

Het Stockholm-zwartboek justitie en politie

GERT VERMEULEN^a

Een trieste inventaris van Belgische en Europese onverantwoordelijkheid en visieloosheid



Panopticon, 34 (5), 349-367
© 2013 MAKLU | ISSN 0771-1409 | SEPTEMBER 2013

- ^a Hoogleraar internationaal en Europees strafrecht, *Institute for International Research on Criminal Policy* (IRCP), Universiteit Gent (Corresp.: Gert.Vermeulen@UGent.be) en Bijzonder Hoogleraar *Evidence*, Universiteit Maastricht (Corresp.: g.vermeulen@maastrichtuniversity.nl)

INLEIDING

Inmiddels bijna vier jaar geleden blikte *Panopticon* met een derde¹ themanummer (nr. 2009.6) inzake Europees strafrecht (VERMEULEN & BRUGGEMAN, 2009) vooruit naar het zogenaamde Stockholmprogramma – het derde² vijfjarenplan (2010-2014) van de EU op het vlak van justitie en binnenlandse zaken – en naar het Belgische EU-voorzitterschap 2010 (tweede jaarhelft). Enkele maanden eerder (*Panopticon*, nr. 2009.2) werd ook reeds de voorbereiding van het Stockholmprogramma tegen het licht gehouden (VERMEULEN, 2009).

Met nog maar goed één jaar Stockholmprogramma te gaan is een eerste justitie- en politiebilan op zijn plaats. Met de voorstellen van verordening voor een nieuw Eurojust en een Europees OM (17 juli 2013) zijn inmiddels de laatste belangrijke wetgevingsvoorstellen van de vijfjarenperiode gelanceerd. Ook de Europese verkiezingen van juni 2014 komen er al snel aan, gevolgd door de samenstelling van een nieuwe Europese Commissie, en per 1 december 2014 ook door de aanstelling van een nieuwe voorzitter van de Europese Raad. In die – politiek woelige – periode dient eigenlijk dringend werk gemaakt te worden van de voorbereiding van een nieuw meerjarenplan. Geen eenvoudige klus.

Natuurlijk zijn er goede zaken gebeurd en is met een en ander best redelijke voortgang gemaakt. In het justitiedomein bv. heeft de 'Routekaart Procedurele Rechten' drie richtlijnen opgeleverd (inzake het recht op vertaling en vertolking in strafzaken, het recht op informatie over aanklacht, dossier en procedurele rechten, en het recht op bijstand van een raadsman (*Salduz*)). Zeker de laatste twee zullen de komende jaren de strafprocedures van de lidstaten naar een hoger en beter beschermingsniveau tillen. In het politiedomein bv. heeft het Belgische EU-voorzitterschap 2010 voortref-

¹ Een eerste verscheen eind 1992 (*Panopticon*, nr. 1992.6), een tweede begin 2004 (*Panopticon*, nr. 2004.1).

² Na het Haags Programma van november 2004 (vijfjarenplan 2004-2009) en de Tampere-richtpunten van oktober 1999 (vijfjarenplan 1999-2004).

felijk werk geleverd met het zogenaamde *Harmony*-project. Dat heeft immers tot een EU-Beleidscyclus Georganiseerde Misdadaad geleid (*Harmony Policy Cycle 2011-2013*), geënt op de door Europol verrichte dreigingsanalyses inzake georganiseerde misdaad (*Organised Crime Threat Assessment – OCTA*) en intussen zelfs tot een eerste van periodieke vierjarige Beleidscycli Ernstige en Georganiseerde Misdadaad (*Policy Cycle 2013-2017*), geënt op de tot ernstige criminaliteit verbrede dreigingsanalyses (*Serious and Organised Threat Assessment – SOCTA*). Daarmee lijken we het voornaamste goede nieuws evenwel te hebben gehad.

Op justitievlak is het rapport voor België zonder meer triest: lethargisch of visieloos wat het omzetten van EU-regelgeving aangaat (dat laatste inzonderheid m.b.t. het kaderbesluit inzake terugkeer van veroordeelden) en boter op het hoofd wat de onverantwoorde koers betreft die het mee heeft uitgezet voor het EU-beleid, zowel voorafgaand aan het Belgisch voorzitterschap (met het voorstel voor een Europees Strafreger) als in het kader daarvan (met name door de blanco-steun voor een Europees OM en inzonderheid met het voorstel voor een Europees Onderzoeksbevel).

Op EU-niveau zelf – meer bepaald op het niveau van de Europese Commissie, dat sinds het Verdrag van Lissabon *de facto* vrijwel exclusief het wetgevend initiatiefrecht uitoefent – dienen grote vragen gesteld bij het gebrek aan coördinatie tussen het justitie- en politiebeleid, de inhoud van (deelaspecten van) de gevaren justitiekopers en het beperkte en overigens weinig visionaire initiatief aan politiekant. In 2013 werden bv. voorstellen van verordening gelanceerd voor een nieuw Europol (door Binnenlandcommissaris *Malmström*) en – zoals reeds eerder aangehaald – een nieuw Eurojust (door Justitiecommissaris *Reding*). Logischerwijze zouden beide agentschappen qua operationeel toekomstig functioneren vanuit een globale visie moeten worden ontwikkeld. Dat is evenwel in het geheel niet het geval. Verder wil *Reding* koste wat het kost een Europees OM (*supra*) opgericht zien. Chaos en extra kosten zijn daarmee gegarandeerd, en vooral het nieuwe Eurojust en het nieuwe OLAF (de Europese anti-fraudedienst) komen er daardoor bekaaid af. *Malmström* heeft verzuimd ernstig na te denken over een versterking van Europol in de relatie tot de lidstaten en is in gebreke gebleven wat het uitbouwen en faciliteren van de horizontale politieke samenwerking tussen de lidstaten betreft. Verder blijft de clash tussen de (sterk op interne veiligheid gerichte) binnenlandse zaken-koers wat privacy betreft en de voorstellen ter zake van commissaris *Reding* problematisch (zij het aangekondigd: VERMEULEN, 2009). Het goede nieuws is dat de *Snowden*-affaire misschien een kans biedt om de trans-Atlantische informatie-uitwisseling tussen de EU en de VS grondig en coherent te herzien.

BELGISCHE OMZETTING VAN EU-JUSTITIEWETGEVING: TE LAAT OF VISIELOOS

Geen enkel van de rist belangrijke EU-kaderbesluiten inzake wederzijdse erkenning van gerechtelijke beslissingen in strafzaken heeft ons land tijdig in Belgische wetgeving omgezet, ook al krijgt het daar systematisch twee à drie jaar voor. In 2012-2013 werden vier omzettingen gerealiseerd, respectievelijk met een vertraging van een half jaar (kaderbesluit inzake terugkeer van veroordeelden)³, anderhalf jaar (kaderbesluit inzake proeftijdbeslissingen en alternatieve straffen)⁴, drieënhalf jaar (kaderbesluit erken-

³ Implementatie via wet van 15 mei 2012, BS 8 juni 2012 (tegelijk datum van inwerkingtreding, terwijl omzetting had moeten plaatsvinden op uiterlijk 5 december 2011).

⁴ Implementatie via wet van 21 mei 2013, BS 13 juni 2013 (tegelijk datum van inwerkingtreding, terwijl omzetting had moeten plaatsvinden op uiterlijk 6 december 2011).

ning van verbeurdverklaringen)⁵ en vijf jaar (kaderbesluit erkenning van geldelijke sancties).⁶ Voor twee andere kaderbesluiten, waarvoor de uiterste omzettingstermijn van drie jaar al is overschreden met drie jaar respectievelijk een half jaar, is er net een voorontwerp van wet aan de ministerraad voorgelegd (kaderbesluit inzake EU-recidive)⁷ respectievelijk nog zelfs geen uitzicht op dergelijk voorontwerp (kaderbesluit inzake toezichtmaatregelen als alternatief voor de voorlopige hechtenis).⁸ Justitie bakt er dus niets van als het om tijdige omzettingen gaat. Als die lethargie zich blijft doorzetten bij de nieuwe generatie EU-rechtsinstrumenten (na het Verdrag van Lissabon worden ter zake niet langer kaderbesluiten aangenomen, maar richtlijnen, mét sanctiebevoegdheid van de Europese Commissie in geval van niet-tijdige omzetting) liggen serieuze Europese boetes in het verschiet.

Bovendien rijst de vraag waarom een en ander zo lang moe(s)t duren. In het parlement is er alvast geen wezenlijke discussie over de regeringsontwerpen tot omzetting van de bewuste instrumenten (het parlementair proces is dus bliksemsnel, ook al is dat op zich best een treurige zaak natuurlijk). Het is m.a.w. de minister van Justitie die voor het gros van de jarenlange vertragingen verantwoordelijk draagt. Mocht de ontwerp-omzettingswetgeving op dat niveau dan nog van veel visie blijf geven (wat tijd kan vergen), zou dat de pil enigszins verzachten. Ook dat blijkt evenwel niet het geval. Eerder werd in dit tijdschrift (*Panopticon*, nr. 2011.6) bv. al kritisch het kaderbesluit van november 2008 inzake terugkeer van veroordeelden doorgelicht en voorzien van een pak verbetervoorstellen (VERMEULEN, 2011b). Die waren gebaseerd op een doorgedreven evaluatie van het instrument en het grootste onderzoek naar detentieomstandigheden en strafuitvoeringsrecht in de Unie ooit (VERMEULEN *et al.*, 2011a en 2011b), verricht overigens op vraag van de Europese Commissie. Geen daarvan werd ook maar overwogen. De Belgische omzettingswet⁹ (daarin het regeringsontwerp volgend) zet eenvoudig en vlak het EU-kaderbesluit om. Veel werk en reflectietijd vergt dat heus niet. Dat betekent o.m. dat België nu Belgen die in een andere EU-lidstaat zijn veroordeeld voor feiten die in België geeneens strafbaar zijn, in de Belgische gevangenissen zal moeten opsluiten, en dat, voor wat betreft de terugkeer naar hun thuislidstaat van in België veroordeelde andere EU-onderdanen, deze volkomen rechteloos blijven. Er is bv. niet eens voorzien in een beroepsprocedure met recht op bijstand van een raadsman; de Europese Commissie denkt om die reden overigens al informeel aan een ingebrekestelling in het licht van de rechten vervat in het EU-Charter van Grondrechten. Nederland, om maar een eenvoudige vergelijking te maken, heeft bij omzetting¹⁰ evenmin alle pijnpunten van

⁵ Implementatie via wet van 26 november 2011, *BS* 4 april 2012 (tegelijk datum van inwerkingtreding, terwijl omzetting had moeten plaatsvinden op uiterlijk 24 november 2008).

