgend). Wat het criterium *evenwichtigheid* betreft, is de afweging bij Europol er een tussen de efficiënte rechtshandhaving en de behoorlijke rechtsbescherming. Deze manier van werken laat toe om gefundeerde en genuanceerde uitspraken te doen over het nieuwe Europol-Besluit en de richting die Europol daarmee uitgaat.

1. RECHTSBASIS

In het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) van 7 februari 1992 (PB C 191 van 29.10.1992) werd bepaald dat er een Europese politiedienst (Europol) zou worden opgericht, wat vervolgens gebeurde bij de Europol-Overeenkomst. Europol was de eerste organisatie die destijds (1995) werd opgericht op grond van de bepalingen van het VEU. Sindsdien kregen andere EU-organen die zich bezighouden met veiligheid (bv. Eurojust (PB L 63 van 6.3.2002) en de Europese Politieacademie (EPA) (PB L 256 van 1.10.2005)), een besluit van de Raad als rechtsbasis, een instrument ingevoerd door het Verdrag van Amsterdam (PB C 325 van 24.12.2002). Het belangrijkste voordeel van een besluit boven een overeenkomst is dat een besluit betrekkelijk eenvoudig kan worden aangepast aan veranderende omstandigheden, omdat het niet hoeft te worden geratificeerd. Elke wijziging van een overeenkomst moet doorgaans ter goedkeuring aan de nationale parlementen worden voorgelegd, waarna de lidstaten al of niet kunnen overgaan tot ratificatie, terwijl wijzigingen van een besluit direct (weliswaar unaniem) door de Raad kunnen worden vastgesteld, na raadpleging van het Europees Parlement. Omgekeerd is het belangrijkste nadeel van een besluit dat de nationale parlementen voor een voldongen feit worden geplaatst (PEERS, 2007). Hooguit moeten de lidstaten ervoor zorgen dat hun nationale recht met het besluit in overeenstemming is op de datum waarop het van toepassing wordt. De tot dusver in de Europol-Overeenkomst aangebrachte wijzigingen zijn ingevoegd door middel van drie Protocolen uit resp. 2000 (PB C 358 van 13.12.2000), 2002 (PB C 312 van 16.12.2002) en 2003 (PB C 2 van 6.1.2004), die na een langdurig ratificatieproces pas in werking zijn getreden in het voorjaar van 2007. Toen al lag een voorstel van de Commissie ter discussie in de Raad om de Europol-Overeenkomst te vervangen door een Europol-Besluit.

De discussie over de rechtsbasis van Europol is niet nieuw. Al in 2001 werd in de Raad de mogelijkheid besproken om de Europol-Overeenkomst te vervangen door een besluit. Toen werd besloten deze kwestie te behandelen in de Europese Conventie en de daarop volgende Intergouvernementele Conferentie (IGC) ter voorbereiding van het Grondwettelijk Verdrag. Werkgroep X “vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid” van de Euro-

pese Conventie had er in haar Slotverslag reeds op gewezen dat de huidige rechtsinstrumenten van de derde pijler (Art. 34 VEU) dringend hervormd moesten worden en dat door de Raad aangenomen overeenkomsten moesten worden omgezet in verordeningen of richtlijnen. Dit zou meteen een oplossing zijn voor de nijpende problemen die de ontwikkeling van het juridische kader van Europol zo omslachtig maken (CONV 426 van 02.12.2002). Het Grondwettelijk Verdrag van 29.10.2004 (PB C 310 van 16.12.2004) hervormde de rechtsinstrumenten van de Unie in deze zin (Art. I-33) en sprak van een “Europese wet” over Europol (Art. III-276). Het Haags Programma van november 2004 (PB C 53 van 3.3.2005) droeg de Raad op zo spoedig mogelijk na de inwerkingtreding van het Grondwettelijk Verdrag en uiterlijk op 1 januari 2008 deze “Europol-wet” aan te nemen. Het Grondwettelijk Verdrag zou evenwel nooit in werking treden (DE BONDT & DE MOOR, 2009). Het Oostenrijks Voorzitterschap (eerste jaarhelft 2006) plaatste de toekomst van Europol terug op de politieke agenda en bracht een brede consultatieprocedure op gang. Een eerste discussie tijdens de informele Raad Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) in januari 2006 werd in februari 2006 gevolgd door een “Conferentie op Hoog Niveau” over de toekomst van Europol, waarna de werkzaamheden werden voortgezet tijdens een aantal bijeenkomsten van de groep “Vrienden van het Voorzitterschap”, waarin bijna alle lidstaten waren vertegenwoordigd. De resultaten van deze werkzaamheden werden in mei 2006 gebundeld in een “Options Paper” (CEU 9184/1/06 van 19.5.2006) met voorstellen om de functionering van Europol te verbeteren. Vele daarvan vereisten een wijziging van de rechtsbasis van Europol. Vervolgens stelde de JBZ-Raad van 1 en 2 juni 2006 in zijn conclusies over de toekomst van Europol (CEU 9670/2/06 REV 2 van 6.6.2006) dat “de bevoegde Raadsinstanties moeten beginnen met het overleg over de vraag of en hoe de Europol-overeenkomst nog vóór 1 januari 2008, of zo spoedig mogelijk daarna, kan worden vervangen door een besluit van de Raad, zoals voorzien is in artikel 34, lid 2, onder c), van het VEU, zo mogelijk op basis van een concreet initiatief of voorstel” (Conclusie 4). Met het oog daarop heeft de Commissie een voorstel voor een besluit van de Raad tot oprichting van Europol voorbereid (hierna: Commissie-Voorstel).

Kan een besluit zonder meer een overeenkomst “vervangen”? In een werkdokument van de Commissie wordt na een “zorgvuldige juridische analyse” uiteengezet waarom de Commissie van mening is dat de Europol-Overeenkomst kan worden vervangen door een besluit zónder protocol tot intrekking (SEC (2006) 851 van 21.6.2006). Na verdere besprekingen in de organen van de Raad blijkt het standpunt van de Commissie zowel door de overgrote meerderheid van de lidstaten als door de Juridische Dienst van de Raad gedeeld te worden. Het is ooit wel anders geweest. In Opinions van 2001 (CEU 13875/01 van 13.11.2001) en 2002 (CEU 11283/02 van 17.7.2002) poneerde de Juridische Dienst van de Raad nog dat een Intrekkingprotocol een voorwaarde was om de Europol-Overeenkomst te vervangen. Uiteindelijk gaf de keuzevrijheid van de Europese wetgever de doorslag. Deze vrijheid volgt immers uit het primair recht (VEU) en kan niet worden beperkt door secundaire wetgeving, met name de Europol-Overeenkomst, ook al voorziet deze niet in de mogelijkheid om te worden gewijzigd, *a fortiori* te worden ingetrokken door een Raadsbesluit (Art. 43 juncto 45 Europol-Overeenkomst). De discussie lijkt ondertussen beslecht door de uitspraak van het Hof van Justitie in de zaak *Advocaten voor de Wereld* (Zaak C-303/05, PB C 140 van 23.6.2007). Het Belgisch Grondwettelijk Hof had een prejudiciële vraag gesteld aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in verband met de geldigheid van het kaderbesluit als derde pijler-instrument naar aanleiding van Kaderbesluit van 2003 inzake het Europe-

se aanhoudingsbevel (GEYER, 2008). Het Hof zit dus op de lijn van de Commissie aangaande het bronnenstelsel van de derde pijler en de keuzevrijheid van de Europese wetgever.

Nu Europol op dezelfde leest geschoeid wordt als justitiële evenknie Eurojust, komt dit wel de consistentie binnen de derde pijler ten goede. Maar ook pijler-overstijgend krijgen we een consistent plaatje. Zo had Frontex, het Europees Agentschap voor het beheer van de buitengrenzen, reeds als rechtsbasis een verordening, het eerste pijler-equivalent van een besluit (PB L 349 van 25.11.2004).

2. DOEL

Europol krijgt als doel het optreden van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten (politie- en aanverwante diensten) en hun onderlinge samenwerking bij de voorkoming en bestrijding van georganiseerde criminaliteit, terrorisme en andere vormen van ernstige criminaliteit waarbij twee of meer lidstaten betrokken zijn, te ondersteunen en te versterken (Art. 3 Europol-Besluit). In het Europol-Besluit wordt voor het eerst een duidelijk onderscheid gemaakt tussen het doel en de bevoegdheid van Europol. Dit heeft het voordeel van de duidelijkheid boven Art. 2 Europol-Overeenkomst. Doel en bevoegdheid zijn bovendien ook onderling op elkaar afgestemd, wat in het Commissie-Voorstel nog niet het geval was. Daar bestreek het doel meer criminele activiteiten dan die waarvoor Europol bevoegd werd gemaakt, met de consequenties van dien voor Europol en de lidstaten (JSB, 2007). Europol zou op die manier de samenwerking tussen de lidstaten (ook) buiten de eigen bevoegdheid kunnen gaan faciliteren.

3. BEVOEGDHEID

Europol's werkterrein werd aanvankelijk aan de hand van drie cumulatieve criteria afgebakend (Art. 2 Europol-Overeenkomst). Europol was bevoegd voor bepaalde vormen van ernstige internationale criminaliteit (1), voor zover er concrete aanwijzingen of redelijke vermoedens bestonden van een criminele structuur of organisatie (2) en voor zover twee of meer lidstaten betrokken waren op een wijze die, gelet op de omvang, de ernst en de gevolgen van de strafbare feiten, een gemeenschappelijk optreden van de lidstaten noodzakelijk maakte (3). Het Europol-Besluit breidt deze bevoegdheid van Europol verder uit (Art. 4 Europol-Besluit). Georganiseerde criminaliteit en terrorisme zijn verworpen tot bijzondere vormen van ernstige criminaliteit. De voorwaarde van “concrete aanwijzingen of redelijke vermoedens omtrent het bestaan van een criminele structuur of organisatie” wordt bovendien niet langer gesteld. Kennelijk werd deze voorwaarde door de bevoegde autoriteiten in de lidstaten en door Europol zelf als belemmerend ervaren. Nu zou Europol gemakkelijker de lidstaten kunnen bijstaan bij grensoverschrijdende onderzoeken waarbij niet vanaf het begin is aange-toond dat het om georganiseerde criminaliteit gaat.

