

De Belgische politie- en veiligheidsagenda voor Europa is gematigd en realistisch, maar komt tot stand in een politiek niet transparant kader

PAUL DE HERT*

Het zijn drukke tijden op Europees vlak. Het Verdrag van Lissabon van 13 december 2007, met grote impact op de manier waarop binnen de Unie moet samengewerkt worden op het vlak van justitie en binnenlandse zaken, treedt waarschijnlijk in werking. Ten tweede moet er werk gemaakt worden van een nieuw Europees werkprogramma. Het 'Haags programma: Versterking van vrijheid, veiligheid en recht', het huidige vijfjarenprogramma, loopt tot eind 2009 en de opvolger, het zgn. programma van Stockholm voor de periode 2010-2014 wordt nu gefinaliseerd. Ondertussen rolt de machine verder en moeten alle individuele lidstaten afwisselend het Europees voorzitterschap waarnemen. België is aan de beurt tijdens het tweede semester van 2010 en is het daarom aan zichzelf verplicht om nu na te denken over de te leggen prioriteiten. In deze bijdrage wordt ingegaan op de rol die ons land kan spelen bij het ontwikkelen van Europees politie- en veiligheidsbeleid. Eerder dan alle individuele voorstellen onder oog-schouw te nemen, reflecteert de auteur over de noodzaak om beleid, – een politieke activiteit –, vatbaar te maken voor politiek debat.

1. PLEINVREES BIJ HET BEOORDELEN VAN EEN POLITIEK BELEID INZAKE POLITIE

De Europese dimensie van een politiebeleid beoordelen. Specifiek voor ons land een liberaal politiebeleid. Kan de gemiddelde lezer van dit heerlijke tijdschrift daar iets mee? Geraakt hij of zij voorbij de rechts/linkse tegenstelling en is hij of zij in staat de constanten en verschillen *aan te wijzen* met het beleid onder leiding van sociaal democraten (jaren negentig) en christen-democraten (jaren tachtig)? Sta me enig leedvermaak toe. Recent hebben zowel Marc Cools als Stefaan Pleysier, Evelien De Pauw en Johan Deklerck gereflecteerd over het beleid van voormalig minister van Binnenlandse Zaken Patrick Dewael rond een specialisatiejaar 'pré-politie en veiligheid' en over de recente wet op de gemeenschapswacht.¹ De gemaakte analyses zijn telkens log, mobiliseren alle grote hoofdstukken uit de politieke theorie en de criminologische theorie en leveren nooit een resultaat op dat op eenvoudige wijze algemene uitspraken toelaat. Het gebruik van de *catch all* term 'neoliberaal' in Pleysier's analyse brengt daarbij alleen maar oppervlakkige rust in de analyse. Als wetenschapper beleid politiek duiden is niet eenvoudig. Toch is het noodzakelijk en de wetenschappelijke wereld is het

* Professor Strafrecht aan de Vrije Universiteit Brussel

1 Wet van 15 mei 2007 tot instelling van de functie van gemeenschapswacht, tot instelling van de dienst gemeenschapswachten en tot wijziging van artikel 119bis van de nieuwe gemeentewet, *B.S.*, 29 juni 2007; COOLS, M., 'De gemeenschapswacht: een sociaal-etatistische valstrik?', *Private Veiligheid*, 2008, maart 2008, 13-17; DEKLERCK, J., PLEYSIER, S. & DE PAUW, E., 'Goed bestuur of doorgedreven veiligheidsfetisjisme? Patrick Dewael introduceert een opleiding 'pré-politie en veiligheid'', *Panopticon*, 2009, nr. 1, 54-64

aan zichzelf verplicht om de apparatuur voor zo een analyse te ontwikkelen.² Nederland heeft ter voorbereiding van dergelijke analyse een wetenschappelijke commissie ingesteld die na dik anderhalf jaar werk (een literatuurstudie, en interviews met sleutelfunctionarissen en deskundigen), aanbevelingen heeft gedaan over zo'n analyse (niet meer dan dat). De commissie (genoemd naar de voorzitter Suyver) geeft goede punten voor het voorbije beleid en de reeds genomen maatregelen (wetgevend, beleidsmatig, organisatorisch (bijvoorbeeld door de oprichting van een Nationale Coördinator Terrorismebestrijding), extra middelen voor de diensten) maar laat de uiteindelijke beoordeling aan anderen over. In de komende periode, aldus de commissie Suyver, zal door middel van extern onderzoek moeten worden gekeken naar de antiterroriswetten en de antiterrorismaatregelen in de uitvoeringspraktijk en tevens naar aspecten als onderlinge samenhang, legitimiteit en effectiviteit.³ Het eigenlijke beoordelingswerk wordt bijgevolg in de tijd doorgeschoven. Ik zou als opdrachtgevende minister mijn geld terugvragen.

Het spreekt voor zich dat het voorgaande ondergetekende in het bestek van deze bijdrage ontslaat van de plicht tot een allesomvattende analyse van de Belgische bijdrage aan het Europese veiligheidsbeleid. Een analyse van het Belgische beleid vereist een integrale analyse van gestemde wetgeving en van het voorgestelde beleid over inzet van organisatie en middelen. Eerder dan een analyse kies ik er voor om een stelling over dat Belgische beleid te poneren en aan te geven hoe ik tot die stelling kom. Mijn stelling luidt als volgt: *In de voorbije jaren heeft België op constructieve wijze mee vorm gegeven aan de Europese politiek inzake politie en veiligheid waarbij het niet weinig op de rem gestaan heeft wanneer andere lidstaten vergaande voorstellen inzake veiligheid lanceerden.* Een zekere zorg voor een evenwichtige balans tussen veiligheid en vrijheid lijkt me een constante te zijn van het voorbije Belgische beleid (waarbij ondergetekende geen enkele rol speelde). Dezelfde bezorgdheid spreekt ook uit de beleidsvoorstellen van de Belgische EU voorzitter inzake veiligheid en politie (deze voorstellen circuleren reeds, maar zijn nog niet publiek en evenmin finaal). Ik kom op die voorstellen kort terug, maar wil vooral de voorgaande stelling van deze bijdrage toelichten en er een onmiddellijk een tweede aan toevoegen: *politiebeleid is ten dele debet aan politieke keuzen maar daarover weten we erg weinig wanneer we kijken naar het beleid inzake Europa.*

2. GEBREK AAN TRANSPARANTIE VAN HET EUROPESE BELEID

Zowat alle ons bekende landen functioneren op basis van een ministerie van Justitie en ministerie van Binnenlandse Zaken. Niemand kan precies zeggen waar de precieze scheidslijn loopt tussen de bevoegdheden van beide ministeries. Het is niet onjuist om te stellen dat het eerste staat voor 'zeggenschap over de magistratuur' (in het bijzonder het openbaar ministerie) en het tweede over 'zeggenschap over de politie', maar de

2 Een goede start voor deze analyse vormt HEBBERECHT, P., *De verpaarsing van de criminaliteitsbestrijding in België. Kritische opstellen over misdaad en misdaadcontrole in de laatmoderniteit*, Brussel, VUB Press, 2009, 292p.