⁶ Implementatie via de zelfde wet van 26 november 2011, *BS* 4 april 2012 (tegelijk datum van inwerkingtreding, terwijl omzetting had moeten plaatsvinden op uiterlijk 22 maart 2007).

⁷ Dat had moeten zijn omgezet op uiterlijk 15 augustus 2010.

⁸ Dat had moeten zijn omgezet op uiterlijk 1 december 2012.

⁹ Wet 15 mei 2012 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op de vrijheidsbenemende straffen of maatregelen uitgesproken in een lidstaat van de Europese Unie, *BS* 8 juni 2012.

¹⁰ Wet van 12 juli 2012 tot implementatie van kaderbesluit 2008/909/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 27 november 2008 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op strafvonnissen waarbij vrijheidsstraffen of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen zijn opgelegd, met het oog op tenuitvoerlegging ervan in de Europese Unie (PbEU L 327), van kaderbesluit 2008/947/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 27 november 2008 inzake de toepassing van het beginsel van de wederzijdse erkenning op vonnissen en proeftijdbeslissingen met het oog op het toezicht op proeftijdvoorwaarden en alternatieve straffen (PbEU L 337) en van kaderbesluit 2009/299/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 26 februari 2009 tot wijziging van kaderbesluit 2002/584/JBZ, kaderbesluit 2005/214/JBZ, kaderbesluit 2006/783/JBZ, kaderbesluit 2008/909/JBZ

het kaderbesluit geremedieerd (VERMEULEN, 2012), maar heeft alvast op beide genoemde punten doordacht en met visie gehandeld. De dubbele strafbaarheidsvereiste werd ingevoegd voor het overnemen van straffen uit andere EU-lidstaten (artikel 2:13.1.f omzettingwet) en er werd wel degelijk voorzien in een beroepsprocedure met juridische bijstand (artikel 2:27 omzettingwet). Overigens dient vermeld dat de Europese Commissie zelf op detentiegebied in gebreke is gebleven in het licht van het Stockholmprogramma. De Europese Raad had immers aangegeven dat er stappen dienden te worden ondernomen om ter zake het wederzijds vertrouwen te versterken, daarbij o.m. steunend op de Europese Gevangenisregels. Het eerder aangehaalde onderzoek dat op vraag van de Europese Commissie ter voorbereiding daarvan werd verricht (VERMEULEN *et al.*, 2011a en 2011b) en precies de te nemen flankerende maatregelen aangaf, heeft *Reding* niet tot het nodige reparatiewetgevingswerk kunnen bewegen.

BELGIË, *FOURNIRET* EN HET EUROPEES STRAFREGISTER

Voor de wederzijdse erkenning van gerechtelijke beslissingen in strafzaken is de ontwikkeling van een Europees Strafregister een belangrijke stap. Tegen wetenschappelijk advies (VERMEULEN *et al.*, 2002) en het daarop gesteunde initiële standpunt van de Europese Commissie in (beide stonden de oprichting voor van een centraal index- en ontsluitingssysteem voor alle strafrechtelijke veroordelingen en diskwalificaties in strafzaken van de EU-lidstaten, met decentraal behoud van de gelinkte detailinformatie), besloten vier lidstaten (België, Frankrijk, Duitsland en Spanje) in 2004 om onderling een koppeling van hun respectieve strafregisters na te streven, onder de naam '*Network of Judicial Registers*'. Dit pilootproject (na enkele jaren uitgebreid tot 11 lidstaten), dat er was gekomen in de onmiddellijke nasleep van de *Fourniret*-affaire, richtte zich jammer genoeg uitsluitend op het aan elkaar koppelen van nationale strafregisters door de gebruikte modellen te harmoniseren en standaardrichtlijnen te bepalen om de betrokken lidstaten in staat te stellen met elkaar gegevens over veroordelingen van hun respectieve onderdanen uit te wisselen. Op die manier, zo argumenteerden de vier lidstaten, zou – wanneer het systeem werd verruimd tot alle lidstaten van de Unie – het strafregister van elke individuele lidstaat als een centraal invalspunt gelden om kennis te kunnen krijgen van alle veroordelingen van de onderdanen ervan, in welke lidstaat die ook waren veroordeeld. De door de pilootgroep gevaren koers (die haaks stond op het idee van een Europees centraal index- en ontsluitingssysteem zoals eerder aangehaald) haalde het politiek van het concurrerende Commissie-initiatief. Concreet besloot de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken in het voorjaar van 2005 om het na de zaak *Fourniret* noodzakelijk geachte Europees Strafregister op de leest te schoeien van het pilootproject. Dat was een grote vergissing. De lidstaten in kwestie – erg op zichzelf gericht – hadden er kennelijk geeneens bij stilgestaan dat er ook derdelanders worden veroordeeld en opgesloten. Nochtans liegen de gevangenispopulatiecijfers er niet om. Informatie over hun veroordelingen kan per definitie niet worden samengebracht in hun lidstaat van nationaliteit, gezien het precies een derde land betreft. Er werd dan maar in de Raadsconclusies ingeschreven dat er alsnog een centraal index- en ontsluitingssysteem moest komen voor alleen derdelanders. Volkomen dubbelop dus, irrationeel en geldverslindend. Politiek werd er bovendien geen werk van gemaakt. Er

en kaderbesluit 2008/947/JBZ en tot versterking van de procedurele rechten van personen, tot bevordering van de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen gegeven ten aanzien van personen die niet verschenen zijn tijdens het proces (PbEU L 81) (Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties), BS 19 juli 2012.

is weliswaar een haalbaarheidsstudie naar verricht, maar die belandde – wie verbaast het nog – in de kast. Over derdelanders weten we dus niets via het Europees Strafrechterregister, ook al had de Europese Raad van Stockholm de Commissie opgedragen ter zake een wetgevingsvoorstel in te dienen. Minstens zo problematisch is de keuze geweest om – opnieuw tegen wetenschappelijk advies in (SCHMITZ *et al.*, 2006) – het Europees Strafrechterregister (met centralisatie dus van de informatie over veroordeelden in de lidstaat van hun nationaliteit) alleen bevragebaar te maken op naam, en niet bv. op misdrijftype, pleegplaats enzovoort. Concreet impliceert dit dat slechts gerechtelijke antecedenenten kunnen worden opgevraagd van personen die (bij naam) gekend zijn en waarvan men de nationaliteit kent. Daarmee is het systeem zo goed als volkomen irrelevant voor opsporingsdoelinden en spoorwerk. Tot overmaat van ramp werd vastgehouden aan de fetisj dat het inzien van strafregisterinformatie alleen aan justitiële autoriteiten toekomt, zelfs nadat onderzoek in de toenmalige EU27 had aangetoond dat in een pak lidstaten het nationaal strafregister door de politie wordt bijgehouden. Ook in België trouwens heeft de politie vandaag nog steeds geen rechtstreekse toegang tot het strafregister, ook al werd dit inmiddels al bijna 10 jaar geleden aangekondigd. Verder bleven ook Europol en Eurojust buiten spel. Nochtans wordt Europol geacht in zijn informatiesysteem niet alleen data te stockeren van verdachten van Europol-gemandateerde misdrijven, maar ook van veroordeelden ervoor. Nu mag men nog zoveel automatische *data loaders* installeren vanuit de nationale politiediensten, als die geen toegang hebben tot hun eigen strafregister komt die informatie uiteraard nooit bij Europol terecht. Daarom was aanbevolen om Europol zelf meteen geconditioneerde toegang te geven tot de informatie uit het Europees Strafrechterregister, t.t.z. beperkt tot veroordelingen voor Europolcriminaliteit. De definitionele conversietool daarvoor was zelfs tot in detail uitgewerkt in de generieke EU-misdrijfclassificatie EULOCs (*EU Level Offence Classification System*) (MENNES *et al.*, 2009; VERMEULEN & DE BONDT, 2009; DE BONDT, 2012) die op vraag van de Europese Commissie was ontwikkeld. Het mocht niet baten. Europol werd zelfs maar ternauwernood uitgenodigd op de werkvergaderingen, na fel aandringen van de kant van de onderzoekers. Hetzelfde geldt voor Eurojust. Ook daarvan was de geconditioneerde aansluiting op het Europees Strafrechterregister voorgesteld. Voor een organisatie die een sleutelrol moet spelen bij het coördineren van de strafvervolgning tussen de lidstaten en zich met jurisdictieconflicten moet bezighouden, is kennis van eventuele *ne bis in idem*-situaties immers cruciaal. Verder was in de studie ter voorbereiding van het functionele model voor het Europees Strafrechterregister logischerwijze ook een cluster identificatievelden uitgewerkt voor rechtspersonen, parallel aan die voor natuurlijke personen. Alle instrumenten inzake misdrijfharmonisatie in de Unie vergen immers dat de lidstaten voor de betreffende misdrijven rechtspersonenaansprakelijkheid invoeren (intussen is zelfs het huiswerk klaar om verdergaande stappen te zetten in het Uniebeleid ter zake; zie VERMEULEN, DE BONDT & RYCKMAN, 2012b). Om onverklaarbare redenen koos de Commissie er zelf voor om die poot van het project te amputeren. Ook voor rechtspersonenveroordelingen (die bv. in het Belgisch strafregister wel netjes worden bijgehouden) is het Europees Strafrechterregister dus een maat voor niets. Alsof dat alles nog niet genoeg is, werd evenmin werk gemaakt van de – dringende en herhaalde – aanbeveling om naast veroordelingen ook diskwalificaties en ontzettingen in strafzaken in het Europees strafregister op te nemen en op basis daarvan een EU-beleid uit te werken inzake doorwerking en wederzijdse erkenning van zulke beslissingen in andere lidstaten (VERMEULEN *et al.*, 2012a). Het Programma van Stockholm had de Europese Commissie nochtans opgedragen om na te gaan of de onderlinge koppeling van strafregisters het mogelijk maakt strafbare