De shift van “georganiseerde criminaliteit” naar “ernstige criminaliteit” zat er al langer aan te komen (DORN, 2009). Het Deens Initiatief van 2002 stelde de voorwaarde van criminele structuur of organisatie niet langer (CEU 10810/02 van 10.7.2002). Het Gemeenschappelijk Controleorgaan (Joint Supervisory Body, JSB) (infra) van Europol begreep destijds dat het weglaten van deze voorwaarde ingegeven was door de praktijk: “it prevents that Europol is not competent in serious criminal cases that fulfil all

the elements of serious international crime but lacks a criminal structure. The serial rapist who victimises persons in different Member States but is not part of a criminal structure should be subject of the involvement of Europol in the joint efforts to stop him” (JSB, 2002). Het Derde (“Deens”) Protocol van 2003 was uiteindelijk niet zo verregaand. De “concrete aanwijzingen” werden wel aangevuld met “redelijke vermoedens”. De Commissie is nog een stap verder gegaan in haar Voorstel, hierin gevolgd door de Raad, die weliswaar niet meteen is gezwicht. Het Duits Voorzitterschap (eerste jaarthelft 2007) had in een tekstvoorstel voor een gewijzigd Hoofdstuk 1 van het Europol-Besluit zelfs nog voorgesteld om volgende precisering aan te brengen bij de omschrijving van “ernstige criminaliteit”: “when there are serious grounds to believe that these offences may be related to organised criminal activities (...)” (CEU 7539/07 van 19.3.2007). Nu de nadruk bij Europol op “ernstige criminaliteit” komt te liggen, wordt aangesloten bij de algemene bevoegdheid van Eurojust voor “zware, in het bijzonder georganiseerde criminaliteit” (Art. 3, lid 1 Eurojust-Besluit). Dit is op zich bevorderlijk voor de consistentie binnen de derde pijler.

Behalve georganiseerde criminaliteit en terrorisme zijn alle andere vormen van ernstige criminaliteit waarvoor Europol bevoegd is, ondergebracht in de Bijlage bij het Europol-Besluit. Deze lijst verschilt niet van de bestaande oplistijng (Art. 2 Europol-Overeenkomst *juncto* Bijlage). Waarom “deelneming aan een criminele organisatie” in het Europol-Besluit niet werd overgenomen uit het Commissie-Voorstel is een raadsel, want Eurojust is in deze wel bevoegd. Bovendien figureert het misdrijf “deelname aan een criminele organisatie” ook in de lijst van 32 strafbare feiten van het Europees Aanhoudingsbevel, waarop het Commissie-Voorstel was gebaseerd. Europol zou dus wel bevoegd zijn voor de criminaliteitsvorm “georganiseerde criminaliteit” (criminologisch), maar niet voor het misdrijf “deelname aan een criminele organisatie” (strafrechtelijk). Dit is merkwaardig. Hoogst onaangenaam is bovendien dat het Europol-Besluit – overigens net als de Europol-Overeenkomst – de vormen van ernstige criminaliteit waarvoor Europol bevoegd is ongedefinieerd laat en aan de beoordeling door de bevoegde nationale diensten overlaat, volgens de wetgeving van hun respectieve lidstaten. Dit leidt ertoe dat het Europol-mandaat in de EU op verschillende wijze geïnterpreteerd wordt. Gesuggereerd wordt om voor de afbakening van de bevoegdheid van Europol – en andere organen en bureaus die zich bezighouden met veiligheid – een beroep te doen op uniforme definities van zogenaamde “EU kernmisdrijven” die ook Europol-waardig zijn (VERMEULEN, 2002; DE MOOR & VERMEULEN, 2010).

4. TAKEN

Het Europol-Besluit blijft de nadruk leggen op de “core-business” van Europol: de informatieve taken (4.1). De taken van Europol als semi-operationele organisatie ondergaan nagenoeg geen wijzigingen (4.2). Wel nieuw is dat Europol expliciet naar voren wordt geschoven als kenniscentrum op het vlak van strategisch en operationeel inzicht in de internationale georganiseerde criminaliteit in de EU (4.3).

4.1. Informatieve taken

De Europol Drugs Eenheid (EDE) die in afwachting van de inwerkingtreding van de Europol-Overeenkomst als voorlopige eenheid functioneerde, was beperkt tot een dienst waar verbindingsofficieren van de EU-lidstaten bij elkaar werden gebracht en

op één locatie gegevens uitwisselden. De EDE was niet bevoegd om gecentraliseerd informatie op te slaan. Europol is dit wel. De Europese politiedienst is blijven fungeren als kanaal voor politionele informatie-uitwisseling (4.1.1.), maar gaat als informatieverwerkende organisatie ook actief aan de slag met informatie en inlichtingen (4.1.2.). Met deze informatieve taken correleren bepalingen inzake informatieverwerking, betrekkingen met partners en gegevensbescherming (4.1.3.).

4.1.1. Europol als kanaal van politionele informatie-uitwisseling

Gemeenschappelijk aan iedere vorm van informatie-uitwisseling via Europol is dat deze door tussenkomst van de nationale eenheid en de verbindingsofficieren verloopt. De taken van de nationale eenheden blijven ongewijzigd in het Europol-Besluit. Informatie die beantwoordt aan de bevoegdheid van Europol kan worden uitgewisseld via het netwerk van Europol-verbindingsofficieren. Het is tragisch dat de hoofdmoot van de informatie-uitwisseling via Europol een gebeuren onder lidstaten blijft. Bij 80% van de uitwisselingen zou voorbijgegaan worden aan Europol, zelfs al is het bevoegd (HOUSE OF LORDS, 2008). Als Europol niet gevoed wordt vanuit de lidstaten, kan het zijn rol als informatieverwerkende organisatie nooit ten volle spelen. In het Europol-Besluit kunnen uitwisselingen tussen lidstaten nu trouwens ook betrekking hebben op strafbare feiten die buiten de bevoegdheid van Europol vallen (Art. 9, lid 3, in fine). Dit is een bekrachtiging van een reeds bestaande praktijk. Volgens de JSB mag evenwel niet vergeten worden dat voor de informatie-uitwisseling technische faciliteiten van Europol worden gebruikt en dat er eventueel zelfs Europol-functionarissen bij betrokken worden (JSB, 2007). Hoewel deze situatie vanuit een algemeen perspectief van rechtshandhaving logisch mag lijken, blijft het toch de vraag of het faciliteren van een dergelijke uitwisseling als een taak van Europol moet worden gezien.

4.1.2. Europol als informatieverwerkende organisatie

Europol gaat als informatieverwerkende organisatie ook actief aan de slag met informatie en inlichtingen en beheert geautomatiseerde gegevensbestanden. In de Europol-Overeenkomst had het “computerized system of collected information” nog drie bestanddelen, in het Europol-Besluit blijven er slechts twee over: het Europol-informatiesysteem (IS) en de analysebestanden. Het indexsysteem is een indexfunctie geworden. Wel is er de mogelijkheid voor Europol om nieuwe systemen in gebruik te nemen. Twee nieuwigheden in het takenpakket zijn verder het ondersteunen van de lidstaten bij grote internationale evenementen, alsook bij het verzamelen en analyseren van informatie op internet.

Het IS is een informatiesysteem dat rechtstreeks wordt gevoed en bevraagd door zowel Europol als de lidstaten (via de nationale eenheden en de verbindingsofficieren). Het gaat om een databank met een beperkte, nauwkeurig vastgelegde inhoud, waarmee snel kan worden nagegaan welke gegevens bij Europol of bij de lidstaten voorhanden zijn (DE HERT, 1996). Het IS is opgevat als een centrale EU vergaarbak voor ernstige (georganiseerde) criminaliteit en bevat naast persoonsgegevens van veroordeelden en verdachten van Europol-misdrijven, ook gegevens van personen waarvan bepaalde feiten het vermoeden rechtvaardigen dat zij Europol-misdrijven zullen plegen. Het Europol-Besluit sluit niet langer de verwerking uit van gegevens betreffende samenhangende feiten waarvoor Europol bevoegd is. Dit is een nieuw element waarvoor geen motivatie

wordt gegeven in de toelichting bij het Commissie-Voorstel, noch in de “Options Paper” van de “Vrienden van het Voorzitterschap”. Gezien de definitie van samenhangende feiten in Art. 4, lid 3 Europol-Besluit en het feit dat daaronder nu ook alle strafbare feiten worden verstaan, die voorafgaan aan witwaspraktijken, rijst de vraag op welk moment de conclusie kan worden getrokken dat een misdrijf beschouwd kan worden als een “samenhangend strafbaar feit”.

Het IS kan volgens Art. 13 Europol-Besluit nu steeds onbeperkt worden geraadpleegd door de nationale eenheden. De toegangsbeperking van nationale eenheden tot persoonsgegevens betreffende mogelijke misdadigers die (nog) geen misdrijf hebben gepleegd wordt opgeheven. De verplichting om aan te tonen dat het voor een bepaald onderzoek noodzakelijk is om via de verbindingsofficieren toegang tot alle gegevens te krijgen, werd te omslachtig geacht (Art. 7, lid 1, 2e, 3e en 4e zin Europol-Overeenkomst). De Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming (EDPS) (*infra*) acht deze wijziging ongegrond en pleit integendeel voor meer garanties ten aanzien van de toegang tot de gegevens van personen die (nog) geen misdrijf hebben gepleegd (EDPS, 2007). Ook de JSB raadt aan de toegangsbeperking te handhaven (JSB, 2007). Het schrappen van deze beperking is nochtans een van de punten in “Options Paper” van de “Vrienden van het Voorzitterschap” (Optie 27). Volgens dit rapport wordt het als een probleem gezien dat nationale eenheden niet dezelfde toegangsrechten tot alle informatie in het EIS hebben als Europol-functionarissen. De JSB wijst er uitdrukkelijk op dat de wens van gelijke toegangsrechten geen element van cruciaal belang is. Toegang tot en gebruik van bepaalde categorieën gegevens moeten beperkt blijven, indien de aard van de desbetreffende gegevens dit vergt. Dit geldt in het bijzonder wanneer het gaat om vermoedens van mogelijk toekomstig gedrag van individuele personen.

Hoewel het IS de ruggengraat van Europol moest worden, is het pas sinds 2005 “up and running” (Europol, 2005). De Multidisciplinaire Raadswerkgroep Georganiseerde Criminaliteit (MDG), die ressorteert onder het Comité van Permanente Vertegenwoordigers (COREPER) (Zie Statewatch/SEMDOC, 2008), rapporteerde in de derde ronde van wederzijdse evaluatie van de uitwisseling van informatie en inlichtingen tussen Europol en de lidstaten en de lidstaten onderling als volgt: “Although Europol started automatic extraction of data from Member States’ national services for the launch of the EIS system, very few Member States are completely ready to operate the system. There are different reasons accounting for this situation. In some Member States the information to be transmitted is not yet defined. Some other Member States can only insert live information in the information system with the prior authorization of judges. Due to these different levels of preparedness, it will still take time before a fully integrated Europol system is available for the benefit of all police agencies in Europe” (CEU 13321/2/07 van 19.11.2007). Hieruit blijkt nogmaals de tragische verantwoordelijkheid van de lidstaten voor het voeden van Europol.

De analysebestanden en het eraan gekoppelde indexsysteem zijn al langer operationeel. De analysebestanden bevatten uitgebreide informatie met weliswaar beperkte toegang en zijn aangelegd met het oog op analyse door Europol. In Art. 15 Europol-Besluit wordt het indexsysteem, waarin referentiegegevens worden opgeslagen die betrekking hebben op de inhoud van de analysebestanden, gereduceerd tot een “functie”. Hierdoor ontstaat discussie over de vraag of de indexfunctie als een geautomatiseerd gegevensbestand moet worden gezien, en of de bepaling inzake de controle op

opvragingen uit geautomatiseerde gegevensbestanden (Art. 18 Europol-Besluit) dan niet expliciet melding moet maken van de indexfunctie (JSB, 2007). Nieuw is ook de verruimde toegang tot de indexfunctie. Naast de directeur, de adjunct-directeuren, de daartoe gemachtigde personeelsleden van Europol en de verbindingsofficieren hebben nu ook de daartoe gemachtigde leden van de nationale eenheden toegang tot de indexfunctie. Is dit noodzakelijk? Er is vooral sprake van een praktische nood, want de verbindingsofficieren zouden danig ontlast worden.