3 Commissie evaluatie antiterrorismebeleid (commissie Suyver), *Naar een integrale evaluatie van antiterrorismaatregelen*, Den Haag, Rijksoverheid, 10 juli 2009, 118p. (eveneens via <http://www.nctb.nl/Actueel/Rapporten/>). Eveneens: 'Kabinet gaat antiterrorismebeleid evalueren' Persbericht, 10 juli 2009 <http://www.justitie.nl/actueel/persberichten/archief-2009/90710kabinet-gaat-antiterrorismebeleid-evalueren.aspx>

waarheid is complexer en de dwarsverbanden maken het nu net zo spannend. Beide ministeries hebben wel altijd iets met elkaar te maken en houden elkaar in evenwicht. Als *check and balance* kan dat tellen. Hoewel het begrip *veiligheid* dwingt tot een herijking van de relatie,⁴ houdt deze spelverdeling goed stand en komt er in de meeste landen niets terecht van oproepen om beide ministeries te fuseren. De kans dat op dit punt in België iets veranderd is zeer gering. Niet alleen laat de verplichte samenwerking tussen beide ministeries toe dat politie en magistratuur een zekere greep hebben op elkaar, ook laat de samenwerking de coalitiepartners in de regering toe elkaar te controleren, wat verklaart waarom beide ministeries quasi nooit aan eenzelfde politieke familie worden gegeven.

Op Europees niveau liggen de kaarten anders. Sinds het Verdrag van Maastricht kent de Europese Unie drie pijlers. De derde pijler, 'samenwerking inzake justitie en binnenlandse zaken (JBZ)', bevat de bevoegdheden die aan veiligheid raken.⁵ Kenmerkend voor deze pijler is zijn intergouvernementeel karakter: de lidstaten delen het wetgevend initiatief met de Commissie en niets wordt beslist zonder dat elke individuele lidstaat akkoord gaat.

Over die derde pijlerstructuur is veel geschreven, recent nog door De Bondt en De Moor.⁶ Ondanks een toegenomen rol van zowel de Europese Commissie, het Europees Parlement en het Hof van Justitie met het Verdrag van Amsterdam (1997),⁷ blijft derde pijler besluitvorming een geprivilegieerd speeltje van de nationale ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie die samenkomen als 'Raad' en zonder veel transparantie juridisch bindende rechtsinstrumenten stemmen. Het Europees Parlement kan de initiatiefnemers niet voorafgaand horen, noch kritisch aan de tand voelen. Bovendien zijn de stemmingen van de Raad (lees: een verzameling nationale ministers) geheim. Het blijkt in de praktijk niet mogelijk om te weten waar de individuele nationale ministers staan en hoe ze gestemd hebben. Zo wordt het moeilijk om de Europese, laat staan nationale, politieke machine en het vertrouwde spel van kritische oppositie op gang krijgen. Niet alleen weten we niet hoe onze ministers denken, we weten ook niet wie van de twee bevoegde ministeries (Justitie of Binnenlandse Zaken) een dossier beheert. Ook is er die immer omnipresente tussenkomst van Buitenlandse Zaken, de onontkoombare interface tussen onze ambtenaren en het buitenland. Er was wat mist over de positie van sommige partijen over het asiëldossier in de regering Van Rompuy I, maar nooit zoveel als de mist die hangt rond het Europese Veiligheidsbeleid. Met welk standpunten vertrekken onze ambtenaren naar Europese beleidstoppen? Van welk

4 Zie voor een op de organisatiesociologie geënte analyse van het concept veiligheid: DE HERT, P., 'Een grondrecht op veiligheid: waarom en met welk doel? Juridische duiding bij een maatschappelijk debat', bijdrage aan K. RIMANQUE (ed.), *Het recht op veiligheid*, Referaten van de achtste studiedag van het Interuniversitair Centrum Mensenrechten (ICM) U. Antwerpen (UIA), 2001, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 2002, 39-75

5 De eerste pijler heeft betrekking op beleidsterreinen die zijn opgenomen in het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (EG-Verdrag), zoals visa- en asielbeleid, immigratie en andere beleidsterreinen die verband houden met het vrije verkeer van personen (Titel IV). Onder de derde pijler valt politieke en justitiële samenwerking op het gebied van strafzaken. De desbetreffende bepalingen zijn opgenomen in het Verdrag betreffende de Europese Unie (Titel VI van het VEU).

6 DE BONDT, W. & DE MOOR, A., 'De Europese Metamorfose? De implicaties van het Verdrag van Lisabon voor het Europees strafrecht', *Panopticon*, 2009, nr. 1, 31-53.

7 Het verdrag geeft aan de Europese Commissie een niet-exclusief initiatiefrecht; aan het Europees Parlement een adviesbevoegdheid m.b.t. derde pijler- rechtsinstrumenten en aan het Hof van Justitie een beperkte en facultatieve interpretatieve bevoegdheid naar aanleiding van vragen over derde pijler- rechtsinstrumenten.

departement vertrekken er ambtenaren? Als het gaat om interdepartementele tochtjes heerst er dan consensus? Ik weet het niet en lees er ook niets over in de kranten of op het Internet.⁸

Mijn eerste stelling over het voorbije Belgische beleid inzake veiligheid, met name dat het remmend werkte op veiligheidsvoorstellen die het perspectief van de vrijheden veronachtzamen, kan ik bijgevolg niet hard maken, bij gebrek aan politieke transparantie. Ik baseer die overtuiging op gesprekken met sommige ambtenaren en op een bredere analyse over het relatieve evenwicht dat in eigen land behouden werd op het vlak van criminele politiek.⁹ Een concreet voorbeeld is wel aan te wijzen, met name dat van Eurodac. De Europese Commissie heeft op 10 september 2009 een voorstel aangenomen om opsporingsdiensten van de EU-lidstaten toegang te verschaffen tot deze databank met vingerafdrukken van asielzoekers. Eurodac is indertijd opgezet om te kunnen vaststellen in welke EU-lidstaat vluchtelingen een eerste asielverzoek hadden ingediend.¹⁰ De bedoeling is om Eurodac te laten raadplegen door rechtshandhaving-autoriteiten voor de preventie en opsporing van terroristische misdrijven en andere ernstige strafbare overtredingen. Het nieuwe voorstel betekent het gebruik van de database voor heel andere doeleinden dan oorspronkelijk voorzien. Het voorstel strijdt met het fundamentele beginsel van gegevensbescherming en van de doelbinding. Ook proportionaliteit en subsidiariteit vormen beginselen van gegevensbescherming. Volgens een Europese werkgroep zijn er al genoeg andere databases en informatiebronnen beschikbaar voor opsporingsdiensten en laat de Commissie na aan te tonen waarom toegang tot Eurodac echt nodig is in de strijd tegen terrorisme en grensoverschrijdende ernstige criminaliteit.¹¹ België heeft zich aan de onderhandelingstafel steeds verzet tegen een te ruime toegang tot Eurodac. Deze kan alleen worden verleend in bijzondere omstandigheden, van geval tot geval te beoordelen, en met inachtneming van strikte waarborgen.