feiten te voorkomen (bijvoorbeeld door middel van controles bij de toegang tot bepaalde beroepen, meer in het bijzonder als die omgang met kinderen meebrengen). Dat was namelijk het hele punt geweest en de politieke aanleiding om het Europees strafregister te hebben: voorkomen dat mensen (zoals *Fourniret*) in een lidstaat een getuigschrift van goed gedrag kunnen bekomen (en zo in een school kunnen gaan werken) omdat ze in die lidstaat nooit eerder veroordeeld zijn, terwijl ze in een andere lidstaat wel reeds misdrijven (tegen kinderen) hebben gepleegd. Dat probleem is dus niet opgelost met het huidige Europees strafregister. Het heeft louter tot doel de rechter toe te laten bij de straftoemeting voor nieuw gepleegde feiten equivalent strafverzwarend herhalingseffect te hechten aan de eerdere veroordeling van de dader in een andere lidstaat, en dit op basis van het eerder vermelde kaderbesluit inzake EU-recidive van juli 2008 (het zij herhaald: waarvan het voorontwerp van omzettingswet in België pas dit najaar, meer dan drie jaar dan de verplichte omzettingsdatum, voor behandeling aan het parlement wordt voorgelegd). Soms is lichtheid echt ondraaglijk.

HET TRIESTE STREVEN NAAR EEN PLUIM OP DE BELGISCHE VOORZITTERSHOED: HET EUROPEES ONDERZOEKSBEVEL

Niemand zal ontkennen dat de opeenstapeling van diverse verdragen (het Europees Rechtshulpverdrag van 1959, de twee protocollen daarbij van 1978 en 2001, de Schengenuitvoeringsovereenkomst van 1990, de EU-Rechtshulpovereenkomst van 2000, het Protocol daarbij van 2001, het kaderbesluit inzake bevrozing van bewijs van 2003 en het kaderbesluit inzake het Europees bewijsverkrijgingsbevel (EBB) van 2008) het voor de praktizijn niet makkelijk maken. De wederzijdse rechtshulp is technisch ingewikkeld en meer dan ooit specialistenwerk, maar functioneert niettemin behoorlijk, en biedt krachtige samenwerkingsmogelijkheden. De wederzijdse erkenning van gerechtelijke beslissingen in strafzaken, die door de Europese Raad van Tampere op spoor was gezet, heeft zich in het domein van de wederzijdse rechtshulp evenwel nog maar fragmentarisch doorgezet. Slechts twee instrumenten van de hiervoor genoemde zijn erop gebaseerd: de kaderbesluiten van 2003 en 2008 inzake bevrozing van bewijs respectievelijk het EBB. Daarom had de Europese Commissie reeds in 2003, in de memorie van toelichting bij het voorstel van EBB dat toen werd gelanceerd (inderdaad: de onderhandelingen erover duurden vijf jaar) al aangegeven dat ze zinnens was op termijn het geheel van de hiervoor genoemde rechtsinstrumenten zo mogelijk te vervangen door één enkel rechtsinstrument, gebaseerd op het wederzijdse erkenningsprincipe. Tegelijk kondigde de Commissie aan dat ze met de idee speelde om in de toekomst ook werk te gaan maken van de wederzijdse erkenning van bewijs, zodat bewijs dat in een bepaalde lidstaat rechtmatig was verkregen, per definitie ontvankelijk zou moeten worden verklaard in de andere lidstaten. Vrij verkeer van bewijs met andere woorden. Het Verdrag van Lissabon – op dat punt overigens eens te meer een loutere kopie van het Verdrag houdende een Grondwet voor Europa van 2004 – bood daar ook meteen de rechtsbasis voor. Naast het versterken van de rechten van de verdediging (cf. de eerder vermelde Routekaart Procedurele rechten van november 2009) en van het slachtoffer in de strafprocedure (cf. het pakket slachtoffergerichte maatregelen dat sindsdien werd ontwikkeld), laat het door het Verdrag ingevoerde artikel 82.2 van het Werkingsverdrag van de EU ook toe om te flankerende maatregelen te nemen op het vlak van de grensoverschrijdende toelaatbaarheid van bewijs. Het actieplan van de Europese Commissie ter uitvoering van het programma van Stockholm voorzag ter zake een studie ter voorbereiding van wetgevend Commissie-initiatief (*Study on*

the laws of evidence in criminal proceedings throughout the European Union). Parallel met het uitbesteden van de studie (gepubliceerd als: VERMEULEN, DE BONDT & VAN DAMME, 2010) lanceerde de Commissie in het najaar van 2009 eveneens een Groenboek inzake bewijsverzameling en -toelaatbaarheid. De studie in kwestie bepaalde netjes de limieten van de mogelijkheid om wederzijdse erkenning als leidend principe in de wederzijdse rechtshulp te introduceren. Vooral met betrekking tot capaciteit dienden duidelijke grenzen gesteld aan wat lidstaten elkaar zouden kunnen bevelen in termen van uit te voeren onderzoekshandelingen. Tegelijk tekende de studie, geheel in de lijn van de Lissabon- en Stockholmverwachtingen, de mogelijke randvoorwaarden uit voor een vrij verkeer van bewijs (minimumharmonisatie van bepaalde onderzoekshandelingen, maximalisatie van procedurerechten in concrete internationale strafzaken en zelfs wederzijdse erkenning van procedurele rechten). Begin 2010 dan, wanneer de Commissie de reacties op haar Groenboek had gebundeld, werden die, samen met de resultaten van de studie, aan de lidstaten en bijkomende experts voorgesteld. Aansluitend zou meteen wetgevend initiatief worden ontwikkeld met het oog op het maximaal introduceren van wederzijdse erkenning in de wederzijdse rechtshulp en – vooral – het creëren van een op de studie geënt kader voor het sinds 2003 in het vooruitzicht gestelde vrij verkeer van bewijs (zie daarover o.m. VERMEULEN, 2011a).

Dat was echter buiten de waard gerekend. Het aankomende Belgische voorzitterschap 2010 had – volkomen in oude Maastrichtstijl (elk voorzitterschap zijn eigen voorstelletjes) en geheel uit het niets – zelf het plan opgevat om een nieuwe richtlijn voor te stellen ter vervanging van de diverse verdragen en kaderbesluiten inzake wederzijdse rechtshulp, geheel gebaseerd op het principe van de wederzijdse erkenning. Via een zogenaamd ‘Europees Onderzoeksbevel’,¹¹ voorgesteld op de vooravond van het Belgisch voorzitterschap, zouden justitiële autoriteiten eenvoudigweg door de Unie heen alle onderzoekshandelingen kunnen bevelen die ze wilden. Simpel. Dat het aan de Commissie was om ter zake met voorstellen te komen (die bovendien royaal waren voorbereid), dat er natuurlijke limieten waren aan de absorptiecapaciteit en bereidheid van lidstaten voor het gedwongen uitvoeren van onderzoeksbevelen en dat dé uitdaging voor de toekomst van de wederzijdse rechtshulp niet gelegen was in een eenvoudige consolidering van het *acquis* in een enkel rechtsinstrument maar in het ontwikkelen van een kader waarin grensoverschrijdend bewijs niet meer door rechters zou kunnen worden weggetoetst als onontvankelijk, kon de moedige Belgen niet stoppen. *Reding* was – terecht – razend. Zonder steun van een minimum aantal andere lidstaten konden de Belgen evenwel niet de boer op met hun voorstel. Het verdrag van Lissabon had een dam proberen op te werpen tegen solo-initiatiefjes van deze of gene lidstaat door naast Commissie-initiatieven alleen nog meerlandeninitiatieven uitgaand van minstens zeven lidstaten toe te laten. Die horde bleek uiteindelijk te nemen, ook al was de samenstelling van het consortium (België, Bulgarije, Estland, Spanje, Oostenrijk, Slovenië en Zweden) veelzeggend. Eens een voorstel is ingeleid, wordt er per definitie over onderhandeld op het niveau van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, dat sinds Lissabon overigens bij gekwalificeerde meerderheid kan besluiten. Eind 2011 bereikte de Raad politiek overeenstemming over de tekst, die sindsdien het voorwerp uitmaakt van bespreking en (schaduw)rapportering in het

¹¹ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Initiative of the Kingdom of Belgium, the Republic of Bulgaria, the Republic of Estonia, the Kingdom of Spain, the Republic of Austria, the Republic of Slovenia and the Kingdom of Sweden for a Directive of the European Parliament and of the Council regarding the European Investigation Order in criminal matters – Detailed Statement*, 9288/10 ADD 2, COPEN 117 EUROJUST 49 EIJN 13 PARLNAT 13 CODEC 384, Brussel, 23 juni 2010, 42 p.