In het verleden werd reeds geopperd om bijkomende gegevensbestanden onder het beheer van Europol te brengen (bv. Weens Actieplan van 1998 (PB C 19 van 23.1.1999)), zonder dat daar evenwel een rechtsbasis voor bestond. Europol mag volgens het Europol-Besluit nu ook nieuwe gegevensverwerkingsinstrumenten in gebruik nemen (Art. 10, lid 2 en 3 Europol-Besluit). Met deze nieuwigheid wordt beoogd Europol meer handelingsruimte te geven om effectief te kunnen reageren op nieuwe ontwikkelingen en vragen op het gebied van rechtshandhaving. De JSB begrijpt dat er behoefte kan bestaan aan flexibiliteit, maar deze moet voldoen aan de noodzakelijke strenge normen voor gegevensbescherming en aan het evenredigheidsbeginsel. Het Commissie-Voorstel zondigde aanvankelijk tegen één van de fundamentele beginselen van gegevensbescherming, nl. het vaststellen van het doel van de gegevensverwerking. Volgens het Europol-Besluit zal dit evenwel gespecificeerd worden in een besluit van de Raad van Bestuur van Europol. Waarvoor zou deze nieuwe mogelijkheid kunnen aangewend worden? In eerste instantie wordt gedacht aan terroristische groeperingen en kinderpornografie. In het IS bestaat geen systeem van gebruikscodes (“handling codes”) of van gegevens die enkel door één bepaalde categorie gebruikers te raadplegen is. Hier kan een aparte databank met terrorisme-informatie soelaas brengen. Specifiek wat kinderpornografie betreft, werd in het verleden reeds geopperd om bijkomende gegevensverwerkingsinstrumenten te ontwikkelen. Zo sprak het Europol-werkprogramma 2002 (CEU 8141/01 van 24.04.2001) reeds van een databank voor de pseudo-identiteit van rechtshandavingsfunctionarissen die het internet bewaken en van een databank van beelden van kinderporno, in navolging van een haalbaarheidsstudie (*European data collection on sexual offences against minors*) die in 2001 werd verricht (Zie VERMEULEN, DHONT & DORMAELS). De rechtsbasis die Europol toen ontbeerde, is met het Europol-Besluit wel aanwezig.

Een nieuwigheid in het takenpakket is de lidstaten inlichtingen te verschaffen en analytische ondersteuning te bieden bij grote internationale evenementen (Art. 5, lid 1, e) Europol-Besluit). De vraag rijst of deze op het eerste gezicht informatieve taak geen verdoken taak van openbare orde inhoudt, die dan niet meer met het doel (*supra*) van Europol zou stoken. Het Commissie-Voorstel had het voordeel van de duidelijkheid, omdat het preciseerde dat het zou gaan om evenementen met gevolgen voor de openbare orde. Dit was ook één van de suggesties in de “Options Paper” van de “Vrienden van het Voorzitterschap” (Optie 5). Het werd als een gemis ervaren dat Europol lidstaten moest teleurstellen in hun verzoeken om dreigingsanalyses bij grote internationale sportmanifestaties zoals de Olympische Spelen en voetbalkampioenschappen. State-watch bekritiseerde de aanvankelijke uitbreiding naar openbare orde en linkte hieraan het gevaar om nieuwe gegevensverwerkinginstrumenten in gebruik te nemen (*supra*): “So it would be open to Europol, for instance, to create a database of supposed violent demonstrators, in order to exercise its public order tasks” (PEERS, 2007). Dit doet sterk denken aan de uitbreiding van de politiesamenwerking die medio jaren '70 was ont-

staan tussen de lidstaten van de toenmalige Europese Economische Gemeenschap (EEG) (“Trevi-samenwerking”). Trevi Werkgroep II die vraagstukken behandelde i.v.m. politie-opleiding en technologie, ging zich na het Heyseldrama in 1985 ook bezighouden met informatie-uitwisseling gerelateerd aan ordehandhaving (bv. voetbalhooliganisme en demonstraties) (BUNYAN, 1993; ANDERSON et al., 1995). Het Europol-Besluit rept echter met geen woord meer over de handhaving van de openbare orde, maar de nieuwe hoofdtaak sluit ook niet uit dat Europol nationaal politieoptreden informatief en analytisch gaat ondersteunen bij ordeverstoringen die zich voordoen tijdens grote internationale evenementen. Waarin schuilt precies het gevaar van de potentiële vermenging tussen rechtshandhaving en openbare ordehandhaving, twee pijlers van de politiefunctie (BOWLING & FOSTER, 2002)? Het specialiteitsbeginsel, volgens hetwelk bevoegdheden worden toegekend voor een bepaald doel, verhindert het gebruik van strafvorderlijke middelen voor de handhaving van de openbare orde. In de praktijk zou echter een samenloop tussen schending van de openbare orde en van de rechtsorde vast te stellen zijn. Er zouden dan slechts weinig situaties denkbaar zijn waarin de openbare orde vergaand is verstoord en waar geen (vergaande) strafbare feiten worden gepleegd (BEZUYEN, MULLER & KOENDERS, 1999). Voor zover bij openbare ordeverstoringen dan strafbare feiten worden gepleegd waarvoor Europol bevoegd is, lijkt er geen probleem te zijn. Cruciaal is echter het antwoord op de vraag wanneer dit moet komen vast te staan. Voor zo’n evenement of pas later? Het zal belangrijk zijn te waarborgen dat de activiteiten van Europol – of het nu de lidstaten inlichtingen verstrekt dan wel analytische ondersteuning biedt – enkel kunnen plaatsvinden binnen de bevoegdheid van Europol en binnen het gegevensbeschermingskader. Het had geen kwaad gekund dit te expliciteren. Wat verstaan moet worden onder “analytische ondersteuning” is bovendien voor interpretatie vatbaar. Dit sluit niet uit dat Europol zijn analisten aan de lidstaten “uitleent” om “on the spot” ondersteuning te bieden. Op zich is dit perfect mogelijk, voor zover dit opnieuw betrekking heeft op het doel en de bevoegdheid van Europol.

Een andere nieuwigheid onder de informatieve taken is het ondersteunen van de lidstaten bij het verzamelen en analyseren van informatie op internet om te helpen bij de opsporing van strafbare feiten die door internet zijn mogelijk gemaakt of met behulp van internet zijn gepleegd (Art. 5, lid 2 Europol-Besluit). In tegenstelling tot de formulering van deze taak in het Commissie-Voorstel, zijn het de lidstaten die coördineren en niet Europol zelf. Ook het controleren van het internet om te helpen bij de opsporing van strafbare feiten (terrorisme, kinderpornografie...) paste niet in de ondersteunende filosofie van de Raad.

4.1.3. Correlerende bepalingen

a) Opslagtermijnen

De frequentie waarmee wordt nagegaan of gegevens in de gegevensbestanden van Europol nog langer bewaard moeten blijven, wordt in het Europol-Besluit verlengd van één jaar (Art. 21, lid 3 Europol-Overeenkomst) tot drie jaar na de invoering van de gegevens (Art. 20, lid 1 Europol-Besluit). Als verantwoording voor deze wijziging wordt in de toelichting bij het Commissie-Voorstel de administratieve belasting van de Europol-analisten aangehaald. Beperking van de administratieve werklust van de analisten betekent dat zij zich kunnen richten op hun hoofdtaak, het verrichten van criminaliteitsanalyses. Deze termijn van drie jaar komt ook overeen met de termijn waarbinnen

voor elk analysebestand moet worden bepaald of het moet worden verlengd of niet (Art. 16, lid 3 Europol-Besluit), wat getuigt van samenhang. De keerzijde van de medaille is natuurlijk dat het risico bestaat dat gegevens opgeslagen blijven die niet langer nodig zijn voor het analyseproces, wat maakt dat een adequaat (lees: regelmatig) toetsingssysteem noodzakelijk is.

b) Algemeen rechtskader voor gegevensbescherming

De Commissie had de ambitie om de verwerking van persoonsgegevens in het kader van het Europol-Besluit te laten gebeuren overeenkomstig het Kaderbesluit van de Raad over de bescherming van persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken (*lex generalis*), alsook volgens de specifieke bepalingen van het Europol-Besluit (*lex specialis*) (Art. 26 Commissie-Voorstel). Finaal wordt in Art. 27 Europol-Besluit echter opnieuw naar het acquis van de Raad van Europa verwezen als algemeen rechtskader. Enkel in Overweging (12) van het Europol-Besluit is nog sprake van het Kaderbesluit Bescherming Persoonsgegevens. Dit zou van toepassing zijn op de overdracht van de lidstaten aan Europol, maar heeft verder geen invloed op de bepalingen betreffende gegevensbescherming in het Europol-Besluit. Is dit geen gemiste kans in het kader van een algemeen EU beleid op het gebied van privacy en gegevensbescherming? Misschien wel, maar dit is dan niet te wijten aan het Europol-Besluit. Het Britse Hogerhuis ziet het als volgt: “we express our regret, not for the first time, that the negotiations for a Dataprotection Framework Decision, which could and should resulted in an instrument setting a high general standard of protection for third pillar data exchanges, have instead produced an anodyne and toothless document which the Europol Decision does not trouble to apply to Europol’s work” (HOUSE OF LORDS, 2008). De verwijzing in Art. 26 van het Commissie-Voorstel naar het Kaderbesluit Bescherming Persoonsgegevens was op zich reeds opmerkelijk te noemen, gezien in het Commissie-Voorstel Kaderbesluit Bescherming Persoonsgegevens (COM (2005) 475 van 4.10.2005) de specifieke gegevensbeschermingsvoorschriften van de rechtsinstrumenten betreffende de verwerking en bescherming van persoonsgegevens door Europol al onverlet werden gelaten (Overweging (20)). Art. 3. sloot de verwerking van persoonsgegevens door Europol zelfs uitdrukkelijk uit het toepassingsgebied. Deze optie werd wel meegenomen in de Effectbeoordeling van de Commissie, maar werd niet aanvaard: “Legislative initiative involving all existing EU information systems or bodies (Europol, Eurojust)”. Het Duits Voorzitterschap trachtte dit in maart 2007 met een gewijzigd tekstvoorstel opnieuw te remediëren. Voorwaarde voor de verbetering van de gegevensbescherming binnen de derde pijler is precies dat het kaderbesluit de derde pijler volledig zou bestrijken, inclusief Europol (CEU 7315/07 van 13.3.2007). In het Kaderbesluit Bescherming Persoonsgegevens dat uiteindelijk door de Raad werd aangenomen, blijkt echter opnieuw de uitsluiting van Europol, maar dan enkel nog uit Overweging (39) en niet langer uit de harde tekst (PB L 350 van 30.12.2008).

c) Betrekkingen met publieke partners

Indien dit voor de vervulling van zijn (informatieve) taken van belang is, kan Europol samenwerkingsverbanden aangaan en onderhouden met andere instellingen, organen, bureaus en agentschappen van de Unie of de Gemeenschap enerzijds (Art. 22 Euro-

pol-Besluit¹) en met derde staten en organisaties anderzijds (Art. 23 Europol-Besluit). Het Europol-Besluit is minder revolutionair dan het Commissie-Voorstel. Betrekkingen met EU-partners werden er in de praktijk gebracht door middel van “werkafspraken” die Europol zelf kon maken en die betrekking konden hebben op de uitwisseling van operationele, strategische en technische informatie en op de coördinatie van activiteiten. Het Europol-Besluit zoekt echter opnieuw aansluiting bij de Europol-Overeenkomst.