Een voorbeeld dat berust op wandelgangcontacten is op zich onvoldoende wetenschappelijk bewijs. Het gebrek aan politieke transparantie op Europees vlak laat ook niet toe om de *good* en de *bad guys* te onderscheiden. Zo heb ik de indruk dat de Nederlandse regering in de voorbije jaren een weinig eervolle politiek heeft gevoerd door elke Europees wetsvoorstel in het voordeel van de vrijheden en de rechten van de verdediging af te remmen (met het argument van het subsidiariteitsbeginsel) en weinig

8 Via de persberichten verstrekt na elke Raad (beschikbaar via <http://europa.eu/rapid/>) kan men zich een beeld vormen van wie in de delegaties van de lidstaten zit en welke onderwerpen besproken zijn geweest.

9 DE HERT, P. & JACOBS, A., 'Mesures de procédure spéciales et respect des droits de l'homme: rapport national belge', *Revue Internationale De Droit Pénal / International Review Of Penal Law Revista Internacional De Derecho Penal (RIDP/IRPL)*, vol.80, 2009 / 1-2 (CD-ROM Annexe), 29-66

10 Verordening (EG) nr. 2725/2000 van de Raad van 11 december 2000 betreffende de instelling van "Eurodac" voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van de Overeenkomst van Dublin, *PB*, L 316, van 15 december 2000, 1-10

11 De kritiek is geformuleerd door de Working Party on Police and Justice (WPPJ), een werkgroep die in het leven is geroepen door de Conferentie van Europese toezichthouders op de gegevensbescherming Cf. http://www.cbppweb.nl/downloads_int/20090917_WPPJ_Eurodac_press_statement-Final.pdf?refer=true&theme=purple. De idee om de Eurodac open te stellen voor veiligheidsactoren is al ouder. Zie voor een wat oudere, zeer volledige kritiek van deze idee de brief van de Commissie Meijers (Permanente commissie van deskundigen internationaal vreemdelingen, vluchtelingen- en strafrecht), 'Proposal to give law enforcement authorities access to Eurodac', 6 november 2007 via <http://www.statewatch.org/news/2007/nov/standing-cttee-on-use-of-eurodac.pdf>

tot geen enkel weerwerk tegen de Duitse veiligheidsagenda voor Europa te bieden.¹² Geen van mijn Nederlandse collegae schijnt dat echter op te merken. Empirisch onderzoek en papieren stukken ter staving zijn er niet of nauwelijks. Indicatief is m.i. wel het document *Kabinetstandpunt inzake de Nederlandse visie op een Toekomstig JBZ meerjarenbeleidskader 2010–2014 (Stockholm Programma)*.¹³ Dat bevat een voorbeeldig overzicht van voorgestelde maatregelen, inclusief een hoofdstuk *Gegevensverwerking optimaliseren* dat in de lijn van het visiedocument van de toekomstgroep Binnenlandse Zaken *Freedom, Security, Privacy – European Home Affairs in an open world* (hierover later meer) stevig inbeukt tegen de beginselen van het recht op verwerking van persoonsgegevens.

3. VOORSTANDERS VAN EEN HARD BELEID IN KAART BRENGEN

Het wordt tijd dat we wat opener praten over het politie- en veiligheidsbeleid in de lidstaten van Europa, in het bijzonder dat van Nederland en Luxemburg. Beide landen werken aan een Benelux strategie om invloed uit te oefenen op de EU agenda,¹⁴ maar men zou de politiek onrecht aandoen moest men over de verschillen in politieke samenstellingen van de respectievelijke regeringen heen stappen. Kan men spreken van politieke vriendschap met Nederland als men het plaatje maakt van de afgelopen regeringen in de afgelopen negen jaar? Alleszins op het terrein van politie en justitie merk ik opvallende verschillen op en ik pas voor een aantal ingrepen op deze terreinen aangebracht door de Balkenende-regeringen.

De notie van *bad guy* (onontbeerlijk in een adequaat politiek debat) brengt me bij de Duitse minister van Binnenlandse Zaken Wolfgang Schäuble (1942, CDU). Deze man, van 1989 tot 1991 minister van Binnenlandse Zaken in de regering geleid door Helmut Kohl, raakte in 1990 bij een aanslag door een verwarde man verlamd en zit sindsdien in een rolstoel. Ideeën over politie en veiligheid heeft Schäuble in overvloed. Onafgebroken pleit hij voor een verruiming van de opsporingsbevoegdheden van justitie in de strijd tegen terreur. Denk daarbij aan zijn voorstellen over het preventief in hechtenis nemen van vermeende, potentieel gevaarlijke terroristen, een 'bel- en internetverbod' voor deze categorie en heimelijk hacken en on-line spioneren van hun computers. Denk ook aan zijn pleidooien voor de inzet van het Duitse leger in voorkomende gevallen bij terreurbestrijding en voor 'targeted killing' (het gericht doden van (vermeende) terroristen). Met een fijn Noord-Europees gevoel voor debat onderstreept Schäuble boven-

12 Een hard veiligheidsdiscours toeschrijven aan Duitsland en zijn minister van BIZA (zie ook verder in de tekst) is nogal makkelijk en weerspiegelt de werkelijkheid niet. Dit toch doen is dan ook ten dele een retorische strategie. Vele mij bekende analyses over veiligheid zweven. De aanwending van een actorperspectief, dat namen plakt op door mensen genomen beslissingen (want daar gaat het over in de politiek), is m.i. dan ook een stap vooruit. Ik beklemtoon dat de passages over Duitsland met humor zijn geschreven en ook waardering bevatten.

13 Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 23 490, nr. 557, 20p. (via <http://ikregeer.nl/document/KST131081>)

14 Tijdens de JBZ-Raad van 27 en 28 november 2008 hebben de ministers van de Benelux ingestemd met de tekst van een Benelux *position paper* met betrekking tot klassieke justitieonderwerpen, zoals wederzijdse erkenning, monitoring van de rechtsstaat, vervolgings beleid en civiel recht. Op 20 februari 2009 keurde de ministers die verantwoordelijk zijn voor de migratie van de Benelux-landen een Position Paper van de Benelux Ministers op het gebied van asiel en migratie goed. Een position paper was eveneens aangekondigd voor het thema 'binnenlandse zaken'. Op het Internet is er in dit verband alleen een document aan te wijzen (zonder datum): *Stockholm Programme 2010-2014. Joint objectives for the future EU co-operation in the field of internal security Benelux Contribution* (6p.),

dien de nood om na te denken over ons begrip van rechtstatelijkheid. Voor deze politicus is er weinig twijfel over het gegeven dat terreur van zo een orde is dat het ons dwingt ons begrip van de rechtsstaat aan te passen.¹⁵ De man krijgt in eigen land stevig weerwerk hoewel zijn voorstellen naar verluidt sterk aanleunen bij het werk van zijn voorganger, de sociaal-democraat Otto Schily.¹⁶ Het is bij Schäuble dus niet 'ach hou toch op over de rechtstaat', maar wel 'de rechtstaat moet en kan anders'.