Europees Parlement (in het kader van de eveneens met het Verdrag van Lissabon geïntroduceerde medebeslissingsprocedure) en wellicht aansluitend op informele trialoggesprekken tussen Raad, Commissie en Parlement. Dat het Europees Onderzoeksbevel er dus uiteindelijk komt, is aannemelijk, hoe jammer dat ook is. Ook in deze fase blijft de tekst immers nauwelijks meer dan een consolideringsinstrument, zonder visie op reële inhoudelijke vooruitgang, en dan nog: naast het Onderzoeksbevel blijven alsnog parallel een stuk of wat rechtsinstrumenten bestaan waarin wederzijdse rechtshulpbepalingen zijn vervat. Te denken valt bv. aan het Verdrag van Prüm en het Prüm-besluit, het zogenaamde Zweeds Kaderbesluit of de Napels II-Overeenkomst (dat laatste althans wanneer het douanestrafrecht betreft). Inhoudelijk introduceert het voorstel een onrealistische (op wederzijdse erkenning gestoelde) strakheid wat uitvoeringstermijnen betreft, en is het desastreus voor de klassieke sterkte van de wederzijdse rechtshulp. De flexibiliteit ervan, gekoppeld aan een principieel verplichting (vervat in het moederverdrag van 1959) om elkaar ook voor alle niet uitdrukkelijk geregelde onderzoekshandelingen of bijstand de 'ruimst mogelijke rechtshulp' proberen te verlenen. Het Europees Onderzoeksbevel schrapt dat verdrag (en de andere genoemde instrumenten) en gaat uit van een naïef geloof dat lidstaten braafjes eender welke onderzoekshandeling op elkaars bevel zullen uitvoeren. Niet dus. De studie die met het oog op een Commissie-initiatief was uitgevoerd, heeft zonneklaar uitgegeven dat de 'ruimst mogelijke rechtshulp'-clausule absoluut diende behouden en dat werk moest worden gemaakt van duidelijke excepties of limieten m.b.t. personele en financiële capaciteit die de uitvoering van bepaalde rechtshulphandelingen vergt, evenals van een kostenverdelingsmechanisme voor rechtshulp waarvan de kost aanzienlijk is (bv. meer dan € 10.000). Een bilaterale studie over de Nederlandse uitvoering van Belgische rogatoire commissies (VERMEULEN & VAN DAMME, 2010) had trouwens pijnlijk blootgelegd hoe zelfs tussen twee Benelux-partners capaciteitskwesaties en een andere visie op opsporingsonderzoek (fenomeengericht in België vs projectmatig in Nederland) de uitvoering aan Nederlandse kant van onderzoekshandelingen die nochtans uitdrukkelijk bij verdrag zijn geregeld en waarvan de uitvoering verplicht is, vandaag ernstig hypothekeerden. Plots zomaar alle mogelijke niet-geregelde onderzoekshandelingen ook in een dwangscenario brengen, is dus gekheid. Degenen die nog steeds de filosofie van het Onderzoeksbevel verdedigen, geloven evenwel dat de verplichting die erin is vervat voor de uitvaardigende (bevelende) lidstaat om geen uitvoering te vragen van maatregelen die in het licht van de (beperkte) ernst van de feiten in kwestie of de zaak disproportioneel zouden zijn, zijn werk zal doen. Weten die mensen dan niet dat een appel aan zelfbeperking van de kant van de uitvaardigende lidstaat niet werkt? Is het disproportionele gebruik van bv. het Europees Aanhoudingsbevel (waaraan de Commissie, het Parlement en zelfs de Raad zelf de jongste jaren proberen te remediëren) aan hen voorbijgegaan? In plaats van de daartoe voorziene Schengen-seining te gebruiken, vaardigen sommige lidstaten zelfs systematisch een Aanhoudingsbevel uit om – na overbrenging van de betrokkenen – louter diens verblijfplaats vast te stellen! Het blijven vasthouden aan het eigen grote gelijk (die late 'pluim' op de voorzittershoed moet er komen) of aan de fetisj van de wederzijdse erkenning (waarbij samenwerkingsverzoeken plaats dienen te ruimen voor bevelen) zullen er wel debet aan zijn, versterkt nog door het gebrek aan achtergrond inzake wederzijdse rechtshulp op het niveau van het Europees Parlement. Dat vermoet zich intussen namelijk met het nog slechter maken van de aanvankelijke tekst door er *per se* een systematische mogelijkheid tot actiemogelijkheden voor de verdediging in te willen inschrijven, daarin instrumenteel aangevuurd door sommige ngo's. Zo

werkt spoorwerk echter niet. Tenzij men vindt dat de opsporings- en onderzoeksautoriteiten vooraf een betrokkene dienen te informeren dat hij of zij het voorwerp zal uitmaken van een huiszoeking, telefoontap of schaduwoperatie? Het lijkt een grap, maar het is er geen. Het Parlement lijkt verder ook zijn zinnen te hebben gezet op het systematisch uithollen van de flexibiliteit die de EU-Rechtshulpovereenkomst van 2000 precies had vergroot wat de aard van de autoriteiten betreft die zich van de rechtshulp in strafzaken kunnen bedienen (naast justitiële ook politieke en douaneautoriteiten). Het gaat er immers vanuit dat elk verzoek gedaan door een niet strikt justitiële of zelfs rechterlijke autoriteit moet kunnen geweigerd worden, tenzij uitdrukkelijk door een dergelijke autoriteit 'gevalideerd'. De rechter als enige behoever van de democratie. Hilarisch. Misschien moet men maar eens het EVRM herlezen, zodat men kan vaststellen dat alleen voor vrijheidsberoving rechterlijke tussenkomst een absolute must is. Zolang lidstaten de nodige interne criteria hebben om bepaalde intrusieve maatregelen te bevelen, doet het er toch weinig toe wie die precies kan bevelen? Dat was nota bene toch ook de kern van de wederzijdse erkenning: dat men vertrouwen zou hebben in het interne recht van de andere lidstaten, ook dus als een bepaalde maatregel daar door een politiedienst kan worden genomen i.p.v. door het OM of een rechter zoals in de eigen rechtsorde? Maar neen. Nieuw wantrouwen op dit punt dus. Het ergste blijft evenwel dat met het hele voorstel van Europees Onderzoeksbevel het *momentum* voorbij is om de sinds lang in het vooruitzicht gestelde grensoverschrijdende bewijsontvankelijkheid uit te werken waar inmiddels ook het Verdrag van Lissabon om vroeg. Het Onderzoeksbevel is volkomen irrelevant op dit punt, raakt de kwestie zelfs niet aan. Integendeel kopieert het gewoon het ook in het EBB ingeschreven *forum regit actum*-principe, dat de EU-Rechtshulpovereenkomst in 2000 verdienstelijk introduceerde voor het verhogen van de bewijsbruikbaarheid tussen de verzoekende staat (de forumstaat) en de aangezochte lidstaat. Het is echter niet omdat die laatste bij het uitvoeren van gevraagde (nu: bevolen) maatregelen gaat rekening houden met procedurewensen van de forumstaat, dat het bewijs dat op die manier wordt gegaard uiteindelijk niet meer door de rechter van die laatste kan worden weggetoetst, of – belangrijker nog wanneer een 'vrij verkeer van bewijs' tussen alle lidstaten wordt beoogd – ook niet door de rechter van eender welke andere lidstaat (wanneer het aldus gegaarde bewijs later daar wordt gebruikt). De *forum regit actum*-regel werkt dus maar een beetje, en alleen in de één-op-één-relatie tussen een gegeven verzoekende (uitvaardigende) en aangezochte (uitvoerende) lidstaat. Niet doorheen de Unie, en zelfs in de relatie tussen twee betrokken lidstaten ook niet wanneer bewijs dat reeds eerder in de aangezochte lidstaat is gegaard of door deze werd verkregen naderhand in het kader van de uitvoering van een rechtshulpverzoek aan de verzoekende staat wordt overgedragen. Dat alles was haarfijn uitgelegd in de EU-bewijsstudie en in het masterplan justitie voor de EU, die daarom ook andere mechanismen (*supra*) hadden voorgesteld om de vrij verkeer van bewijs-ambitie te kunnen realiseren. Het heeft niet mogen zijn. Hopelijk beseft de minister van justitie welke schade België met het visieloze voorstel voor een Europees Onderzoeksbevel heeft aangericht, en blijvend aanricht zolang het voorstel niet wordt ingetrokken (of hopelijk alsnog gekelderd).