Ook wat betreft de betrekkingen met derde staten en organisaties is het Europol-Besluit minder verregaand dan het Commissie-Voorstel, dat aansluiting zocht bij het externe betrekkingenbeleid van de Unie als geheel. Het was de bedoeling om tot overkoepelende overeenkomsten met derde landen te komen, waarin alle aspecten van JBZ-samenwerking tussen deze landen en de EU zouden worden geregeld. Niet Europol, maar de EU zou die overeenkomsten sluiten. Zelf zou Europol enkel nog “administratieve regelingen” sluiten, waarbij het enkel zou gaan om de uitwisseling van strategische, niet-persoonsgegevens. Europol bleek hier zelf sceptisch tegenover te staan. NEUMANN wees in het Europees Parlement op het tijdrovende karakter van de voorgestelde procedure, hoewel hij ook de potentiële bijdrage tot een grotere consistentie erkende (Europol, 2007). De wijze waarop in het Europol-Besluit de betrekkingen met derde staten en organisaties worden geregeld, sluit opnieuw aan bij de Europol-Overeenkomst. Europol sluit zélf samenwerkingsovereenkomsten, weliswaar pas na goedkeuring door de Raad, die daartoe eerst de Raad van Bestuur geraadpleegd heeft. Het beginsel van “adequate bescherming” neemt een minder prominente plaats in. De uitzonderingsclausule van het Derde Protocol (Art. 18, lid 1, 3) Europol-Overeenkomst) wordt hernomen. Deze bepaling laat de directeur van Europol toe om het gegevensbeschermingsniveau van de betrokken derde staat of organisatie af te wegen tegen andere belangen (absolute noodzaak ter bescherming van de wezenlijke belangen van de betrokken lidstaten of ter afwending van onmiddellijk gevaar in verband met criminaliteit of terrorisme) om dan alsnog persoonsgegevens toe te zenden. Het betreft een gevaarlijke bevoegdheid, waarmee niet lichtzinnig mag worden omgesprongen. Om na te gaan of het gegevensbeschermingsniveau bij de betrokken derde staat of organisatie adequaat is, wordt rekening gehouden met alle omstandigheden die een rol spelen bij de verzending van persoonsgegevens. Aan de bestaande lijst² wordt een omstandigheid toegevoegd, nl. de vraag of de betrokken derde staat of organisatie heeft ingestemd met specifieke door Europol gestelde voorwaarden voor de gegevens (Art. 23, lid 9 Europol-Besluit). De plaats van deze lijst is op zijn minst opmerkelijk, niet bij de algemene voorwaarde van een passend niveau van gegevensbescherming (Art. 26, lid 6, b) Europol-Besluit), maar in het kader van de uitzonderingsclausule (Art. 26, lid 8 Europol-Besluit). Verder voorziet het Europol-besluit niet in criteria of mechanismen om de “adequate bescherming” te beoordelen. Dit is een gemiste kans die echter niet eigen is aan Europol. Andere Euro-

1 In het bijzonder Eurojust, het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF), het Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de EU (Frontex), de Europese Politieacademie (EPA), de Europese Centrale Bank (ECB), het Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving (EWDD).

2 De aard van de gegevens; het doel waarvoor de gegevens worden verstrekt, de duur van de beoogde verwerking, de algemene of specifieke gegevensbeschermingsvoorschriften die van toepassing zijn op de betrokken derde staat of organisatie (Art. 18, lid 3 Europol-Overeenkomst).

pese instrumenten, het nieuwe Kaderbesluit Bescherming Persoonsgegevens inclusief, slagen hier evenmin in³.

d) Betrekkingen met private partners

Het Europol-besluit biedt nu ook een rechtsgrond op basis waarvan Europol (persoons)gegevens van private partijen en privépersonen kan verwerken in zijn gegevensbestanden (Art. 25). Deze behoefte werd reeds eerder geuit en is één van de suggesties in de “Options Paper” van de “Vrienden van het Voorzitterschap” (Optie 22), met universiteiten en kredietkaartmaatschappijen als voorbeeld. De vernieuwing om Europol toe te laten gegevens te ontvangen van particuliere instanties was in het Commissie-Voorstel verpakt als een verwijzing in de marge (Art. 5 lid 1, a) Commissie-Voorstel). Het Europol-Besluit zet dit euvel recht, maar roept niettemin nog vragen op. Informatie en inlichtingen uit particuliere bron zijn van dien aard dat zij moeten worden omgeven met extra beschermingsmaatregelen, die er onder meer voor zorgen dat informatie – vaak in commercieel milieu verzameld voor commerciële doeleinden – accuraat is. Ook moet de informatie die aan Europol wordt doorgegeven op rechtmatige wijze verzameld en verwerkt zijn in de lidstaten, i.e. volgens de nationale wetgeving ter uitvoering van Richtlijn 95/46/EG (PB L 281 van 23.11.1995). Het Europol-Besluit vormt op zichzelf immers geen voldoende rechtsgrondslag voor private partijen en privé-personen in de lidstaten om gegevens naar Europol te zenden. Het gaat trouwens niet alleen om particulieren in lidstaten, maar ook in derde staten, waarmee Europol al of niet een samenwerkingsovereenkomst heeft gesloten die de uitwisseling van persoonsgegevens mogelijk maakt (*supra*). Minder controversieel dan de verwerking van gegevens van private partijen en privé-personen is de verwerking van gegevens, met inbegrip van persoonsgegevens, uit voor het publiek beschikbare bronnen (“open sources”). Dit is eigenlijk een bekrachtiging van een bestaande toestand waarvoor geen expliciete rechtsgrond bestond.

e) Rechten van de betrokkene

Het recht van toegang tot persoonsgegevens is een grondrecht van de betrokken personen⁴. Het recht op toegang tot persoonsgegevens en het recht deze gegevens te laten controleren en onjuiste gegevens te laten verbeteren of verwijderen, zit vervat in Art. 19, resp. 20 Europol-Overeenkomst. Het volgt uit het beginsel van eerlijke en rechtmatige verwerking van persoonsgegevens en strekt ertoe de wezenlijke belangen van de betrokkene te beschermen. Art. 30, resp. 31 Europol-Besluit bevestigen deze rechten. Een

3 “Gelijkwaardige bescherming” in Art. 12, lid 3, a) van het Verdrag van 28 januari 1981 tot bescherming van personen ten opzichte van de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (CETS, n° 108); “Adequate bescherming” in Art. 2 van het Aanvullend Protocol van 8 november 2001 (CETS, n° 181); “Passend karakter van het door een derde land geboden beschermingsniveau” in Art. 25, lid 1) van Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van gegevens (PB L 281 van 23.11.1995); Art. 13, lid 4 Kaderbesluit Bescherming Persoonsgegevens.

4 Neergelegd in Art. 8, lid 2 van het Handvest van de grondrechten van de EU (PB C 303 van 14.12.2007) en gewaarborgd door het Verdrag van 28 januari 1981 tot bescherming van personen ten opzichte van de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (CETS, n° 108), alsook door Aanbeveling R (87) 15 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa van 17 september 1987 over het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector.

zorgvuldige afweging tussen de behoorlijke rechtsbescherming en de efficiënte rechtshandhaving dringt zich op. Wat betreft het recht van de betrokkene op kennisneming is er een onfortuinlijke nieuwigheid te signaleren. Europol raadpleegt immers de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaten alvorens een beslissing te nemen over zijn antwoord op een verzoek tot kennisneming. Indien een lidstaat bezwaar maakt tegen het verlenen van toegang tot bepaalde persoonsgegevens stelt hij Europol in kennis van zijn weigering en van de redenen daarvoor. Dit raadplegingsmechanisme kan er in de praktijk toe leiden dat het onwaarschijnlijk wordt dat nog toegang wordt verleend, waardoor het fundamentele karakter van het toegangsrecht wordt uitgehold. Toegang zou de algemene regel moeten zijn, waarvan slechts in bepaalde omstandigheden wordt afgeweken. Ook het aantal weigeringsgronden wordt echter uitgebreid in het Europol-Besluit, waarvan de bestaande gelukkig wel terug worden afgestemd op de Europol-Overeenkomst. De weigeringsgronden in het Commissie-Voorstel waren immers “gevaarlijk” ruim geformuleerd⁵.

4.2. Taken als semi-operationele organisatie

Nieuwe, meer operationele taken voor Europol werden reeds in het vooruitzicht gesteld in het Verdrag van Amsterdam. Europol diende met name in staat te worden gesteld tot het vergemakkelijken en ondersteunen van de voorbereiding 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 (DE MOOR, 2009), alsook om de bevoegde autoriteiten van de lidstaten te vragen hun onderzoek in specifieke zaken te verrichten en te coördineren en specifieke expertise te ontwikkelen die ter beschikking van de lidstaten kan worden gesteld om hen te assisteren bij het onderzoeken van zaken van georganiseerde criminaliteit (Art. 30, lid 2 VEU). Beide aspecten (deelname aan gemeenschappelijke onderzoeksteams en verzoeken om instelling van gemeenschappelijk onderzoek) kregen hun beslag in het Tweede Protocol van 2002, dat uiteindelijk pas in maart 2007 in werking kon treden. Hoe verhoudt het Europol-Besluit zich nu tot de geconsolideerde versie van de Europol-Overeenkomst? Wat betreft de verzoeken om instelling van gemeenschappelijk onderzoek (Art. 3ter Europol-Overeenkomst; Art. 7 Europol-Besluit) zijn er slechts minimale wijzigingen. Ook wat betreft de deelname aan gemeenschappelijke onderzoeksteams (Art. 3bis Europol-Overeenkomst; Art. 6 Europol-Besluit) zijn de wijzigingen minder spectaculair dan aanvankelijk voorgesteld door de Commissie, die zich liet inspireren door het Grondwettelijk Verdrag en de “Options Paper” van de “Vrienden van het Voorzitterschap”.