Soortgelijke positie werd ingenomen door voormalig Nederlands Minister van Justitie Piet Hein Donner (CDA).¹⁷ In 2005 stelde hij te begrijpen waarom een rechter een vermeende terrorist (Samir A) vrijsprak van het voorbereiden van terroristische aanslagen (er was nog geen uitvoering en in het klassieke strafrecht beoordeelt een rechter het handelen van mensen en niet het denken van mensen), maar hij koppelde daaraan de conclusie dat de rechtstaat (en de wetgeving op politie en justitie) moest veranderen om deze moderne problematiek het lijf te bieden (en er dus voor te zorgen dat vermeende terroristen wél een veroordeling krijgen).¹⁸ Zich zonder twijfel geruggesteund wetend door hun ministers interveniëren Nederlandse politietopli met regelmaat in de media doorgaans om hardere politiebevoegdheden te claimen. Op meer structurele wijze gebeurt dat in het visiedocument *Politie in ontwikkeling* (2005). In dat document wordt o.m. gepleit voor meer controle door de ontwikkeling van een nodale strategie en door het doorbreken van anonimiteit ook van onschuldige burgers wat zal worden aanvaard via een nieuw uit te tekenen sociaal contract.¹⁹

Voorstanders van een harde politielijn hebben het open debat én de studeertafel ontdekt, zoveel is duidelijk. Europa is voor deze visie om meerdere reden een zeer interessant beleidsforum. *Primo*, het is geen onbereikbaar forum doch integendeel een zeer bereikbaar forum. Als Schäuble in Duitsland spreekt, staat de oppositie klaar.²⁰ Te Brussel spreekt Schäuble evenwel alleen in een besloten gezelschap (de raden zijn zoals gezegd niet publiek en geheim) van collega's die ook bevoegd zijn voor binnenlandse zaken. Coalitiepartners die op de rem gaan staan, zoals te Berlijn, zijn er niet. Geraken die ministers het eens over een te nemen (kader)besluit dan krijgt dit een juridisch bindend karakter zonder *checks and balances* van parlement of grondwettelijk hof. Wil je in Duitsland bijgevolg iets realiseren, probeer het dan eerst uit op EUvlak en ga dan

15 VAN DER VAART, J., 'Duitsland niet toegerust voor bestrijden terreur. Minister Schäuble bepleit onconventionele aanpak, critici vrezen voor de rechtsstaat', *NRC Handelsblad*, 13 juli 2007, 4

16 *Ibid.*

17 O.m. http://www.regering.nl/Actueel/Persberichten_ministerraad/2003/10/Kabinet_presenteert_eigen_visie_op_rechtsstaat_en_rechtsorde

18 'Donner ziet problemen in de Nederlandse rechtsstaat', *Trouw*, 20 november 2005 Het interview met de minister kwam er naar aanleiding van de zaak Samir A.: Hof 's-Gravenhage 18 november 2005, LJN: AU6181 (Samir A.). Merken we op dat het arrest in cassatie door de Hoge Raad werd vernietigd (HR 20 februari 2007, LJN: AZ0213). De indruk dat het klassieke strafrecht niet uitgerust was, was evenwel toen reeds gecreëerd. Zie over deze jurisprudentie, alsmede over andere uitspraken onder meer tegen Samir A. (Rechtbank Rotterdam, 6 april 2005, LJN: AT3315 (Samir A.); Rechtbank Rotterdam, 10 maart 2006, LJN: AV5108 (Hofstadgroep)); J.M. Lintz, *De plaats van de Wet terroristische misdrijven in het materiële strafrecht*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers (WLP), 2007, 128 e.v.

19 Raad van Hoofdcommissarissen, *Politie in ontwikkeling. Visie op de politiefunctie*, Den Haag, NPI, 2005, 120p. (via http://www.politie.nl/Images/Landelijk/politie%20ontwikkeling_tcm31-339859.pdf). Zie over die rapport HOLLA, P. & DRAYER, H., 'Politie in ontwikkeling: Bernard Welten over de nieuwe missie van de politie', *Tijdschrift voor de Politie*, 2005, juni, 5-11; BEKKERS, V. & VAN SLUIS, A., 'Nodale politie in Nederland. Een tussenstand van zaken', *Panopticon*, 2009, nr. 2, 49-54.

20 Er is bij de digitale grondrechtenbeweging een afzonderlijke site over deze bewindsman open gesteld, met name http://wiki.vorratsdatenspeicherung.de/Wolfgang_Sch%C3%A4uble

terug naar eigen land met een voor de lidstaten bindende Europese beslissing.²¹ *Secundo* is het een dankbaar forum door de grote verscheidenheid aan *soft law* instrumenten naast klassieke *hard law* instrumenten. Niemand weet precies wat ‘gemeenschappelijke standpunten’ zijn bedoeld in artikel 34 EU Verdrag, of nog wat ‘Programma’s’ zijn van het voorzitterschap van de Raad of wat ‘Mededelingen’ zijn van de Commissie. Dergelijke Europese *soft law* instrumenten zijn ideale middelen om de geesten te kneden en beleid in vorming te sturen.²² Zo werd in het *Haags Programma* het tamelijk onvoorspelbare beschikbaarheidsbeginsel gedropt,²³ een beginsel dat niet zegt hoe informatie kan worden verkregen of hoe ze beschikbaar moet worden gesteld, maar wel een boodschap uitademt die genereus omspringen met gegevens tussen justitie en politiediensten aanmoedigt.²⁴ Niet lang daarna werd door de Commissie een mededeling over interoperabiliteit verspreid tegelijk met een voorstel voor een besluit inzake de toegang voor politiediensten tot het Europees informatiesysteem met gegevens over visa (zijnde gegevens uit de niet politieke sfeer).²⁵ Opnieuw een glibberig beginsel, interoperabiliteit, dat als ‘overwegend technisch’ wordt bestempeld, doch ingezet wordt om zeer concrete beleidsdoelinden te halen (maximaal registreren van reizigers en ter beschikking stellen aan de politie van de gegevens uit de bestaande en op te richten informatiesystemen op het gebied van justitie en binnenlandse zaken).²⁶ Temmerman