EUROPOL EN EUROJUST

Het programma van Stockholm had uitdrukkelijk opgedragen te onderzoeken hoe ervoor kon worden gezorgd dat Europol effectief informatie krijgt van de rechtshandhavingsautoriteiten van de lidstaten, zodat deze op hun beurt optimaal gebruik

kunnen maken van het Europol-potentieel. Het voorstel van verordening voor een nieuw Europol dat Binnenlandcommissaris *Malmström* voor een aantal maanden lanceerde, brengt geen significante doorbraak ter zake, evenmin als op het punt van het veelbesproken en destijds reeds via Protocol bij de oude Europol-Overeenkomst geïntroduceerde initiatiefrecht voor het agentschap. Wat dat laatste betreft, zou Europol volgens het nieuwe voorstel in de toekomst aan de lidstaten 'kunnen vragen onderzoek in te stellen'. Totaal niets nieuws dus, behalve dat de lidstaten (anders dan vandaag) uitdrukkelijk zouden moeten motiveren waarom ze gebeurlijk niet op dergelijk Europolverzoek ingaan (net alsof ze dat vandaag lichtzinnig naast zich neerleggen). Maar hoe dan ook, het VK heeft alvast laten verstaan die motiveringsplicht bij weigering van de kant van de lidstaten niet te zullen pikken en sowieso buiten het nieuwe Europol te zullen blijven tenzij dat aspect van het voorstel in de loop van de onderhandelingen wordt geschrapt. Dat was uiteraard voorspelbaar met een voorstel dat aarzelt om keuzes te maken door 'subsidiariteit' eindelijk eens te operationaliseren. Het is al langer bekend dat de lidstaten heus niet op permanente bemoeienis van Europol zitten te wachten. De tijd was dringend aangebroken om rust en evenwicht te brengen tussen het 'federale' en het lidstaatsniveau, voornamelijk door af te bakenen en te begrenzen tot waar Europol 'federale' bevoegdheden *à la* initiatiefrecht en informatieopeisbaarheid zou kunnen uitoefenen. Dat had perfect gekund door Europol (en parallel ook Eurojust natuurlijk) enkel een sterke rol te geven voor de misdrijven die EU-waardig zijn. Op basis van het eerder aangehaalde *EU Level Offence Classification System* (EULOCs) hadden die politiek perfect kunnen worden afgebakend, zodat het voor de lidstaten duidelijk zou zijn geweest tot waar hun samenwerkingsverplichting met Europol (en Eurojust) zou reiken. Voor gemeenschappelijk door de lidstaten gedefinieerde (componenten van) prioritaire misdrijven zou Europol bv. een meer dwingend initiatiefrecht hebben kunnen krijgen (ter vervanging van het huidige) en zou informatie simpelweg opeisbaar moeten zijn geworden (zelfs als ze horizontaal, zoals vandaag op basis van het Zweeds Kaderbesluit, wordt uitgewisseld). Zo zou terrorisme zoals gemeenschappelijk gedefinieerd als intrinsiek Europol- of Eurojustwaardig kunnen zijn aangemerkt. Daarvoor zouden beide agentschappen dan sterke, zeg maar federale bevoegdheden kunnen hebben krijgen, of minstens een evocatierecht dan wel een ambtshalve complementaire rol. Voor andere vormen van terrorisme (die niet door alle lidstaten als zodanig worden gekwalificeerd) zouden Europol en Eurojust dan hun klassieke, ondersteunende rol hebben kunnen blijven spelen, bv. wanneer lidstaten er zelf voor kiezen een beroep te doen op hun expertise, analyse- of coördinatiecapaciteit. Inzonderheid voor het voeden van het Europol-informatiesysteem was een duidelijke minimumverplichting voor de lidstaten om zeker over de gemeenschappelijk gedefinieerde en derhalve EU-waardige criminaliteitsfenomenen informatie op te laden, meer dan heilzaam geweest. Op dit ogenblik wordt de interpretatie van de misdrijven waarvoor Europol bevoegd is (hetzelfde geldt overigens voor Eurojust) nog steeds overgelaten aan de discretionaire bevoegdheid van de individuele lidstaten, die dit doen overeenkomstig hun eigen nationale wetgeving. Uiteraard leiden deze uiteenlopende interpretaties van de misdrijven in kwestie tot problemen in de praktische samenwerking tussen de lidstaten (stel je, bij wijze van vergelijking, maar even voor dat alle verdragsstaten bij het Internationaal Strafhof hun eigen definitie van oorlogsmisdaden of agressie zouden mogen geven). Voor de 'rest'-misdrijven zou Europol dan op vraag van lidstaten de huidige ondersteuning hebben kunnen blijven bieden – evenwel zonder hard interferentierecht. *Mutatis mutandis* geldt hetzelfde uiteraard voor Eurojust. Het voorstel van nieuwe Eurojust-verordening had – geheel in de lijn van artikel 85

VWEU – moeten afbakenen welke informatie aan Eurojust moet worden meegedeeld, tot waar Eurojust zo nodig – bij stilzitten van de lidstaten – een evocatierecht zou kunnen uitoefenen en in welke gevallen het agentschap jurisdictieconflicten effectief bindend zou kunnen beslechten.

Met eenvormige criteria voor EU-waardigheid of ‘federale’ competentie voor zowel Europol als Eurojust (over beide voorstellen van verordening heen, wat vanzelfsprekend samenwerking tussen beide bevoegde EU-commissarissen zou vergen – samenwerking die er vandaag manifest niet is) was het ook mogelijk geweest tot een duidelijkere (en betere) rolverdeling tussen de twee agentschappen te komen, of *idealiter* zelfs een integratie. Het ondersteunen van politieel onderzoek valt nu eenmaal niet netjes af te lijnen van het ondersteunen van het vooronderzoek zoals dat in de meeste EU-lidstaten wordt geleid door OM. Diverse organisaties weten politie- en justitiepersoneel perfect te integreren. Kijk maar naar het politieel speurwerk dat binnen het Bureau van de Procureur van Internationaal Strafhof wordt verricht, of naar het administratief speurwerk dat speurders vandaag binnen OLAF verrichten onder leiding van in-huis-onderzoekersrechtters. Werkelijk stuitend is het dat vandaag – en ook morgen: de nieuwe voorstellen van verordening veranderen daar niets aan – zelfs de interne datasystemen van beide agentschappen qua classificatie *ratione materiae* niet op elkaar zijn afgesteld (ondanks dat hun mandaten dezelfde criminaliteitsfenomenen omvatten), en dat Eurojust bv. geen automatische toegang heeft tot de Europol-analyses. Beide verordeningen voorzien – schrik niet – een wederzijdse verplichting voor zowel Europol als Eurojust om het andere agentschap (Eurojust c.q. Europol) toe te laten via *hit/no hit*-gebaseerde specifieke zoekopdrachten te checken of erover informatie waarover dat laatste zelf beschikt ook gegevens beschikbaar zijn in hun datasysteem. In geval van dergelijke match is niet in rechtstreekse toegang voorzien, maar kunnen stappen worden gezet om daadwerkelijk tot uitwisseling van gegevens over te gaan, waarbij initiële restricties die voor de respectieve gegevens gelden uiteraard in acht dienen genomen. Absoluut wantrouwen tussen beide agentschappen dus, in het besef van doublures tussen beide datasystemen, zij het met een brugje om indirecte toegang mogelijk te maken. Indroevig is dat.

Ten slotte nog een woord over het nieuwe Eurojust, zoals *Reding* dat midden juli 2013 in haar voorstel van verordening heeft uitgetekend. Terwijl *Malmström* ten minste voorziet dat de lidstaten zouden moeten motiveren waarom ze een Europol-vraag om onderzoek in te stellen gebeurlijk naast zich neerleggen, is dat voor Eurojust anders. Het agentschap kan ook zo’n vraag aan de lidstaten stellen (wat overigens nog maar eens illustreert dat vele bevoegdheden elkaar gewoon doubleren), zij het dat *Reding* de motiveringsplicht aan de kant van Eurojust legt! Dat snijdt evident geen hout. Destijds was een initiatiefrecht voor Europol om begrijpelijke redenen gevoelig. Het betrof namelijk ‘maar’ een politieorganisatie en dus diende voorzichtig gemanoeuvereerd om deze een recht van initiatief te geven inzake het instellen van onderzoek of strafvervolgning – op lidstaatniveau immers doorgaans een prerogatief van het OM (een justitiële autoriteit). Het nieuwe agentschap voor de horizontale coördinatie van vervolging en justitiële samenwerking in de EU krijgt nu evenwel nog minder bevoegdheden dan zijn politieel broertje. Bij weigering in te gaan op een gemotiveerd Eurojust-verzoek dienen de lidstaten dat bovendien van hun kant uit niet te motiveren. Enkel bij structurele weigeringen of problemen kan Eurojust ten behoeve van de politieke instanties (Raad enz.) een ‘*written opinion*’ opstellen. Dat is hoe krachtig *Reding* Eurojust in de toekomst ziet. Dat is een heel bewuste keuze, enkel ingegeven door het feit dat een voldoende krachtig Eurojust haar parallelle voorstel voor Europees OM van meet af

aan helemaal kansloos zou maken. Nochtans hadden de Staats- en Regeringsleiders in het Programma van Stockholm uitdrukkelijk aangegeven dat, gebruik makend van de mogelijkheden van het Verdrag van Lissabon, Eurojust verder diende versterkt en uitgebouwd te worden, 'inclusief op het gebied van het inleiden van onderzoeken en het regelen van competentieconflicten', bv. door 'de nationale vertegenwoordigers van Eurojust of het college van Eurojust meer bevoegdheden te geven'.

EEN EUROPEES OM VOOR NEGEN LIDSTATEN?

Het Stockholmprogramma vermeldde de oprichting van een Europees OM enkel als een mogelijk te varen koers, d.i. indien evaluatie van een versterkt en verder uitgebouwd Eurojust zoals hiervoor vermeld daartoe zou nopen. Zoals aangegeven, opende het Belgisch Justitievoorzitterschap 2010 op dit punt evenwel meteen de voordeur voor *Reding* – wie weet misschien als stil zoenoffer voor het onderuit fietsen van haar plannen om tot daadwerkelijke vooruitgang te komen inzake 'vrij verkeer van bewijs' (*supra*). Die liet er de voorbije jaren dan ook geen twijfel over bestaan dat ze in 2013 zulk Europees OM zou voorstellen. Op 17 juli was het eindelijk zover. Twee voorstellen legde ze ter tafel, een i.v.m. het nieuwe Eurojust (*supra*) en het andere i.v.m. 'haar' Europees OM, dat ze *nota bene* al met ingang van 1 januari 2015 op de rails wil.