Het Grondwettelijk Verdrag deed een vrij verre gaande toevoeging aan de potentiële taken van Europol: “De coördinatie, organisatie en uitvoering van onderzoeken en operationele acties, die gezamenlijk met de bevoegde autoriteiten van de lidstaten of in gezamenlijke onderzoeksteams worden uitgevoerd, in voorkomend geval in samenwerking met Eurojust” (Art. III-276, lid 2, b) Grondwettelijk Verdrag). Het Commissie-Voorstel nam deze bewoordingen over in Art. 5, lid 1. b), net als de beperking in Art. 5, lid 3 dat “elke operationele actie van Europol wordt uitgevoerd in samenwerking met en met instemming van de autoriteiten van de lidstaat of lidstaten op het grondgebied

⁵ Toegang werd geweigerd indien bepaalde specifieke belangen “in gevaar” zouden kunnen komen (Art. 29, lid 4 Commissie-Voorstel).

waarvan de actie zich afspeelt. Dwangmaatregelen worden uitsluitend toegepast door de bevoegde nationale autoriteiten” (Art. III-276, lid 3 Grondwettelijk Verdrag). De Raad is in dit verhaal evenwel niet meegegaan en heeft in Art. 5 Europol-Besluit geopteerd voor een *status quo*. Dit neemt niet weg dat met het Verdrag van Lissabon⁶ (OJ C 306 van 17.12.2007), de rechtsoptvolger van het gestrande Grondwettelijk Verdrag, de deur openstaat voor een verdere operationalisering van Europol in deze zin, zonder dat daar in het post-Lissabon tijdperk nog unanimiteit voor vereist zal zijn (Zie uitgebreid De BONDT & DE MOOR, 2009).

Dat de ondersteunende filosofie voor Europol voorlopig niet wordt verlaten, blijkt ook uit het schrappen van de mogelijkheid voor een Europol-functionaris om te functioneren als onderzoeksleider van een gemeenschappelijk onderzoeksteam in zaken van eurovalsemunterij (Art. 6, lid 2 Commissie-Voorstel). De piste om eurovervalsing als “test-case” te gebruiken om Europol een sterkere coördinerende rol toe te bedelen was nochtans niet nieuw (BRUGGEMAN, 2004; BRUGGEMAN, 2005) en werd ook voorgesteld als lange termijn optie in de “Options Paper” van de “Vrienden van het Voorzitterschap” (Optie 12). Uit de besprekingen in de Raadswerkgroep Europol (EWP), het “Artikel 36-Comité” (CATS) en het Comité van Permanente Vertegenwoordigers (COREPER) is gebleken dat het Commissie-Voorstel op dit punt te verregaand was (CEU 7539/07 van 19.3.2007; CEU 7539/1/07 REV 1 van 19.4.2007; CEU 9220/07 van 4.5.2007; CEU 9923/07 van 24.5.2007). Wel wordt Europol bevestigd in zijn rol als centraal bureau voor de bestrijding van eurovalsemunterij (Art. 5, lid 5 Europol-Besluit) (PB L 185 van 16.7.2005). In die hoedanigheid kan het de coördinatie stimuleren van maatregelen ter bestrijding van eurovalsemunterij die door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten of in het kader van gemeenschappelijke onderzoeksteams worden uitgevoerd. Op verzoek kan Europol zelfs onderzoeken financieel ondersteunen.

4.3. Kenniscentrum op het vlak van strategisch en operationeel inzicht in de internationale georganiseerde criminaliteit in de EU

Europol wordt in het Europol-Besluit expliciet naar voren geschoven als kenniscentrum op het vlak van strategisch en operationeel inzicht in de belangrijkste fenomenen van de internationale georganiseerde criminaliteit in de EU. Wat in het Commissie-Voorstel nog een bijkomende taak was, is één van de hoofdtaken geworden: het opstellen van dreigingsbeelden, strategische analyses en situatierapporten, met inbegrip van de dreigingsbeelden met betrekking tot georganiseerde criminaliteit (Art. 5, lid 1, f) Europol-Besluit). Zoals aangekondigd in het Haags Programma kwam Europol in 2006 met zijn eerste “European Organised Crime Threat Assessment” (OCTA). De jaarlijkse dreigingsanalyses over georganiseerde criminaliteit vervangen de situatierapporten (“European Union Organised Crime Reports”) die Europol tot 2005 samenstelde op basis van bijdragen van de lidstaten. De achterliggende idee was een Europees beeld te vormen dat

⁶ Met het Verdrag van Lissabon is gekozen voor een verdrag dat de bestaande verdragen amendeert en hernoemt. Het vernieuwde VEU (Verdrag betreffende de Europese Unie) bevat de algemene en institutionele principes van de Unie en de regels in verband met het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid (GBVB), terwijl het nieuwe VWEU (Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie, voorheen het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, VEG) het overige materiële recht huisvest, met inbegrip van het strafrecht uit de derde pijler, alsook Europol. Art. 88 VWEU is een woordelijke overname van Art. III-276 Grondwettelijk Verdrag.

meer zou zijn dan de optelsom van de nationale bijdragen. Deze rapporten gaven op onderdelen een behoorlijke indruk van het beeld dat de politie in een aantal lidstaten had van de georganiseerde criminaliteit, maar waren anderzijds om allerlei methodologische redenen slechts beperkt bruikbaar als graadmeter (FINDAUT, 2004). Met de OCTA wordt de focus verlegd naar het inschatten van toekomstige dreigingen en risico's en het geven van aanbevelingen in verband met de aanpak en het voorkomen van georganiseerde criminaliteit. Een Europese politiestrategie en prioriteitenstelling kan enkel gebaseerd zijn op een Europese beeldvorming en dreigingsanalyse. Hier ligt de potentiële meerwaarde van de OCTA. Afnemer van de analyses is de JBZ-Raad. Het politieke niveau moet de dreigingsbeelden gebruiken voor de vaststelling van jaarlijkse strategische prioriteiten (*infra*). Deze kunnen dan weer vertaald worden naar operationele actie (gemeenschappelijke analyse en onderzoek). Naar aanleiding van een WOB (Wet Openbaarheid Bestuur) – verzoek heeft Nederland de documenten rond de methodologie en de vragenlijsten van de OCTA openbaar gemaakt. Hierdoor kon er een externe toets plaatsvinden. Vanuit academische hoek wordt met scherp geschoten op de methodologie die aan de basis ligt van de OCTA (VAN DUYNÉ, 2007; VAN DUYNÉ & VANDER BEKEN, 2009). Het zou geen betrouwbaar en relevant instrument zijn om betekenisvolle uitspraken te doen over georganiseerde criminaliteit, laat staan om een beleid mee uit te stippelen. Een relativering blijft echter op zijn plaats: de kwaliteit hangt sterk samen met de kwaliteit van de inbreng van de 27 lidstaten en die kwaliteit is nog zeer wisselend. Toch mogen we in deze van Europol verwachten dat er een transparant en evenwichtig model aan OCTA ten grondslag ligt. Misschien kan de wetenschap Europol hier een handje toesteken?

5. AANSTURING

In de “Options Paper” van de “Vrienden van het Voorzitterschap” kwam de bestuursstructuur van Europol naar voren als een groot pijnpunt. Komt het Europol-Besluit hier op enigerlei wijze aan tegemoet? Nu Europol een agentschap van de EU wordt, zijn de financieel controleur en het financieel comité alvast niet langer organen van Europol. Blijven over: de Raad van Bestuur, het belangrijkste orgaan van de organisatie, en de directeur, bij wie de dagelijkse leiding berust (Art. 36 Europol-Besluit). Het ontbeert Europol niet aan politieke sturing (ZANDERS, 2005). De Raad van de EU (JBZ-Raad) is het centrale orgaan van de derde pijler en zet ook voor Europol de bakens uit. De Raad is intergouvernementeel samengesteld uit vertegenwoordigers van de lidstaten op ministerieel niveau. Het is de Raad die het Europol-Besluit (en destijds de Europol-Overeenkomst) formeel heeft vastgesteld. De Raad behoudt zelf een aantal bevoegdheden⁷. Zo stelt de Raad de prioriteiten van Europol vast, rekening houdend met de door Europol opgestelde strategische analyses en dreigingsevaluaties. Ook sluit Europol pas samenwerkingsovereenkomsten met derde staten en organisaties na goedkeuring door de Raad (*supra*). Samen met het Europees Parlement vormt de Raad de nieuwe begrotingsautoriteit van Europol, door wie de financiering van Europol moet worden goedgekeurd (*infra*). De directeur van Europol wordt door de Raad benoemd (en ontslagen).

⁷ Zie Art. 4, lid 2; Art. 10, lid 4, *in fine*; Art. 14, lid 1, *in fine*; Art. 23, lid 2; Art. 26, lid 1; Art. 34, lid 6 en lid 7; Art. 37, lid 9, h) en lid 10; Art. 38, lid 1 en lid 7; Art. 40, lid 1; Art. 42 Europol-Besluit.

Het merendeel van de sturing wordt echter uitbesteed aan de Raad van Bestuur, die bestaat uit vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten. Het feit dat de individuele ministers in de JBZ-Raad uiteindelijk in de lidstaten verantwoording moeten afleggen voor de activiteiten van Europol, vereist dat de lidstaten in de Raad van Bestuur zijn vertegenwoordigd door leden die namens de politieke beleidsmakers kunnen spreken. Met betrekking tot de samenstelling van de Raad van Bestuur is er momenteel sprake van een diffuse situatie (VAN DEN HEUVEL, 2005). Sommige lidstaten zijn vertegenwoordigd door een delegatie met gemengde samenstelling. De meeste lidstaten zijn echter vertegenwoordigd door politiefunctionarissen. Het Europol-Besluit stelt hierin geen eisen en dat is jammer. Niet bevorderlijk voor de continuïteit is dat het voorzitterschap van de Raad van Bestuur momenteel elke zes maanden wisselt. Het voorzitterschap is immers gekoppeld aan dat van de Raad. Hier brengt het Europol-Besluit wel soelaas: de (vice-)voorzitter van de Raad van Bestuur blijft gedurende anderhalf jaar in functie en wordt gekozen door en uit de groep van drie lidstaten die samen het programma van de Raad voor achttien maanden hebben opgesteld (Art. 37, lid 2 Europol-Besluit). De besluitvorming in de Raad van Bestuur wordt ook versoepeld door waar nu unanieme besluitvorming is vereist, over te stappen op besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid (Art. 37, lid 8 Europol-Besluit). De Raad van Bestuur neemt volgens Art. 37, lid 9, a) Europol-Besluit een strategie aan voor Europol, die *benchmarks* omvat om na te gaan of de doelstellingen zijn gehaald. Met deze nieuwe eerste taak komt de nadruk op het strategische te liggen, terwijl het nu soms wel lijkt of de Raad van Bestuur zich met meer gretigheid op de technische onderwerpen stort (VAN DEN HEUVEL, 2005). De wens om Europol meer resultaatgericht te doen werken, blijkt ook uit twee andere nieuwe bepalingen. De Raad van Bestuur dient in het algemeen verslag nu expliciet melding te maken van de resultaten die geboekt zijn ten aanzien van de door de Raad vastgestelde prioriteiten (Art. 37, lid 10, c) Europol-Besluit). Verder wordt de directeur verantwoordelijk voor de vaststelling en de uitvoering, in samenwerking met de Raad van Bestuur, van een procedure voor toezicht op en evaluatie van de prestaties van Europol in termen van het bereiken van zijn doelstellingen. De Raad van Bestuur blijft verder toezicht houden op de ambtsuitoefening van de directeur (Art. 37, lid 9, b) Europol-Besluit), die aan de Raad van Bestuur verantwoording blijft afleggen (Art. 38, lid 5 Europol-Besluit). Een duidelijke aflijning tussen de bevoegdheden van de Raad van Bestuur en de directeur is cruciaal (HOUSE OF LORDS, 2008). Daarom is de ondersteuning door de directeur van de voorzitter van de Raad van Bestuur bij de voorbereiding van de vergaderingen van de Raad van Bestuur geen goed idee (Art. 38, lid 4, e) Europol-Besluit). Waarvoor dient het Secretariaat van de Raad van Bestuur anders, zeker nu het geformaliseerd wordt (Art. 37, lid 4 Europol-Besluit)?