21 Zie voor een beschrijving van dit fenomeen van beleidschaal-manipulatie: DE HERT, P., ‘De soevereiniteit van de mensenrechten: aantasting door de uitlevering en het bewijsrecht’, *Panopticon*, 2004, vol. 25, nr. 3, 229-238; DE HERT, P. & WEIS, K., ‘Geglobaliseerde terrorismebestrijding en lokale rechtsbescherming. Europese rechters stappen niet mee in het scenario van de jumping of scales’, *Panopticon*, 2009, vol. 30, nr. 1, 1-8. Over “policy laundering”, het gebruiken van buitenlandse en internationale instanties om wetten er door te duwen die nooit zouden kunnen rekenen op goedkeuring thuis: Stanley, Jay, *The Surveillance-Industrial Complex: How the American Government Is Conscripting Businesses and Individuals in the Construction of a Surveillance Society*, American Civil Liberties Union, New York, August 2004, p. 15 (via http://www.aclu.org/FilesPDFs/surveillance_report.pdf)

22 Zie ook TEMMERMAN, K., o.c., 184.

23 Het Haagse Programma, *Versterking van Vrijheid, Veiligheid en Recht in de Europese Unie*, Conclusies van het Voorzitterschap, Brussel, 4-5 november 2004, 27-28. Zie ook TEMMERMAN, K., *Terreurbestrijding in België en Europa. De interactie tussen inlichtingendiensten, politie en justitie*, Antwerpen, Maklu, 2007, (205p.) i.h.b. 177

24 Het beginsel houdt in dat „in de gehele Unie een wetshandhavingsfunctionaris in een lidstaat informatie die hij voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft, kan verkrijgen van een andere lidstaat en dat de betrokken wetshandhavingsinstantie in een andere lidstaat die informatie voor het aangegeven doel beschikbaar stelt”. Zie over dit beginsel DE HERT, P., PAPANIKOLAIOU, V. & RIEHLE, C., ‘Data protection in the third pillar: cautious pessimism’, in M. MAIK (ed.), *Crime, Rights and the EU: The Future of Police and Judicial Cooperation*, London, Publisher: Justice, 2008, (196p.) 121-194

25 Commissie van de Europese Gemeenschappen, Mededeling over de verbetering van de doeltreffendheid, de interoperabiliteit en de synergie van de Europese gegevensbanken op het gebied van justitie en binnenlandse zaken, COM(2005) 597 definitief, Brussel, 24 november 2005, 12p. (via http://europaport.eerstekamer.nl/9345000/1/j9vvyg6ioydh7th/vgbwr4k8ocw2/f=/vh66dyjarz_xw.pdf)

26 In de mededeling wordt stilgestaan bij het huidige Schengeninformatiesysteem; het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II) dat voortaan ook Biometrie en vingerafdrukken bevat en meer zoekfinaliteiten aanbiedt; het visuminformatiesysteem (VIS), het Eurodac systeem (voor het vergelijken van vingerafdrukken van asielzoekers en illegale immigranten, teneinde de Overeenkomst van Dublin efficiënter toe te passen, waardoor de lidstaat die bevoegd is voor het onderzoek van een asielaanvraag kan worden bepaald); een op te richten registratiesysteem om niet EU inwoners zowel bij hun in- als uitreis te registreren; een gezamenlijke (op te richten) Europese databank van DNA-profielen of een netwerk van gekoppelde nationale DNA-databanken; een gezamenlijke (op te richten) Europese gegevensbank komt voor de registratie van de uitgifte van identiteitsbewijzen en reisdocumenten aan EU-burgers of een netwerk van gekoppelde nationale databanken met hetzelfde doel.

beschrijft accuraat hoe de twee beginselen en de wijze waarop ze in *soft law* instrumenten zijn gepresenteerd, aanleiding hebben gegeven tot veel kritische vragen over onder meer de draagwijdte en de politieke timing.²⁷ Duidelijk is alleszins dat deze twee beginselen van aard zijn om een belangrijke plaats te krijgen in de discussies over de EU veiligheidsarchitectuur en dat voorstanders van een harde uitbouw van politiebevoegdheden hun via *soft law* verworven status dankbaar aangrijpen om bezwaren op grond van rechtsbescherming en privacybescherming te relativieren.

Recente voorbeelden van Europese visiedocumenten, en in het bijzonder visiedocumenten waarin een harde politielijn wordt uitgezet, werden recent besproken door Gert Vermeulen in zijn editoriaal voor dit tijdschrift.²⁸ Deze documenten zijn bedoeld om het 'Programma van Stockholm' mee vorm te geven, een programma dat past in de rij politieke vijfjarenprogramma's gevormd door het Tampere-programma (oktober 1999) en het Haagse Programma (november 2004). Vermeulen wijst op het eindrapport van de toekomstgroep binnenlandse zaken en het eindrapport van de toekomstgroep justitie, tot stand gekomen onder het Duitse (2007) en Portugese (2008) EU-voorzitterschap, een politieke verklaring over het 'principe van convergentie', tot stand gekomen onder het Franse Voorzitterschap (2008)²⁹, een onder Tsjechisch voorzitterschap (2009) tot stand gekomen visiedocument op het gebruik van nieuwe technologie in het kader van de veiligheid,³⁰ en een voorstel van de Europese Commissie over het te schrijven Stockholmprogramma.³¹

Vooral het visiedocument van de toekomstgroep Binnenlandse Zaken *Freedom, Security, Privacy – European Home Affairs in an open world* heeft aandacht gekregen.³² Deze groep, bestaande uit de ministers van Binnenlandse Zaken uit Duitsland, Portugal, Slovenië, Frankrijk, Tsjechië en Zweden en een vertegenwoordiger aangeduid onder de ministers van Binnenlandse Zaken uit Spanje, België en Hongarije (dus zes plus één), werd door Schäuble in 2007 samengeroepen ter voorbereiding van het Stockholmprogramma. Na geheime deliberatie (met een beperkte transparantie achteraf) werd vervolgens in juli 2008 een rapport gepubliceerd.³³

27 Zo gaf de toepassing ervan aanleiding tot meningsverschillen tussen de Commissie en de Raad. Hierover TEMMERMAN, K., o.c., 130.

28 VERMEULEN, G., 'Stockholm richting toekomst, via Brussel. Politie, justitie en strafrecht in de Europese Unie, episode 2010-2014', *Panopticon*, 2009, nr. 2, 1-5

29 Raad van de Europese Unie, *Council Conclusions on the principle of convergence and the structuring of internal security*, 14069/08, Brussel, 3p. (via http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/103539.pdf)

30 Tsjechisch Voorzitterschap van de EU Raad, *Programme of Czech Presidency in the Council of the European Union in the Area of Justice and Home Affairs*, 1 Januari – 30 juni 2009, EU2009.cz, 13-14; Tsjechisch Voorzitterschap van de EU Raad, *Informal Council of Ministers for Home Affairs, Modern Technologies and Security*, Praag, 15 januari 2009, EU2009.cz., 8p.