Technisch gezien dient vermeld dat volgens de met het Verdrag van Lissabon herbevestigde afspraken ter zake Denemarken principieel niet deelneemt aan het niet-Schengen-gebonden EU-beleid inzake justitie en binnenlandse zaken, zodat het per definitie buiten spel blijft bij het voorstel voor een Europees OM. Verder genieten het VK en Ierland overeenkomstig de Lissabon-afspraken een *opt-out*-status voor dit domein, zij het met de mogelijkheid om *ad hoc* – lees: per initiatief – voor *opting-in* te kiezen. Alvast het VK heeft prompt laten weten niet voor een *opt-in* te gaan. Ierland heeft formeel nog niets laten weten, maar het leidt geen twijfel dat het die lijn zal volgen. Informeel valt al te horen dat *Reding* maar wat opgezet is met het feit dat spelbreker VK aan de kant blijft. Het wordt immers al lastig genoeg om lidstaten voor haar initiatief te winnen. Volgens het Verdrag van Lissabon moet dat overigens – uitzonderlijk nog – bij unanimititeit van de resterende lidstaten, of via een zogenaamde 'nauwere samenwerking' van minstens negen lidstaten. In het persbericht dat ze op 17 juli lanceerde i.v.m. haar voorstel voor een Europees OM, trachtte *Reding* alvast strategisch Frankrijk en Duitsland aan haar voorstel te binden (of minstens bij de andere lidstaten de indruk te wekken dat de Frans-Duitse tandem erachter stond), door aan te geven dat de ministers van Justitie van beide lidstaten in een nota van 20 maart 2013 hun steun uitspraken voor de instelling van een Europees OM. Wie de nota ook gelezen heeft, weet evenwel dat die 'steun' er geen is voor een Europees OM zoals *Reding* dat ziet, maar voor een eventueel voorstel ter zake dat in elk geval op geen enkele manier inbreukt in de normale strafvorderingshuishouding van de lidstaten – wat het voorstel *Reding* precies wél doet. Een rondje blufpoker op hoog niveau dus. Hoe het ook uitdraait, een pak lidstaten is alvast tegen, hoe het ding er ook uit zou komen te zien. Denemarken bijvoorbeeld. In elk geval exit unanimitetispiste dus, zodat meteen duidelijk is dat een Europees OM er hooguit komt via een 'nauwere samenwerking'. Dat vergt zoals gezegd het akkoord van negen lidstaten. Of dat aantal wordt gehaald, is niet duidelijk. Mogelijk is het zeker, zelfs zonder de Frans-Duitse tandem. Spanje doet alvast mee, België ook, Luxemburg volgt evident. Nog een stuk of wat landen, zoals bij het voorstel voor een Europees Onderzoeksbevel, en de klus is rond. Maar wat wordt dat dan, zo'n Europees OM voor negen (of meer) lidstaten, en wat is de prijs die het globale EU-beleid daarvoor betaalt?

Het Europees OM zou exclusief bevoegd worden voor gerechtelijk onderzoek en vervolging van corruptie, fraude en andere misdrijven ten nadele van het EU-budget. Die worden m.a.w. weggetrokken uit de bevoegdheid van Eurojust, dat daar nu ten volle voor bevoegd is. OLAF zou alleen nog zijn klassieke rol – het voeren van administratief onderzoek – vervullen inzake onregelmatigheden (die geen misdrijf uitmaken) ten nadele van het EU-budget en inzake ernstig laakbaar gedrag in hoofde van EU-ambtenaren, zelfs als dit geen nadelige gevolgen heeft voor het EU-budget. Het gros van de benodigde onderzoekscapaciteit voor het Europees OM wordt ook weggezogen bij OLAF, dat op die manier het armlastige broertje wordt in de strijd tegen misdrijven die op de EU-begroting wegen. Het voorstel van verordening voor een Europees OM – dat in het ‘beste’ geval immers een vorm van nauwere samenwerking tussen negen lidstaten wordt – lijkt alvast erg problematisch te gaan worden voor de toekomst van de administratieve (en naderhand gerechtelijke) aanpak van EU-fraude en corruptie in de niet-deelnemende lidstaten. Ook voor hen wordt de rol van OLAF immers gereduceerd, zo lijkt het, wat impliceert dat die lidstaten er alleen komen voor te staan. Ook op Eurojust kunnen ze niet meer rekenen voor coördinatie ter zake, want dat agentschap verliest zijn bevoegdheid ter zake. Het lijkt dat daaraan hoe dan ook zal moeten worden gesleuteld, en dat kan maar op één manier: voor de niet-deelnemende lidstaten (het gros dus) alsnog alles bij het oude laten, inclusief een volledige administratieve onderzoeksbevoegdheid voor OLAF en het behoud door Eurojust van diens gerechtelijke ondersteunings- en coördinatietaak ter zake. Veel capaciteit zal OLAF in dat scenario niet kunnen missen. Het gevolg is meteen een flinke bijkomende hap uit de EU-begroting voor alle benodigde dubbele capaciteit (van een kostenefficiënt voorstel, zoals *Reding* het graag voorstelt, is dus geen sprake). Zowel Eurojust als het Europees OM hebben dan immers gerechtelijk onderzoek en vervolging van fraude, corruptie en andere misdrijven ten nadele van het EU-budget in hun portefeuille (elk voor andere lidstaten, wat bovendien tot bijkomend gehannes gaat leiden voor wat de coördinatie van grensoverschrijdende zaken binnen de EU betreft), en OLAF blijft nu eens wel, dan weer niet bevoegd om administratieve onderzoeken naar de betreffende misdrijven te voeren. Chaos alvast gegarandeerd, en dat allemaal voor een ideologische dada van de *Corpus Juris*-fetisjisten.

Het ernstigste punt van kritiek blijft sowieso dat *Reding* en de haren ervoor hebben gekozen om geen gebruik te maken van de mogelijkheid die artikel 85 van het VWEU biedt om net Eurojust – via een eenvoudig evocatierecht – een sterker mandaat te geven voor die gevallen waar dat nodig zou blijken (*supra*). De terechte zorg waar het *Corpus Juris* destijds aan tegemoet wou komen, was de inertie van de lidstaten om misdrijven ten nadele van het EU-budget effectief te onderzoeken en te vervolgen. Dat was inderdaad een treurige zaak, die een ingreep vergde. Artikel 85 VWEU voorziet evenwel de mogelijkheid voor een sterke rol voor Eurojust, inclusief dus voor misdrijven ten nadele van het EU-budget, inhoudend dat het de lidstaten zou kunnen bevelen strafonderzoeken en vervolging in te stellen en dat het positieve jurisdictieconflicten op bindende zou kunnen beslechten. Van die mogelijkheid gebruik maken was de enige logische en gebalanceerde beleidskeuze geweest. Gedaan immers met de eventuele inertie van de lidstaten, en dat niet alleen voor misdrijven tegen het EU-budget, maar ook voor alle andere misdrijven waarvoor Eurojust vandaag bevoegd is – in alle eerlijkheid: vaak belangrijker criminaliteit. Maar die keuze is net niet gemaakt. *Reding* houdt Eurojust bewust in een faciliterende, ondersteunende en coördinerende rol, met een zelfs zwakker initiatiefrecht wat het instellen van strafrechtelijk onderzoek betreft dan Europol en een pijnlijk mechanisme van mogelijke *indirecte* toegang tot

het Europol-datasysteem (en omgekeerd) (*supra*). Dat is eigenlijk misdadig. Voor het Europees OM rolt het verordeningvoorstel evenwel de rode loper uit. Het kan gewoon gebruik maken van het *case management system* van Eurojust, dat voorzien wordt van een *automatische* indicatorfunctie in geval er overeenkomsten zijn tussen de data-input door het Europees OM en die van Eurojust. Misdrijven ten nadele van het EU-budget mogen evident niet worden veronachtzaamd, maar het is volkomen absurd om elk mineur of niet-complex fraude- of corruptiegeval exclusief toe te vertrouwen aan een federaal Europees OM en daar bovendien een vervolgingslegaliteit aan te verbinden. Elk geval dient volgens het voorstel immers ook effectief opgevolgd en afgerond, zo nodig via minnelijke schikking, waarvoor bovendien geen enkele zwaarwichtigheids- of opportuniteitscriteria in het voorstel figureren. Koehandel wordt het dus ook wellicht, en *de facto* ongelijke behandeling. Voor andere misdrijven (terrorisme, mensenhandel, genocide, deelneming aan een criminele organisatie enz.) komt er zoals eerder gezegd zelfs geen evocatierecht in geval van stilzitten of gebrekkige coördinatie op lidstaat-niveau. Voor diegenen die zijn blijven steken in de oude *Corpus Juris*-gedachte zou het uitbouwen van een sterker Eurojust met volheid van bevoegdheid voor alle misdrijven waarvoor het vandaag bevoegd is uiteraard de pret hebben bedorven. Dan is er immers geen nood meer aan een Europees OM. Dat is nochtans de enige waarheid: er is geen nood aan. De oprichting ervan kan enkel leiden tot een niet te verantwoorden relatieve overprioritisering van misdrijven tegen het EU-budget. Het vergt nieuwe, extra capaciteit. Het verstoort de integriteit van de strafvorderingssystemen van de lidstaten. Het belooft gegarandeerd chaos en coördinatieproblemen en -conflicten binnen en tussen Eurojust, OLAF en het Europees OM zelf. Bovenal belemmert het een natuurlijke, graduele ontwikkeling van Eurojust naar een sterkere, 'federale' maar met zorg uit te oefenen complementaire bevoegdheid om te eisen en erop toe te zien dat de lidstaten zo nodig strafonderzoek en vervolging instellen of coördineren voor eender welke vorm van criminaliteit die de EU (en dus de lidstaten) als prioritair aan te pakken hebben aangemerkt, inclusief fraude ten nadele van de EU-begroting. Voor dat alles heeft het Belgisch voorzitterschap 2010 via zijn blanco cheque voor een Europees OM evenwel een stokje gestoken.