Hoe zit het met de operationele sturing? De hoofden van de nationale eenheden die onder de Europol-Overeenkomst reeds op regelmatige basis bijeenkomen⁸, krijgen een meer prominente plaats in het Europol-Besluit. De HENU (Heads of Europol National Units) staan Europol bij in operationele aangelegenheden. Het gaat in het bijzonder om voorstellen te bespreken en te ontwikkelen om de operationele doeltreffendheid van Europol te verbeteren en de betrokkenheid van de lidstaten te bevorderen; de verslagen en analyses die Europol heeft opgesteld, te beoordelen en maatregelen te ontwikkelen om de bevindingen daarvan te helpen implementeren; steun te verlenen bij de oprich-

8 Op eigen initiatief of op verzoek van de Raad van Bestuur of de directeur (Art. 4, lid 7 Europol-Overeenkomst).

ting van gemeenschappelijke onderzoeksteams waarbij Europol betrokken is (Art. 8, lid 7 Europol-Besluit). De vraag rijst hoe de HENU zich verhouden tot de “Police Chiefs Task Force” (PCTF) (VVAN DER SCHANS & VAN BUUREN, 2003)? Zowel in politieke als in politionele middens heersen sterk verschillende opvattingen over de taken van de Task Force en de wijze waarop die een rol vervult in het uitstippelen van het te voeren beleid (FRANS, 2005). De Task Force, die het centrum van operationele regie moest worden, is nog steeds niet in haar bestaan bevestigd en blijft zweven in de derde pijler (BUNYAN, 2006; DEN BOER, 2007). Ook de samenwerking met Europol wordt niet formeel geregeld en het Europol-Besluit maakt ons in deze niet wijzer.

6. CONTROLE

Onder het bestaande regime bleef de controle op Europol het zorgenkind van wetenschappers (GLESS, 2002; WAGNER, 2006) en belangengroepen zoals Statewatch (HAYES, 2002). De financiële controle – behoudens één incident (DE MOOR, 2001; DE PRETER, 2001) – en het toezicht op de gegevensverwerking doorstonden de kritiek vrij goed, maar vooral de parlementaire en de rechterlijke controle trokken de aandacht (BRUGGEMAN, 2004). Welke bijdrage levert het nieuwe Europol-Besluit aan de onderscheiden vormen van toezicht?

6.1. Toezicht op de gegevensverwerking door Europol

In het extern toezicht op de gegevensverwerking door Europol worden geen fundamentele wijzigingen aangebracht. De nationale controleorganen in de lidstaten (Art. 33 Europol-Besluit) en de JSB (Art. 34 Europol-Besluit) blijven dit toezicht belichamen. Nieuw is wel dat de JSB bij de uitvoering van zijn taken samenwerkt met andere toezichthoudende organen, ter verbetering van de samenhang bij de toepassing van de gegevensbeschermingsregels en –procedures (Art. 34, lid 5). De samenwerking met de EDPS, een onafhankelijke toezichthoudende autoriteit ingesteld op grond van Verordening (EG) nr. 45/2001 (PB L 8 van 12.1.2001) en belast met het toezicht op de verwerking van persoonsgegevens door de instellingen en organen van de Gemeenschap (Zie HIJMANS, 2006), wordt niet langer geëxpliciteerd, terwijl dit in het Commissie-Voorstel wel het geval was. De Europese Toezichthouder had zelf nochtans met genoeg vastgesteld dat hiermee een consistente pijler-overstijgende aanpak van het toezicht op de gegevensverwerking werd bevorderd (EDPS, 2007).

De formalisering van het intern toezicht is dan weer een nieuwigheid, waarmee aansluiting wordt gezocht bij andere EU-organen. Het Europol-Besluit stelt een gegevensbeschermingsfunctionaris in (Art. 28). Een Data Protection Officer (DPO) is bij communautaire instellingen en organen reeds – met goed gevolg – ingesteld op grond van Verordening (EG) nr. 45/2001 (PB L 8 van 12.1.2001). Bij Eurojust voorziet het Eurojust-Besluit ook reeds in het ambt van functionaris van gegevensbescherming (Art. 17). Ook bij Europol worden de desbetreffende taken al vervuld, zij het vooralsnog zonder adequate rechtsgrond. De gegevensbeschermingsfunctionaris maakt deel uit van het Europol-personeel, maar treedt bij het vervullen van zijn taken onafhankelijk op. De voornaamste taak bestaat erin op onafhankelijke wijze toe te zien op de rechtmatigheid van de gegevensverwerking en op de naleving van de bepalingen van het Europol-besluit inzake de verwerking van persoonsgegevens, met inbegrip van de verwerking van persoonsgegevens over personeelsleden van Europol. De gegevensbeschermingsfunctio-

naris werkt daartoe samen de JSB. Met de komst van de gegevensbeschermingsfunctionaris wordt de gegevensbescherming aangescherpt, maar er moeten wel voldoende onafhankelijkheidsgaranties worden ingebouwd. Om hierover uitspraak te doen, is het wachten op nadere uitvoeringsregels die worden aangekondigd in het Europol-Besluit (Art. 28, lid 5). Het feit dat het Europol-Besluit zelf weinig garanties biedt, zegt natuurlijk veel. Zo is de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming een groot voorstander van het opnemen in het Europol-Besluit zelf van de onafhankelijkheidsgaranties uit Verordening (EG) nr. 45/2001, zoals de speciale waarborgen inzake aanstelling en ontslag, alsook de onafhankelijkheid t.o.v. de Raad van Bestuur (EDPS, 2007).

6.2. Parlementaire controle

Een andere wijziging brengt Europol op gelijke voet met andere organen van de EU. Net zoals Eurojust en de EPA, zal Europol vanaf 1 januari 2010 uit de Gemeenschapsbegroting worden gefinancierd (Art. 42 Europol-Besluit) en niet langer met bijdragen van de lidstaten (Art. 35 Europol-Overeenkomst). De betrokkenheid van het Europees Parlement bij de besluitvormingsprocedure over de Europol-begroting houdt in dat er meer democratische controle is op Europees niveau. De directe budgettaire controle door het Europees Parlement is een grote stap vooruit. Met het algemene democratisch toezicht is het minder goed gesteld. Het Europol-Besluit bepaalt enkel dat het voorzitterschap van de Raad, de voorzitter van de Raad van Bestuur en de directeur voor het Europees Parlement verschijnen om aangelegenheden in verband met Europol te bespreken. Over de nationale parlementen wordt met geen woord meer gerept (Vgl. Art. 34, lid 3 Europol-Overeenkomst). De “harde” tekst van het Europol-Besluit spoort aldus niet met de “zachte” overweging (20) dat het wenselijk is om bepalingen aan te nemen om de zeggenschap van het Europees Parlement over Europol te vergroten. Een mogelijke verklaring is een geanticipeerde inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon. Volgens Art. 88 VWEU zal bij verordening worden bepaald op welke wijze de activiteiten van Europol worden gecontroleerd door het Europees Parlement, samen met de nationale parlementen, die hun rol trouwens zien toenemen in het post-Lissabon tijdperk (CARRERA & GEYER, 2008). Volgens het nieuwe Art. 12 VEU, dragen de nationale parlementen immers actief bij tot de goede werking van de Unie precies door deel te nemen aan de mechanismen voor de evaluatie van de uitvoering van het beleid van de Unie in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, alsook door betrokken te worden bij het politieke toezicht op Europol. Niets belette evenwel de opname van een bepaling in het Europol-Besluit die iets meer om het lijf had. Nu blijft het onduidelijk welke rol het Europees Parlement en de nationale parlementen kunnen spelen, in de afwezigheid van een formele rechtsbasis in het Europol-Besluit en in afwachting van de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon.

6.3. Rechterlijke controle

Volgens Overweging (21) van het Europol-Besluit wordt de rechterlijke controle uitgeoefend volgens Art. 35 VEU. Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen is bij wijze van prejudiciële beslissing bevoegd een uitspraak te doen over de geldigheid en de uitlegging van besluiten en de lidstaten kunnen door middel van een verklaring de bevoegdheid van het Hof aanvaarden. Dit is niets meer dan een bestending van de huidige toestand, die beheerst wordt door een Protocol bij de Europol-Overeenkomst (PB C 299 van 9.10.1996). Wel zal Europol voortaan uit de Gemeenschapsbegroting wor-

den gefinancierd (*supra*) en zal het Europol-personeel onder het communautaire statuut worden gebracht (Art. 39 Europol-Besluit). Dit is niet alleen bevorderlijk voor de consistentie, ook de controle door het Europees Hof van Justitie (in begrotings- en personeelsgeschillen) wordt hierdoor versterkt. Valt er verder iets te verwachten van het Verdrag van Lissabon (DE BONDT & DE MOOR, 2009)? Artikelen 251 tot 281 VWEU behandelen het vernieuwde Hof van Justitie van de Europese Unie. Nu heeft het Hof enkel bevoegdheid in de eerste pijler en in beperkte mate in de derde pijler. Door het wegvalen van de pijlerstructuur, komt wat eens de Ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid was volledig onder de bevoegdheid van het Hof, die bovendien niet langer facultatief is. Als overgangsmaatregel blijven de bevoegdheden van het Hof evenwel ongewijzigd met betrekking tot derde pijler-handelingen die voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon zijn vastgesteld en dit tot maximaal vijf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon. Het Europol-Besluit valt hier dus ook onder. De stelling van PEERS als zou “the Court of Justice is likely to have less jurisdiction over Europol in future” (2007) is dus onjuist, wat niet wil zeggen dat de bestaande situatie toereikend is.

6.4. Publieke controle

De publieke controle omvat twee componenten: de toegang tot Europol-documenten en de onafhankelijke evaluaties. Wat de toegang tot Europol-documenten betreft, moeten de regels opnieuw vastgesteld worden door de Raad van Bestuur (Art. 45 Europol-Besluit). Het Europol-Besluit herbergt ook een evaluatieclausule, die nieuw is: binnen vier jaar na de datum van toepassing van het Europol-Besluit (1 januari 2010) en vervolgens elke vier jaar geeft de Raad van Bestuur opdracht tot een onafhankelijke externe evaluatie van de uitvoering het Besluit en van de door Europol uitgevoerde activiteiten (Art. 37, lid 11). Deze nieuwe bepaling is echter minder uitgewerkt dan in het Commissie-Voorstel (Art. 44), waarin gepreciseerd werd dat iedere evaluatie het nut, de relevantie, de effectiviteit en de efficiëntie van Europol zou beoordelen. Hier had de Raad beter over de pijlers heen gekeken en een voorbeeld genomen aan een gelijkaardige clausule in de Frontex-Verordening (Art. 33).