31 Commission of the European Communities, *Communication From The Commission To The European Parliament And The Council An area of freedom, security and justice serving the citizen*, Brussel, COM (2009) 262/4, 33p.

32 Informal High Level Advisory Group on the Future of European Home Affairs Policy ('The Future Group'), *Freedom, Security, Privacy – European Home Affairs in an open world*, Report, 2008, 53p. (via <http://www.ecstatewatch.org/news/2008/jul/eu-futures-jha-report.pdf>). Een Nederlandse vertaling is beschikbaar via <http://register.consilium.europa.eu/pdf/nl/08/st11/st11657.nlo8.pdf> (Informeel adviesgroep op hoog niveau toekomst van het Europees binnenlandsezakenbeleid ('de Toekomstgroep'), *Vrijheid, veiligheid, privacy - het Europese binnenlandsezakenbeleid in een open wereld*, Verslag, 2008, 76p.

33 Raad van de Europese Unie, *Persmededeling 2887e zitting van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken Brussel*, 24-25 juli 2008, 37p. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/08/205&format=HTML&aged=0&language=NL&guiLanguage=en>

Zoals gezegd riep het rapport menige reactie op. Vermeulen wijst op het gebrek aan samenhang van het visiedocument van de ministers van Binnenlandse Zaken met het parallelle document van de ministers van Justitie. Materies in verband met politie en opsporing worden niet bestreken in het laatstgenoemde stuk maar 'weggezogen' in het Biza-stuk. Dit laatste leest bovendien als een politiek pamflet met weinig structuur en bevat naast harde voorstellen nergens aanknopingspunten voor een goede afweging van belangen met de rechtsbeschermin.³⁴

Fijnaut wijst op de passages in het rapport over *het convergentiebeginsel*, een beginsel dat in 2008 al boven kwam drijven in de reeds genoemde *Council Conclusions on the principle of convergence and the structuring of internal security*. Dit beginsel moet de politiek sturende fakkel overnemen van het beginsel van wederzijdse erkenning (Tampere Programma) en van het beschikbaarheidsbeginsel (Haagse Programma).³⁵ Elk programma schijnt dus zijn eigen beginsel te krijgen en ook nu weer laat het zich raden dat er veel politiek gewicht aan zal worden gegeven, hoewel de draagwijdte van dit beginsel opnieuw niet geheel duidelijk is.³⁶ Nochtans hoeft dit beginsel niet noodzakelijk een politieke knuppel te worden in handen van een hardere politielijn. Zeker wanneer ik de al genoemde *Council Conclusions* uit 2008 herlees dan vind ik onder de vlag van het convergentiebeginsel een opsomming van een hele reeks zonder meer aanvaardbare 'bottom up' initiatieven, gaande van uitwisseling van personeel, over delen en gemeenschappelijk aankopen van materiaal en het verbeteren van internationale operationele samenwerking en de instrumenten tot gegevensuitwisseling.

Welbeschouwd vangen de opstellers van het visiedocument van de toekomstgroep Binnenlandse Zaken weinig aan met het beginsel dat eenvoudigweg genoemd wordt en kort beschreven. Een onderbouwde band met de daaropvolgende reeks concrete, soms vergaande politieclaims wordt in het document niet gemaakt. Het heeft er alle schijn van dat de betrokken ministers van Binnenlandse Zaken het beginsel aanhalen in hun toekomststuk om een wat geleerder mantelpakje te geven aan hun desiderata. De echte theorievorming zit volgens mij niet *in* het document, maar in de commentaar van Vermeulen *over* het document. Deze auteur merkt over het stuk op dat het een op de Verenigde Staten gebaseerde *home land security* benadering uitademt waarin de klassieke taakverdeling tussen politie en justitie wordt weggeruimd en waarbij elk taboe op persoonsgegevens wordt weggenomen. In de naam van veiligheid moet dat allemaal sneuvelen.³⁷ De Nederlandse minister van Binnenlandse Zaken die niet in de denkgroep zat, doch wel schriftelijk adviseerde,³⁸ heeft ongetwijfeld een Engelse verta-

34 VERMEULEN, G., 'Stockholm', *l.c.*, 2-3.

35 FIJNAUT, C., 'De politie in de Europese Unie en het verdrag van Lisabon', *Vigiles. Tijdschrift voor politierecht*, 2009, vol. 15, nr. 2, (45-50), 47. Het beginsel "houdt in dat de lidstaten niet alleen via harmonisatie, maar ook langs operationele weg convergeren. Gemeenschappelijke opleidingsprogramma's, uitwisselingsnetwerken, solidariteitsmechanismen, bundeling van apparatuur, vereenvoudigde samenwerkingsprocedures, en uiteraard informatie-uitwisseling zijn van kapitaal belang om een waarachtige operationele samenwerking tussen de lidstaten tot stand te brengen. Het convergentiebeginsel zou worden toegepast op alle gebieden waar nauwere betrekkingen tussen de lidstaten mogelijk zijn: ambtenaren, instellingen, uitrusting en rechtskaders" (Informeel adviesgroep op hoog niveau toekomst van het Europees binnenlandsezakenbeleid, *o.c.*, 16-17)

36 Fijnaut acht het beginsel 'nog erg onhelder' (FIJNAUT, C., *o.c.*, 47).

37 VERMEULEN, G., 'Stockholm', *l.c.*, 2-6.

38 Op 27 maart 2008 heeft Nederland schriftelijke inbreng geleverd aan de Future Group of Home Affairs en de Future Group of Justice. Cf. Bijlage bij brief aan de voorzitter van de Nederland in de discussies de komende maanden, als ijkpunt voor de Eerste Kamer d.d. 17 juni 2008, 23 490, DL

ling van het hoger besproken visiedocument *Politie in ontwikkeling* (2005) met zijn klemtoon op nodaliteit opgestuurd, want sommige basisideeën komen mooi terug.

4. HET BELGISCHE MENSENRECHTENBELEID

Dat brengt me even terug in Nederland. Naar aanleiding van de bespreking van *Politie in ontwikkeling* door Rotterdamse collegae in dit tijdschrift, haastte Willy Bruggeman, één van Belgische meest gerenomeerde spreekbuizen van de politie, zich om er een sterke *disclaimer* bij te plaatsen door te wijzen op de privacygevaaren inherent aan dit nodale politieconcept.³⁹ Dat vond ik vrij leerrijk over het Belgische model dat er echt wel is, maar niet zo hoog in de bomen gaat hangen in vergelijking met de buurlanden. Belgische veiligheidslui (inclusief de politie) doen op voorbeeldige wijze *niet* aan theorievorming, maar beperken zich tot het agenderen van concrete vraagpunten over moeilijkheden opgelopen tijdens het politiewerk. Daarbij wordt overbodige polarisatie en relativering van de nood aan rechtstatelijke rechtsbescherming en gegevensbescherming vermeden. Ofwel heeft het voorbije beleid dat soort polarisatie niet toegelaten, ofwel is de politietop doordrongen van de nood om bij het beleid niet door te schieten richting *home land security*. Ik denk dat beide verklaringen opgaan en vind een *laudatio* meer dan gepast, aangevuld met een pleidooi om vooral niets aan de bestaande, gegroeide situatie te veranderen met zijn hoger besproken politieke *checks and balances*. Zo hebben vele politieplannen een weerslag op het wettelijke kader rond de bescherming van persoonsgegevens. De verantwoordelijke dienst daarvoor in België (de cel bescherming persoonsgegevens) is onderdeel van de Dienst mensenrechten van het Ministerie van Justitie, wat in de praktijk verklaart waarom vele voorstellen 'politie' ook via Justitie gaan.