Maar misschien is er ook enig goed nieuws. Het verordeningvoorstel claimt namelijk dat verdachten er kunnen op rekenen dat hun procedurerechten nog beter worden beschermd dan nu op grond van de nationale rechtsstelsels van de lidstaten verplicht is. Het voorstel waarborgt bv. het recht op tolk- en vertaaldiensten, het recht op informatie en inzage in de processtukken en het recht op toegang tot een advocaat. Weinig indrukwekkend natuurlijk, want dat is precies de inhoud van de richtlijnen die in het kader van de Routekaart Procedurele Rechten zijn aangenomen en dus ook het interne recht van de lidstaten hertekenen. In de oprichtingsverordening worden evenwel nog meer rechten vastgesteld die niet zijn geharmoniseerd op grond van EU-wetgeving. Daarbij gaat het onder meer om het zwijgrecht en het vermoeden van onschuld, het recht op rechtsbijstand, het recht bewijsstukken over te leggen en het recht getuigen te horen. Allemaal erg hol en algemeen evenwel, en van geen enkele toegevoegde waarde t.a.v. het EVRM of het EU-Grondrechtencharter.

Het voorstel bevat ten slotte geharmoniseerde regels over de onderzoeksmaatregelen waarvan het Europees OM gebruik zou mogen maken en bepalingen inzake het verzamelen en aanwenden van bewijs. Kort gezegd moeten de deelnemende lidstaten ervoor zorgen dat het Europees OM alle mogelijke onderzoekshandelingen kan stellen, inclusief bijzondere opsporingsmethoden. De lijst van minimale onderzoeksdaden is eindeloos lang. Wat het aanwenden van bewijs betreft, bevat het voorstel een apart

artikel i.v.m. 'bewijstoelaatbaarheid'. Daarnaast was het uiteraard uitkijken, zeker tegen de achtergrond van de koers die de Commissie wou varen inzake grensoverschrijdende bewijstoelaatbaarheid in het kader van de wederzijdse rechtshulp tussen de lidstaten. Voorvechters van een nog laksere bewijstoetsing dan via de Belgische Antigoonregels kunnen evenwel een puntje zuigen aan de voorgestelde regeling. Door het Europees OM ingezameld bewijs moet door de rechter van de uiteindelijke forumstaat immers hoe dan ook worden toegelaten, zelfs als het niet is ingezameld in overeenstemming diens nationale procedureregels, tenzij de rechter vaststelt dat de eerlijkheid van de procedure er ernstig onder lijdt of dat er een loopje is genomen met de rechten van de verdediging, en dat in strijd met de artikelen 47 en 48 van het Charter. De daarin vervatte rechten zijn echter niet alleen erg algemeen geformuleerd en dus niet onmiddellijk operationaliseerbaar, ze slaan bovendien op de procesfase (recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht, recht op een eerlijke en openbare behandeling, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijke en onpartijdig gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld, recht op verdediging en vertegenwoordiging, recht op rechtsbijstand, vermoeden van onschuld), zodat zelfs met alle goede wil niet zou kunnen bedacht worden wat de waarde ervan zou kunnen zijn bij het inschatten van de wijze waarop bewijs tijdens het vooronderzoek is ingezameld. De kans op niet-conformiteit daarvan met de nationale spelregels van de uiteindelijke forumstaat is overigens behoorlijk groot. Zelfs al is bewijs immers in een bepaalde lidstaat verzameld in overeenstemming met de regels ervan, de uiteindelijke forumkeuze, die wordt gemaakt door een tienkoppig college (bestaande uit de Europees procureur, diens 4 adjuncten en 5 (willekeurige?) gedelegeerde procureurs) in samenspraak met de 'aangebrende' gedelegeerde procureur (voor zover het Europees OM niet op eigen initiatief handelt), staat daar eigenlijk volkomen los van. Ten slotte – moet het nog gezegd? – valt ook die forumkeuze zelfs niet te betwisten door de verdediging, dit volkomen in strijd met eerdere adviezen ter zake (VANDER BEKEN *et al.*, 2002), inclusief die in het masterplan Europese justitiële samenwerking (VERMEULEN, DE BONDY & RYCKMAN, 2012a).

GEEN DOORBRAAK INZAKE HORIZONTALISERING VAN DE EU-POLITIESAMENWERKING

Met het Zweeds Kaderbesluit en de overname van het Prüm-*acquis* (*supra*) werden – in het kader nog van de realisatie van het Haags Programma dat het Programma van Stockholm voorafging – voorzichtige maar niettemin belangrijke stappen gezet in de uitwerking van het zogenaamde 'beginsel van beschikbaarheid'. Dat had er eigenlijk per 1 januari 2008 al moeten voor zorgen dat informatie waarover de politiediensten in één lidstaat beschikken sowieso beschikbaar wordt voor de politiediensten van de andere lidstaten. Dat er destijds niet voor werd gekozen het beschikbaarheidsbeginsel niet te enten op het – in de justitiële samenwerking geïntroduceerde – wederzijdse erkenningsbeginsel van de wederzijdse erkenning, werd al eerder aangeduid als een belangrijke inconsistentie (VERMEULEN *et al.*, 2005). Dat nu evenwel terzijde gelaten, kan vandaag niet anders dan worden vastgesteld dat Binnenlandcommissaris *Malmström* heeft verzuimd het Stockholmprogramma uit te voeren. Daarin was immers vooropgesteld dat een Europees Indexsysteem voor Politiegegevens (*European Police Records Index System*) diende ontwikkeld te worden, via hetwelk de politiediensten van één lidstaat zouden kunnen uitvissen in welke andere lidstaat via het beschikbaarheidsbeginsel (zeg maar: Zweeds kaderbesluit) relevante informatie valt te halen. De politiediensten van alle lidstaten zouden daarom de informatie die ze in hun

databanken hebben via index-data moeten ontsluiten teneinde de collega's van andere lidstaten via *hit/no hit*-zoekopdrachten toe te laten of er informatie te halen valt i.v.m. een bepaalde persoon (of zelfs een bepaald voertuig, een bepaald rekeningnummer enz.). De Commissie bestelde daarvoor weliswaar een haalbaarheidsstudie, die tevens moest uitklaren of bestaande systemen (Europol-informatiesysteem, Siena, SIS II enz.) niet reeds toelaten het zelfde doel te realiseren. De studie *'on possible ways to enhance efficiency in the exchange of police records between the Member States by setting up a European Police Records Index System (EPRIS)'* (VERMEULEN *et al.*, 2012b) maakte glashelder dat dit laatste niet het geval was, en definieerde – op basis van uitvoerige consultatie van toekomstige gebruikers in alle lidstaten en van de bestaande instellingen en agentschappen – een volledige technische en functionele architectuur voor het op te zetten systeem. De Commissie liet evenwel informeel verstaan *liever geen* wetgevend initiatief te ontwikkelen. In haar mededeling ter zake maakt ze zich er vanaf door aan te geven dat de bestaande systemen nog niet volgens hun volle potentieel worden benut en dat ze de oprichting van EPRIS momenteel derhalve niet opportuun vindt. Nu is het misschien wel zo dat er nog wat rek zit/zat op het gebruik van de bestaande systemen, maar zelf mét alle rek eruit zou geen ervan ook maar in de buurt komen van een ontsluitingssysteem zoals EPRIS. Dat valt netjes na te lezen in de genoemde studie, die overigens alleen op de Commissie-webstek als *open access*-document te vinden is (dat moet immers), maar niet in boekvorm werd gepubliceerd. De Commissie was er immers voor beducht dat het lanceren van een heuse boekversie en de te verwachten bredere (online) verspreiding daarvan in academische en beleidskringen het voor de buitenwacht te helder zou maken dat haar mededeling geen steun vindt in de studie. Bij deze is dat – een beetje – rechtgezet. De noodzakelijke wind in de zeilen voor de horizontalisering van de EU-politiesamenwerking blijft evenwel uit. Nochtans hoefde Europol niets te vrezen. EPRIS zoals het werd uitgetekend, voorzag een automatische kopie van de horizontaal uitgewisselde informatie aan Europol zodra het een misdrijf binnen het Europol-mandaat betreft. Daartoe werd EULOCS (dat die conversie toelaat) in EPRIS ingebouwd. Het is dus alvast geen Europol-lobby die het voorstel heeft gekelderd. De Commissie leek gewoon schrik te hebben van haar eigen schaduw. Niets doen. Geen last. En dat voor de instelling die als de motor van de wetgevingsmachine geldt.