6.5. Bestuurlijk toezicht

De controle op Europol krijgt ten slotte nog een nieuw, bestuurlijk facet. De regeling van Verordening (EG) nr. 1073/1999 betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor Fraudebestrijding wordt van toepassing op Europol (Art. 49 Europol-Besluit). OLAF kan op grond van deze Verordening administratief onderzoek verrichten binnen Europol en heeft daartoe, rechtstreeks en zonder voorafgaande kennisgeving, toegang tot alle informatie in het bezit van Europol. De Raad van Bestuur moet wel nog de nodige uitvoeringsregels vaststellen, waardoor operationele gegevens van de onderzoeksactiviteiten van OLAF kunnen worden uitgesloten.

CONCLUSIE

Het Europol-Besluit vormt Europol om van een intergouvernementele organisatie tot een agentschap van de EU. Deze bijdrage laat de nieuwigheden (*quid novis?*) de revue passeren, met als criteria de noodzakelijkheid, consistentie en evenwichtigheid van de

gemaakte keuzes. Op elk van de zes clusters kan na zorgvuldige juridische analyse geconcludeerd worden.

De Europol-Overeenkomst wordt zonder meer vervangen door een Raadsbesluit. Deze operatie stootte aanvankelijk tegen de borst, maar de achterliggende juridische redenering werd ondertussen bevestigd door het Hof van Justitie. Het levert in ieder geval een consistent plaatje op, zowel binnen de derde pijler (Eurojust, EPA) als daarbuiten (Frontex).

In het Europol-Besluit wordt voor het eerst een onderscheid gemaakt tussen het doel en de bevoegdheid van Europol. Dit heeft niet alleen het voordeel van de duidelijkheid. Beide zijn ook onderling consistent.

De shift van “georganiseerde criminaliteit” naar “ernstige criminaliteit” zat er al langer aan te komen en is ingegeven door praktische noden. Bovendien wordt aangesloten bij de algemene bevoegdheid van Eurojust, wat opnieuw bevorderlijk is voor de consistentie binnen de derde pijler. Het Europol-mandaat zal wel nog steeds op verschillende wijze geïnterpreteerd worden in de EU. Het Europol-Besluit laat de vormen van ernstige criminaliteit waarvoor Europol bevoegd is immers over aan de beoordeling door de bevoegde nationale diensten, volgens de wetgeving van hun respectieve lidstaten.

Het Europol-Besluit blijft de nadruk leggen op de “core-business” van Europol: de informatieve taken. In het Europol-Besluit kunnen bilaterale uitwisselingen nu ook betrekking hebben op strafbare feiten die buiten de bevoegdheid van Europol vallen. Dit is een bekrachtiging van een bestaande praktijk, die vanuit een algemeen perspectief van rechtshandhaving logisch mag lijken, maar toch blijft het de vraag of het faciliteren van een dergelijke uitwisseling een taak van Europol zou moeten zijn, zeker nu bij 80% van de uitwisselingen voorbij zou gegaan worden aan Europol, zelf al is het bevoegd.

Als Europol niet gevoed wordt vanuit de lidstaten kan het zijn rol als informatieverwerkende organisatie nooit ten volle spelen. Praktische noden hebben ook hier de doorslag gegeven voor de nieuwigheden uit het Europol-Besluit. Dit is zo voor de verruimde toegang tot het IS en tot de indexfunctie. Dit is ook zo voor de nieuwe gegevensverwerkingsinstrumenten die Europol in gebruik mag nemen. De nieuwe taak om lidstaten inlichtingen te verschaffen en analytische ondersteuning te bieden bij grote internationale evenementen is ingegeven door dezelfde bekommernis, net als de verlenging van de frequentie waarmee wordt nagegaan of gegevens in de gegevensbestanden van Europol nog langer bewaard moeten blijven.

Europol blijft een eiland in de derde pijler. Er wordt geen aansluiting gezocht bij het nieuwe Kaderbesluit over de bescherming van persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken. In het kader van een algemeen EU beleid op het gebied van privacy en gegevensbescherming valt dit te betreuren. De *lex specialis* die Europol beheerst, blijft gelukkig een hoog beschermingsniveau bieden. Ook wat betreft de betrekkingen met derde staten en organisaties is het Europol-Besluit minder verregaand dan het Commissie-Voorstel, dat aansluiting zocht bij het externe betrekkingenbeleid van de EU als geheel. Het Europol-Besluit voorziet nog steeds niet in criteria of mechanismen om na te gaan of het gegevensbescher-

mingsniveau bij derde staten of organisaties adequaat is, maar dit is op zich geen lacune eigen aan Europol.

Het Europol-Besluit biedt nu ook een rechtsgrond op basis waarvan Europol gegevens van private partijen en privépersonen kan verwerken in zijn gegevensbestanden, met dien verstande dat het op zichzelf geen voldoende rechtsgrondslag vormt voor private partijen en privé-personen in de lidstaten om gegevens naar Europol te zenden.

De taken van Europol als semi-operationele organisatie ondergaan nagenoeg geen wijzigingen. De Commissie was nochtans ambitieus, maar de lidstaten stonden op de rem. De ondersteunende filosofie blijft domineren. Europol wordt in het Europol-Besluit expliciet naar voren geschoven als kenniscentrum op het vlak van strategisch en operationeel inzicht in de internationale georganiseerde criminaliteit in de EU. Sceptis regeert evenwel in academische middens.

Ook wat de aansturing betreft, zijn er geen spectaculaire wijzigingen. De bestuursstructuur van Europol bleek nochtans een groot pijnpunt. Het voorzitterschap van de Raad van Bestuur krijgt wel meer continuïteit en ook de besluitvorming wordt versoepeld. De wens om Europol meer resultaatgericht te doen werken blijkt duidelijk uit het Europol-Besluit. De operationele sturing van Europol blijft diffuus. Met name de verhouding HENU – Police Chiefs Task Force is niet uitgeklaard.

Het meeste werd misschien wel verwacht van de controle op Europol. Het toezicht op de gegevensverwerking door Europol dat extern reeds goed geregeld was, wordt intern aangevuld met een gegevensbeschermingsfunctionaris. Voor zover voldoende onafhankelijkheidsgaranties zullen worden ingebouwd, scherpt het Europol-Besluit hiermee de gegevensbescherming aan. Ook wordt aansluiting gezocht en gevonden bij andere EU-organen.

Het Europol-Besluit brengt Europol op gelijke voet met andere organen van de EU. Europol wordt voortaan uit de Gemeenschapsbegroting gefinancierd en ook het personeelsstatuut van de EU wordt van toepassing op het personeel van Europol. Dit is niet alleen bevorderlijk voor de consistentie, ook de controle door het Europees Parlement (budgettair) en het Europees Hof van Justitie (in begrotings- en personeelsgeschillen) wordt hierdoor versterkt. Op het vlak van de algemene democratische en rechterlijke controle wordt echter amper vooruitgang geboekt. De controle op Europol krijgt verder een nieuw publiek en bestuurlijk facet. Het Europol-Besluit herbergt namelijk ook een evaluatieclausule, die nieuw is, maar verder weinig precies. OLAF kan nu ook administratief onderzoek verrichten binnen Europol, mits bescherming van operationele gegevens.

Deze bijdrage schetst een genuanceerd beeld van het langverwachte Europol-Besluit, dat minder nieuw is dan het doet uitschijnen, maar toch nieuw genoeg om een nieuw tijdperk voor Europol in te luiden.

BIBLIOGRAFIE

Europese instrumenten en documenten (chronologisch)

Verdrag van 28 januari 1981 tot bescherming van personen ten opzichte van de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (CETS, n° 108), Aanvullend Protocol van 8 november 2001 (CETS, n° 181).

Aanbeveling R (87) 15 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa van 17 september 1987 over het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector.

Verdrag betreffende de Europese Unie (1992) (PB C 191 van 29.10.1992).

Akte van de Raad van 26 juli 1995 tot vaststelling van de Overeenkomst op grond van het Verdrag betreffende de Europese Unie tot oprichting van een Europese Politiedienst (Europol)(PB C 316 van 27.11.1995).

Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van gegevens (PB L 281 van 23.11.1995).

Protocol van 24 juli 1996 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 van 9.10.1996).

Actieplan van 3 december 1998 van de Raad en de Commissie over hoe de bepalingen van het Verdrag van Amsterdam inzake de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid het best kunnen worden uitgevoerd (PB C 19 van 23.1.1999).

Akte van de Raad van 30 november 2000 houdende opstelling, op grond van artikel 43, lid 1, van de Overeenkomst tot oprichting van een Europese Politiedienst (Europol-overeenkomst), van een protocol tot wijziging van artikel 2 en de bijlage bij die overeenkomst (PB C 358 van 13.12.2000).

Verordening (EG) nr. 45/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2000 inzake de Bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van Persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PB L 8 van 12.1.2001).

Europol-werkprogramma 2002 (CEU 8141/01 van 24 april 2001).

Opinion of the Legal Service, Procedure for amendment of the Europol Convention (CEU 13875/01 van 13.11.2001).

Besluit van de Raad van 28 februari van 2002 betreffende de oprichting van Eurojust teneinde de strijd tegen ernstige vormen van criminaliteit te versterken (PB L 63 van 6.3.2002).

Explanatory note concerning the Danish proposal for a Council Act on the drawing up on the basis of Article 43(1) of the Convention on the establishment of a European Police Office (Europol Convention) of a Protocol amending that Convention (CEU 10810/02 van 10.7.2002).

Contribution of the Legal Service to the workings of the Article 36 Committee, Readoption of the Europol Convention by way of a Council Decision as referred to in Article 34 (2) (c) TEU (CEU 11283/02 van 17.7.2002).

Akte van de Raad van 28 november 2002 tot vaststelling van het Protocol tot wijziging van de Overeenkomst tot oprichting van een Europese Politiedienst (Europolovereenkomst) en het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van Europol, de

leden van zijn organen, zijn adjunct-directeuren en zijn personeelsleden (PB C 312 van 16.12.2002).

Geconsolideerde versies van het verdrag betreffende de Europese Unie en van het verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (2002) (PB C 325 van 24.12.2002).

Europese Conventie, Slotverslag van Werkgroep X ("vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid") (CONV 426 WG X 14 van 02.12.2002). URL: register.consilium.eu.int/pdf/nl/02/cvoo/00426nl2.pdf.

Akte van de Raad van 27 november 2003 tot vaststelling, op grond van artikel 43, lid 1, van de Overeenkomst tot oprichting van een Europese Politiedienst (Europol-overeenkomst), van een protocol tot wijziging van die overeenkomst (PB C 2 van 6.1.2004).

Administrative arrangement between the European Police Office (Europol) and the European Anti-Fraud Office (OLAF) of 8.4.2004. URL: <http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=agreements>.

Verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad van 26 oktober 2004 tot oprichting van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (PB L 349 van 25.11.2004).

Verdrag van 29 oktober 2004 tot vaststelling van een Grondwet voor Europa (PB C 310 van 16.12.2004).

Conclusies voorzitterschap Europese Raad, 4 en 5 november 2004. Het Haags programma — Versterking van vrijheid, veiligheid en recht in de Europese Unie (PB C 53 van 3.3.2005).