Dit ene voorbeeld is alvast een institutioneel bewijs voor het Belgische model, dat ik zou omschrijven als een realistisch mensenrechtenmodel.⁴⁰ Wat mij betreft zou het naar Europa geëxporteerd mogen worden.⁴¹ De EU beschikt immers reeds over een uitstekend politiek wervend project, met name het streven naar een ruimte waarin vrede, veiligheid en rechtvaardigheid worden samengebracht. Deze concepten zijn veelzeggend en wervend, meer dan 'politieke' beginselen zoals wederzijdse erkenning, nodaliteit, beschikbaarheid en convergentie die wat mij betreft beter weggelaten worden

39 BRUGGEMAN, W., 'Nabeschuiving bij tekst 'nodale oriëntatie', *Panopticon*, 2009, nr. 2, 54-55. Tevens: BEKKERS, V. & VAN SLUIS, A., 'Reactie op de nabeschuiving van prof. dr. Willy Bruggeman', *Panopticon*, 2009, nr. 2, 55-56

40 Zie voor andere voorbeelden ook het gestelde sub randnummer 5. Nadeel aan de omschrijving van 'mensenrechtenmodel' is dat alle lidstaten zich beroepen op respect voor de mensenrechten. Zo vertrekken de Nederlandse voorstellen steevast van een referentie naar de rechtstaat en de mensenrechten, terwijl inhoudelijk de voorstellen steeds in de richting draaien van het verzwakken van het recht op bescherming van persoonsgegevens (cf. mijn analyse sub 5).

41 Ik laat met opzet het begrip mensenrechtenmodel pas op deze plaats vallen. In het kort komt dit model neer op een voortdurende zorg voor het samenbrengen van efficiënte politie met zorg voor mensenrechten. De wet van 5 augustus 1992 op het politieambt (*B.S.*, 22 december 1992) vangt niet toevallig aan met volgende klaroentoon over de mensenrechten: "De politiediensten vervullen hun opdrachten onder het gezag en de verantwoordelijkheid van de overheden die daartoe door of krachtens de wet worden aangewezen. Bij het vervullen van hun opdrachten van bestuurlijke of gerechtelijke politie, waken de politiediensten over de naleving en dragen zij bij tot de bescherming van de individuele rechten en vrijheden, evenals tot de democratische ontwikkeling van de maatschappij (...)" (art. 1).

uit de beleidsdiscussie.⁴² Te veel functioneren ze als stoorzenders op de mensenrechtelijke systematiek die in een ruimte van vrede, veiligheid en rechtvaardigheid centraal zou moeten staan: (nieuwe) politiebevoegdheden zijn prima mits ze berusten op duidelijke wetgeving, een legitiem doel nastreven en beantwoorden aan een democratisch-rechtstatelijke noodzaak. Aan de *stakeholders* van de veiligheid om bij elke gevraagde maatregel op basis van cijfers en gegevens die noodzaak hard te maken.

Keren we eens terug naar de aanleiding van deze bijdrage, met name het kritisch kijken naar de Belgische Voorzitterschapsprogramma 'politie'. Terecht onderstreepte Fijnaut dat de EU in de voorbije jaren enorm veel gepresteerd heeft: 1) er werden nieuwe organen en instellingen ontwikkeld, zowel met een algemene politieke strekking (bijv. Europol, Cepol, Frontex), als met een bijzondere strekking (bijv. Transpol (een samenwerking rond verkeerspolitiediensten), 2) grensoverschrijdende samenwerking tussen nationale diensten werd juridisch beter omkaderd, 3) meerdere Europese informatie-databanken werden ontwikkeld, en 4) in de grensregio's werden vergaande samenwerkingsverbanden opgericht.

Al jaren bepleit onderstaande zowel voor justitie als politie een meer bescheiden juridische agenda. Stop met opbouwen en hervormen, en zorg ervoor dat al dat bestaande ook gaat functioneren.⁴³ Hoewel we in december 2008 nog een regenbui strafrechtelijke wetgeving over ons uitgestort kregen,⁴⁴ lijkt het aanvoelen dat meer tekentafelbeleid niet wenselijk is, zich toch te verspreiden.⁴⁵ Fijnaut bepleit nog één zware hervorming ('omwille van Europa moet de politie in de lidstaten centraliseren'), een voorstel dat ik me als voorstander van de huidige Belgische structuur niet eigen maak.⁴⁶ Wat dan overblijft is inderdaad (slechts) operationeel en praktisch, op het gevaar af saai en ideeënloos bevonden te worden, wat recent de Commissie overkwam.⁴⁷

42 Over de problemen van zowel het beschikbaarheidsbeginsel als het beginsel van de wederzijdse erkenning wordt zeer kort maar leerrijk gerept in een discussietekst *Van Tampere tot Den Haag: is er vooruitgang? Vooruitgang en tekortkomingen in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht* opgesteld naar aanleiding van een studiedag georganiseerd op maandag 2 en dinsdag 3 oktober 2006 in het Europees Parlement, Brussel (via http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/632/632226/632226nl.pdf)

43 DE HERT, P. & DE ROOS, TH.A. 'De positie van Nederland in het Europees strafrechtelijk landschap. Pleidooi voor een bescheiden agenda', *Justitiële Verkenningen*, 2004, vol. 30, nr. 6, 119-140

44 DE HERT, P. & WEIS, K., 'Eindejaarsperiode verandert Europese strafrechtsruimte voorgoed', *De Juristenkrant*, vol. 10, nr. 185, 11 maart 2009, 5; DEWULF, S. 'Een strafrechtelijk offensief van de Europese Unie. Overzicht van nieuwe regelgevende en jurisprudentiële munitie voor het Europees strafrecht', *Nullem Crimen*, 2009, vol. 4, nr. 3.