SNOWDEN EN PRIVACY IN DE TRANS-ATLANTISCHE POLITIËLE EN JUSTITIËLE INFORMATIE-UITWISSELING

Ten slotte nog iets over informatie-uitwisseling tussen de EU en de VS. Het Programma van Stockholm had vooropgesteld dat, in aansluiting bij Verklaring van Washington van oktober 2009, op dat vlak verder met VS diende onderhandeld met het oog op de snelle sluiting van een EU-VS-Overeenkomst over de bescherming van persoonsgegevens die worden uitgewisseld voor wetshandavingsdoeleinden. De bedoeling was om – spijs te onmogelijkheid om het VS-dataproctieregime als adequaat te beoordelen tegen de achtergrond van de Europese regels ter zake, wat nochtans een voorwaarde is om met derde landen persoonsgegevens te mogen uitwisselen – een trans-Atlantische *loop* te creëren voor de vrije uitwisseling (lees: terbeschikkingstelling aan de VS) van zulke gegevens voor de aanpak van criminaliteit, inzonderheid terrorisme. Eerdere 'realisaties' in die sfeer, zoals de Europol-VS-Overeenkomst van 2002, de EU-VS-Rechtshulpovereenkomst van 2003, de EU-VS-Overeenkomst inzake transfer van PNR-gegevens (*Passenger Name Record*), de TFTP2-overeenkomst van 2010 (tweede overeenkomst inzake het *Terrorist Financing Tracking Program* van de VS; de

eerste was door het Europees Parlement weggestemd), Europol als toetsingsinstelling aan te duiden voor VS-TFTP-verzoeken (VS-verzoeken om toegang te verkrijgen tot de bulk van het (via Swift verlopende) intra-Europese financiële verrichtingenverkeer met het oog op de detectie in de VS van financiering van terrorisme) hadden immers alle – terecht – kritiek gekregen omdat ze tot stand waren gekomen in de wetenschap dat het VS-gegevensbeschermingsniveau naar Europese normen niet adequaat was (zie o.m. DE BUSSEER, 2009; DE BUSSEER & VERMEULEN, 2010). Hetzelfde gold trouwens voor het door de Commissie ingestelde *Safe Harbour*-regime (dat aan bedrijven toelaat niet-temin persoonsgegevens richting VS te circuleren indien ze daar worden ontvangen door partnerbedrijven, onderafdelingen of hoofdzetels die zich er via zelfregulering toe hebben verbonden als een 'veilige haven' voor die gegevens te functioneren en ze dus niet verder te zullen verspreiden) en de *Binding Corporate Rules* (BCR's) op bedrijfske-tenniveau, waarvoor de Europese Artikel 29-Werkgroep (waarin de dataprotectie-autoriteiten van de EU-lidstaten gezamenlijk positie nemen) aval heeft gegeven. Beide zelfreguleringspistes – hoe waardevol ook – kunnen de bedrijven in de VS immers niet beschermen tegen (administratieve dwang)bevelen van de VS-autoriteiten om niet-temin de gegevens waarover ze beschikken voor deze laatste open te stellen of tegen het verplicht delen ervan met of capteren ervan door de inlichtingendiensten in het kader van de *Foreign Intelligence Surveillance Act* (FISA). Op zich is dat allemaal oud nieuws natuurlijk. Snowden heeft gewoon de verdienste het grote publiek er wakker voor te hebben gemaakt en zo ook druk te hebben gezet op de politiek (die eigenlijk niet ernstig kan voorhouden uit de lucht te komen vallen) – ook de Europese politiek. Reding instrumentaliseert *Prism* inmiddels al duchtig voor haar interne EU-agenda: 'Prism is het probleem. Mijn dataprotectievoorstellen (die momenteel flink in het slop zitten) het antwoord!' Niets daarvan natuurlijk. Maar misschien dat het bij sommigen wel pakt. Belangrijker is haar formele bekentenis op de informele raad Justitie van 19 juli 2013 in Vilnius dat de '*Safe Harbour agreement may not be so safe after all*' en dat ze daarom een evaluatie heeft bevolen van de *Safe Harbour*-regeling, waarvan de resultaten voor het einde van het jaar bekend zullen zijn.¹² Het is duidelijk dat een negatief rapport (het valt niet in te zien dat het positief zou kunnen zijn) wel gevolgen moet hebben voor het geheel van de hiervoor genoemde EU-VS-regelingen, en dus voor een globale herpositionering in het kader van de trans-Atlantische politiek-justitiële informatiehuishouding. Met dank aan Snowden.

REFERENTIES

- DE BONDT, W. (2012). *Need for and feasibility of an EU offence policy*. Antwerpen, Apeldoorn, Portland: Maklu.
- DE BUSSEER, E. (2009). *Data Protection in EU and US Criminal Cooperation, a substantive law approach to the EU internal and transatlantic cooperation in criminal matters between judicial and law enforcement authorities*. Antwerpen, Apeldoorn, Portland: Maklu.
- DE BUSSEER, E. & VERMEULEN, G. (2010). Towards a coherent EU policy on outgoing data transfers for use in criminal matters? The adequacy requirement and the framework decision on data protection in criminal matters. A transatlantic exercise in adequacy. In M. COOLS, B. DE RUYVER, M. EASTON, L. PAUWELS, P. PONSAAERS, G. VANDE WALLE, T. VANDER BEKEN, F. VANDER LAENEN, G. VERMEULEN & G. VYNCKIER (Eds.), *EU and International Crime Control. Topical Issues, Governance of Security Research Paper Series (Gofs)*. Antwerpen, Apeldoorn, Portland: Maklu, 95-122.

¹² http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-710_en.htm.

- MENNENS, A., DE WEVER, W., DALAMANGA, A., KALAMARA, A., KAZLAUSKAITĖ, G., VERMEULEN, G. & DE BONDT, W. (2009). *Developing an EU level offence classification system. EU study to implement the Action Plan to measure crime and criminal justice*. Antwerpen, Apeldoorn, Portland: Maklu.
- SCHMITZ, P.-E., MENNENS, A., VANHECKE, R., DE WEVER, W., AISOLA, K., FLAMMANG, M., BOUIRAF, A., DUBOIS, O., VERMEULEN, G. & VAN PUYENBROECK, L. (2006). *Review of National Criminal Records Systems in the European Union, Bulgaria and Romania with the view to the Development of a Common Format for the Exchange of Information on Criminal Records*. Brussel: Unisys.
- VANDER BEKEN, T., VERMEULEN, G., STEVERLYNCK, S. & THOMAS, S. (2002). *Finding the Best Place for Prosecution. European study on jurisdiction criteria*. Antwerpen, Apeldoorn: Maklu.
- VERMEULEN, G. (2009). Stockholm richting toekomst, via Brussel. Politie, justitie en strafrecht in de Europese Unie. *Panopticon*, 2, 1-6.
- VERMEULEN, G. (2011a). *Free Gathering and Movement of Evidence in Criminal Matters in the EU: Thinking Beyond Borders, Striving for Balance, in Search of Coherence*. Antwerpen, Apeldoorn, Portland: Maklu.
- VERMEULEN, G. (2011b). Oost, West. Thuis Best? Twijfelachtige vertrouwensbasis voor gedwongen terugkeer veroordeelde EU-onderdanen naar gevangenis in thuislandstaat. *Panopticon*, 6, 1-5.
- VERMEULEN, G. (2012). Prisoners' Rights in the EU & Procedural Rights in the Context of EU Cross-border Gathering & Use of Evidence in Criminal Matters. In G. VERMEULEN (Ed.), *Defence Rights. International and European Developments*. Antwerpen, Apeldoorn, Portland: Maklu, 105-137.
- VERMEULEN, G. & BRUGGEMAN, W. (Eds.). (2009). *Themanummer Panopticon 'Europees strafrecht 2010-2014'*. Antwerpen, Apeldoorn, Portland: Maklu.
- VERMEULEN, G. & DE BONDT, W. (2009). *EULOCs. The EU level offence classification system: A bench-mark for enhanced internal coherence of the EU's criminal policy*. Antwerpen, Apeldoorn, Portland: Maklu.
- VERMEULEN, G., DE BONDT, W. & RYCKMAN, C. (2012a). *Rethinking international cooperation in criminal matters in the EU. Moving beyond actors, bringing logic back, footed in reality*. Antwerpen, Apeldoorn, Portland: Maklu.
- VERMEULEN, G., DE BONDT, W. & RYCKMAN, C. (2012b). *Liability of legal persons for offences in the EU*. Antwerpen, Apeldoorn, Portland: Maklu.
- VERMEULEN, G., DE BONDT, W., RYCKMAN, C. & PER/AK, N. (2012a). *The disqualification triad. Approximating legislation. Executing requests. Ensuring equivalence*. Antwerpen, Apeldoorn, Portland: Maklu.
- VERMEULEN, G., DE BONDT, W. & VAN DAMME, Y. (2010). *EU cross-border gathering and use of evidence in criminal matters. Towards mutual recognition of investigative measures and free movement of evidence?* Antwerpen, Apeldoorn, Portland: Maklu.
- VERMEULEN, G., DE BUSSE, E. & VAN PUYENBROECK, L. (2010). *Vademecum Politie Euregio Maas-Rijn* [Data file].
- VERMEULEN, G., ECHAUDET, V., DE BONDT, W., FOCANT, J., KAZLAUSKAITĖ, G., DE WEVER, W., LOMBAERTS, M. & MEULEMANS, T. (2012b). *EPRIS: Possible Ways to Enhance Efficiency in the Exchange of Police Records Between the Member States by Setting up a European Police Records Index System*. Retrieved from http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/police-cooperation/general/docs/epris-final_report_en.pdf.
- VERMEULEN, G. & VAN DAMME, Y. (2010). *Nederlandse afhandeling van Belgische rechtshulpverzoeken*. Antwerpen, Apeldoorn, Portland: Maklu.

- VERMEULEN, G., VANDER BEKEN, T., DE BUSSEER, E. & DORMAELS, A. (2002) *Blueprint for an EU Criminal Records Database. Legal, politico-institutional and practical feasibility*. Antwerpen, Apeldoorn, Portland: Maklu.
- VERMEULEN, G., VANDER BEKEN, T., VAN PUYENBROECK, L. & VAN MALDEREN, S. (2005). *Availability of law enforcement information in the European Union. Between mutual recognition and equivalent right of access*. Antwerpen, Apeldoorn, Portland: Maklu.
- VERMEULEN, G., VAN KALMTHOUT, A., PATERSON, N., KNAPEN, M., VERBEKE, P. & DE BONDT, W. (2011a). *Cross-border execution of judgements involving deprivation of liberty in the EU. Overcoming legal and practical problems through flanking measures*. Antwerpen, Apeldoorn, Portland: Maklu.
- VERMEULEN, G., VAN KALMTHOUT, A., PATERSON, N., KNAPEN, M., VERBEKE, P. & DE BONDT, W. (2011b). *Material detention conditions, execution of custodial sentences and prisoner transfer in the EU Member States*. Antwerpen, Apeldoorn, Portland: Maklu.