Besluit 2005/511/JBZ van de Raad van 12 juli 2005 over de bescherming van de euro tegen valsemunterij middels de aanwijzing van Europol als het centraal orgaan voor de bestrijding van eurovalsemunterij (PB L 185 van 16.7.2005).

Besluit 2005/681/JBZ van de Raad van 20 september 2005 tot oprichting van de Europese Politieacademie (EPA) en tot intrekking van Besluit 2000/820/JBZ (PB L 256 van 1.10.2005).

Voorstel voor een Kaderbesluit van de Raad over de bescherming van persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken (COM (2005) 475 van 4.10.2005).

Interinstitutioneel Akkoord van 17 mei 2006 tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie betreffende de begrotingsdiscipline en een goed financieel beheer (PB C 139 van 14.6.2006).

Friends of the Presidency's report to the Future of Europol (CEU 9184/1/06 van 19.5.2006).

Conclusies van de Raad over de toekomst van Europol (CEU 9670/2/06 REV 2 van 6.6.2006).

Commission Staff Working Document, Converting the Europol Convention into a Council Decision, Legal analysis (SEC (2006) 851 van 21.6.2006).

Voorstel voor een Besluit van de Raad tot oprichting van de Europese Politiedienst (Europol) (COM (2006) 817 van 20.12.2006).

Commission Staff Working Document, Accompanying document to the: Proposal for a Council Decision establishing the European Police Office, Impact Assessment (SEC (2006) 1682 van 20.12.2006).

Voorstel voor een kaderbesluit van de Raad over de bescherming van persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken (CEU 7315/07 van 13.3.2007).

Proposal for a Council Decision establishing the European Police Office (EUROPOL) - revised version of chapter I (CEU 7539/07 van 19.3.2007).

Proposal for a Council Decision establishing the European Police Office (EUROPOL) - revised version of chapter I (CEU 7539/1/07 REV 1 van 19.4.2007).
 Voorstel voor een besluit van de Raad tot oprichting van de Europese politiedienst (Europol) - herziene versie van hoofdstuk I (CEU 9220/07 van 4.5.2007).
 Voorstel voor een besluit van de Raad tot oprichting van de Europese politiedienst (Europol) - Afwerking van hoofdstuk I (CEU 9923/07 van 24.5.2007)
 Zaak C-303/05: Arrest van het Hof (Grote kamer) van 3 mei 2007 (verzoek om een prejudiciële beslissing ingediend door het Arbitragehof — België) — Advocaten voor de Wereld VZW/Leden van de Ministerraad (PB C 140 van 23.6.2007)
 Third round of Mutual Evaluations "Exchange of information and intelligence between Europol and the Member States and among the Member States respectively" – Final Report on the evaluation visits of all 27 Member States (CEU 13321/2/07 van 19.11.2007).
 Ontwerp-voorstel voor een besluit van de Raad tot oprichting van de Europese politiedienst (Europol): Hoofdstuk IV (CEU 6430/08 van 15.2.2008).
 Besluit van de Raad tot oprichting van de Europese Politiedienst (Europol) (CEU 8706/3/08 van 9.10.2008; OJ L 121 van 15.5.2009).
 Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad van 27 november 2008 over de bescherming van persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken (PB L 350 van 30.12.2008).

Literatuur (alfabetisch)

- ANDERSON, M. et al. (1995). *Policing the European Union*. Oxford: Clarendon press.
- BEZUYZEN, M.J., MULLER, E.R. & KOENDERS, A.H.W. (1999). Ordehandhaving. In C.J.C.F. FIJNAUT, E.R. MULLER & U. ROSENTHAL (eds.), *Politie: studies over haar werking en organisatie* (pp. 351-379). Alphen aan den Rijn: Samsom.
- BOWLING, B. & FOSTER, J. (2002). Policing and the police. In M. MAGUIRE, R. MORGAN and R. REINER (eds.), *The Oxford Handbook of Criminology (Third Edition)* (pp. 980-1033). Oxford; New York: Oxford University Press.
- BRUGGEMAN, W. (2004). De toekomst van Europol. *Gewild of gedoogd? Panopticon* (1), 57-71.
- BRUGGEMAN, W. (2005). Een visie op de toekomst van Europol. *Orde van de Dag* (2), 15-23.
- BUNYAN, T. (1993). Trevi, Europol and the European State. In *Statewatching the new Europe*. URL: <http://www.statewatch.org/news/handbook-trevi.pdf>
- BUNYAN, T. (2006). The EU's Police Chiefs Task Force (PCTF) and Police Chiefs Committee. *Statewatch Analysis*. URL: <http://www.statewatch.org/analyses/no-53-pctf.pdf>.
- CARRERA, S. & GEYER, F. (2008). The Reform Treaty and Justice and Home Affairs: Implications for the Common Area of Freedom, Security and Justice. In E. GUILD & F. GEYER (eds.), *Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union*. Aldershot: Ashgate.
- DE BONDT, W. & DE MOOR, A. (2009). De Europese Metamorfose. De implicaties van het Verdrag van Lissabon voor het Europees Strafrecht. *Panopticon* (1), 31-53.
- DE HERT, P. (1996). Europols databanken. *Vigiles* (3), 36-44.
- DE MOOR, A. (2009). The Role of Europol in Joint Investigation Teams. A Foretaste of an Executive European Police Office. In M. COOLS, S. DE KIMPE, B. DE RUYVER, M. EASTON, L. PAUWELS, P. PONSAERS, G. VANDE WALLE, T. VANDER BEKEN & G. VERMEULEN (eds.), *Gofs Research Paper Series – Vol. II. Readings on Criminal Justice, Criminal Law & Policing* (pp. 329-358). Antwerpen: Maklu.

- DE MOOR, A. & VERMEULEN, G. (2010). Shaping the Competence of Europol – An FBI Perspective. Te verschijnen in *Gofs Research Paper Series*.
- De Moor, F. (2001). Europol opgelicht. *Knack*, 13 juni, 34-35.
- DE PRETER, W. (2001). Reportage. Reputatie Europol om zeep door intern fraudeschandaal. *De Standaard*, 13 juni.
- DEN BOER, M. (2007). Internationale politiesamenwerking. In C. FIJNAUT et al. (eds.), *Politie: studies over haar werking en organisatie* (pp. 1025-1042). Deventer: Kluwer.
- DORN, N. (2009). The end of organised crime in the European Union. *Crime, Law and Social Change* (2), 283-295
- EDPS. (2007). Advies van de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming van 16.2.2007 inzake het voorstel voor een besluit van de Raad tot oprichting van de Europese politiedienst URL: http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2007/07-02-16_Europol_NL.pdf.
- EUROPOL. (2005). Information System made available for all EU Member States. Persbericht, 10 oktober. URL: <http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=news&news=pro51010.htm>.
- EUROPOL. (2007). Speaking note for the Public Hearing before the LIBE Committee of the European Parliament on the Future of Europol, 10 April 2007. Contributor: D. NEUMANN, CG2 Legal Affairs. URL: http://www.europarl.europa.eu/hearings/20070410/libe/neumann_en.pdf.
- EUROPOL. (2009). Appointment of new Europol Director. Persbericht, 7 april. URL: <http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=news&news=pro90407.htm>.
- FIJNAUT, C. (2004). Politie samenwerking in de Europese Unie. In E.R. MULLER (red.), *Veiligheid: studies over inhoud, organisatie en maatregelen* (pp. 539-584). Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- FRANS, B. (2005). De vele hinderpalen voor een vlotte samenwerking tussen de lidstaten en 'hun' Europol. *Orde van de Dag* (2), 49-54.
- GEYER, F. (2008). European Arrest Warrant. Court of Justice of the European Communities. Judgment of 3 May 2007, Case C-303/05, Advocaten voor de Wereld VZW v. Leden van de Ministerraad. *European Constitutional Law Review*(4), 149-161.
- GLESS, S. (2002). What kind of judicial control do the new protagonists need? The accountability of the European Police Office (Europol). In G. DE KERCKHOVE & A. WEYEMBERGH (eds), *L'espace pénal européen: enjeux et perspectives* (pp. 31-45). Bruxelles : Université de Bruxelles.
- HAYES, B. (2002). The activities and development of Europol – towards an unaccountable FBI in Europe. *Statewatch*, January. URL: <http://www.statewatch.org/news/2002/feb/eufbi.pdf>.
- HUMANS, H. (2006). The European Data Protection Supervisor: The institutions of the EC controlled by an independent authority. *Common Market Law Review*(43), 1313-1342.
- HOUSE OF LORDS, EUROPEAN UNION COMMITTEE. (2008). Europol: coordinating the fight against serious and organised crime. URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldeucom/183/183.pdf>.
- JSB. (2002). Opinion 02/55 of 3.10.2002 in respect of the draft Council Act drawing up a Protocol amending the Europol Convention. URL: <http://europoljsb.consilium.europa.eu/documents/C34C9FBD-8A4D-4C89-82F5-C30AF581BFBA.pdf>.
- JSB. (2007). Advies 07/07 van 5.3.2007 met betrekking tot het voorstel voor een besluit van de Raad tot oprichting van de Europese Politiedienst (Europol). URL: <http://europoljsb.consilium.europa.eu/documents/6F52820C-5C2D-4AF9-9ACA-317D9C24FACE.pdf>.

- PEERS, S. (2007). Europol: The final step in the creation of an 'Investigative and Operational' European Police Force. *Statewatch Analysis*. URL: <http://www.statewatch.org/news/2007/jan/europol-analysis.pdf>.
- VAN DUYN, P.C. (2007). OCTA 2006: the unfulfilled promise. *Trends Organised Crime* (3), 120-128.
- VAN DUYN, P.C. & VANDER BEKEN, T. (2009). The incantations of the EU organised crime policy making. *Crime, Law & Social Change* (51), 261-281.
- VAN DEN HEUVEL, J. (2005). Europol: vernieuwen of verzanden. *Orde van de Dag* (2), 37-42.
- VAN DER SCHANS, W. & VAN BUUREN, J. (2003). *Keizer in lompen. Politiesamenwerking in Europa*. Breda: Papieren Tijger.
- VAN OOIK, R.H. & AIJSBOUTS, W.T. (2006). De wonderbaarlijke vermenigvuldiging van Europese agentschappen. Verklaring, analyse, perspectief. *SEW* (3), 24-33.
- VERMEULEN, G., DHONDT, F. & DORMAELS, A. (2001). *European data collection on sexual offences against minors*. Antwerpen: Maklu.
- VERMEULEN, G. (2002). Where do we currently stand with harmonisation in Europe? In A. KLIP & H. VAN DER WILT (eds.), *Harmonization and harmonizing measures in criminal law* (pp. 65-76), Amsterdam: Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences.
- WAGNER, W. (2006). Guarding the guards. The European Convention and the communitization of police co-operation. *Journal of European Public Policy* (8), 1230-1246.
- ZANDERS, P. (2005). Europol, de speelbal tussen dromers en realisten. Een historische analyse van de sturing door de Europese Raad van 1990 tot 2004. *Orde van de Dag* (2), 25-30.