45 Zie ook: Nathalie Pensaert, toespraak op het seminarie "Justitie, Veiligheid en Justitiële samenwerking - Asiel & Migratie" georganiseerd door FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en EGMONT - Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen, Brussel, het Egmontpaleis, 4 mei 2009; BALLIN, H., *Gemengd Platform over de toekomst van politieke en justitiële samenwerking in de EU*, Toespraak gehouden op de Universiteit Tilburg, 7 november 2008 (via <http://www.justitie.nl/actueel/toespraken/archief-2008/81107gemengd-platform-over-de-toekomst-van-politieke-en-justitiële-samenwerking-in-de-eu.aspx?cp=34&cs=581>); Kabinetsstandpunt inzake de Nederlandse visie op een toekomstig JBZ-meerjarenbeleidskader 2010-2014 (Stockholm Programma), *Kamerstuk*, 2008-2009, 23490, nr. 557, Tweede Kamer, 20p.

46 DE HERT, P., 'De politiehervorming en de heilzaamheid van het publieke', *Panopticon*, 1998, vol. 19, nr. 3, 199-206

47 CROSBIE, J., 'Justice and Home Affairs. The Stockholm Programme. The Commission short of ideas', *European Voice*, 18 juni 2009, 7.

Zich schrap zetten tegen wilde theorievorming (wellicht door onderonsjes van ministers van Binnenlandse Zaken te beperken) en consequent rationeel nadenken over elk voorstel tot versterking van politiebevoegdheden. Er is geen noodzaak om dit rechtstatelijke uitgangspunt te verlaten. Er is op Europees vlak een mooie traditie gegroeid om beleid te evalueren.⁴⁸ Een beleidsagenda voor het voorzitterschap opstellen of bijdrage aan het Stockholm programma kan bijgevolg niet moeilijk zijn. Tot dusver zijn er slechts twee teksten bekend. Enerzijds is er het document *Stockholm Programme 2010-2014. Joint objectives for the future EU co-operation in the field of internal security Benelux Contribution* (6p.), een document zonder datum⁴⁹ en anderzijds de nota Koekelberg van 12 december 2008.⁵⁰ Beide liggen grotendeels in de hoger beschreven 'realistische' lijn en ontberen gelukkigerwijze meer theoretische, visieachtige stukken. Laatstgenoemd document is een bundeling van *bottom up* initiatieven waaraan België tijdens zijn voorzitterschap prioriteit moet geven. Zo wordt voorgesteld in te zetten op grote conferenties rond reeds lopende Europese initiatieven om radicaliseringstendensen om te buigen in de sfeer van internetonderzoek van radicale sites en de inschakeling van gemeenschapspolitie in de strijd en voor de preventie van die radicalisering. Een ander groot project dat op de tafel ligt is de coördinatie van een Europese actie op het terrein tegen illegale migratie en illegale afvalstoffenzwendeel, beide fenomenen met een Europese dimensie. Ook wordt een verdieping en verspreiding aangekondigd van de concepten *European Crime Intelligence Model* en *Intelligence Led Policing*, wat me eerst de wenkbrauwen deed fronsen (cf. sub 7), doch bij nadere lectuur specifiek focust op het meer performant maken van dreigingsanalyses (en dus geen groot-schalige theoretische omslag inhoudt). Ook fris lijken me initiatieven om internationale verkeersboetes en het verkeersbeleid beter af te stemmen en te werken rond identiteitsfraude.

Eerstgenoemd document, dat als Benelux bijdrage wordt gepresenteerd aan het Stockholmprogramma, is een bescheiden vier punten programma (verbetering grensoverschrijdende samenwerking, verbetering van de uitwisseling van informatie, strijd tegen het terrorisme, burgerbescherming). Zo wordt in het eerste luik voorgesteld om op Europees vlak een voorbeeld te nemen aan het recente Beneluxverdrag inzake grensoverschrijdende politie-optreden van 8 juni 2004, met zijn vergaande bepalingen bv. op de grensoverschrijdende achtervolging, grensoverschrijdende observatie, bijstand op het gebied van de openbare orde en veiligheid, politie-interventies in dringende gevallen op het grondgebied van een ander land en de uitwisseling van materiaal. Concrete voorstellen dus. Het tweede van de vier luiken bevat maatregelen ter opti-

48 Cf. Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid: balans van het programma van Tampere en richtsnoeren voor de toekomst*, Mededeling aan de Raad en het Europees Parlement, Brussel, COM(2004) 401 definitief, 2 juni 2004, 33p.; Commissie van de Europese Gemeenschappen, 'Uitvoering van het Haags programma: koersbepaling', Mededeling aan de Raad en het Europees Parlement, Brussel, COM(2006) 331 definitief, 28 juni 2006, 15p. In eerstgenoemde mededeling analyseert de Commissie de sterkte- en zwaktepunten bij de uitvoering van het Tampere-programma en benoemt het een aantal prioritaire onderwerpen voor de komende 5 jaar (ondermeer de controle op de buitengrenzen en de strafrechtelijke samenwerking m.b.t. bewijsvergaring en -gebruik). In de tweede mededeling waarvan sprake maakt de Commissie een stand van zaken op over de uitvoering van het Haags programma en komt het tot de vaststelling dat er nog veel tekortkomingen bestaan, die in feite teruggaan tot het Tampere-programma.

49 Via <http://europaport.eerstekamer.nl/9345000/1/j9vvyg6ioydh7th/vgbwr4k8ocw2/f=/visegad13azj.pdf>

50 Federale Politie, Commissariaat Generaal, *Belgisch voorzitterschap Europese Unie 2010. Programma*, 12 december 2008, 40p.

malisering van de gegevensuitwisseling tussen politiediensten, doch de voorgestelde innovaties die kunnen raken aan de rechtsbescherming worden mooi gekoppeld aan de idee van mensenrechten en gegevensbescherming. De toon is opvallend minder conflicterend in vergelijking met het sub 5 besproken Nederlandse *Kabinetsstandpunt inzake de Nederlandse visie op een Toekomstig JBZ meerjarenbeleidskader 2010–2014 (Stockholm Programma)*. Het maakt dus uit of België mee aan de pen zit of niet. In het bijzonder volgende zinsnede valt op : “Developing a global and coherent long-term EU policy on law enforcement information exchange *which complies with a high level of data protection*, on the basis of an overall evaluation report on the implementation of the principle of availability of information and a thorough analysis of the gaps and the missing links and the needs that still exist for our law enforcement authorities” (onze cursiv.). Lippendienst of niet, het is iets dat ontbreekt in de meeste visiedocumenten van de voorstanders van een ‘hard’ *home land security* model. Leve het Belgische voorzitterschap, maar wel aftrek van punten voor het gebrek aan transparantie. Het beleid van Nederland en Duitsland is in vergelijking met dat van België nog enigszins helder gedocumenteerd wat een politiek debat toelaat. De afgeschermdede beredeneerde aanpak van België heeft het nadeel dat alleszins naar de beeldvorming de idee ontstaat dat er geen beleid is of geen daadkracht, wat een spijtige zaak is voor een mensenrechtenbeleid.