

# Het voorstel voor het Stockholm Programma:

een gebrekkige stimulans voor de discussie over de verdere ontwikkeling van de politieke en justitiële samenwerking in de Europese Unie

CYRILLE FIJNAUT\*

## Abstract

Deze bijdrage bevat een analyse van de totstandkoming en de inhoud van het voorstel van de Europese Commissie voor het Stockholm Programma met betrekking tot de politieke en justitiële samenwerking in de Europese Unie. Hiertoe wordt dit voorstel op vier punten vergeleken met de evaluatie van het Haags Programma die door de Europese Commissie werd gemaakt en met de voorstellen van de zogenaamde Toekomstgroepen Binnenlandse Zaken en Justitie. Deze vier punten zijn: de uitgangspunten van het voorgestelde beleid, de vormen van politieke en justitiële samenwerking, de instanties die een belangrijke rol spelen binnen deze samenwerking, en de integratie van de politieke en justitiële samenwerking in het buitenlands beleid van de Europese Unie. De conclusie is dat de besluitvorming binnen de Europese Unie omtrent de voortgang van dit belangrijke beleidsdomein niet alleen chaotisch verloopt maar ook onvoldoende aansluit op de ontwikkelingen zoals die zich in de werkelijke wereld buiten Brussel voordoen, bijvoorbeeld in de Euregio Maas-Rijn.

**Kernwoorden:** Europese Commissie – politieke en justitiële samenwerking – Haags Programma – Verdrag van Lissabon – Stockholm Programma – Toekomstgroepen – Euregio Maas-Rijn

## 1. INLEIDING

Het hing al tijden in de lucht. Er werd al maanden over gesproken. Maar op 10 juni 2009 was het dan eindelijk zover: de publicatie van de mededeling van de Commissie aan het Parlement en de Raad betreffende *Een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht ten dienste van de burger*.<sup>1</sup> Deze mededeling behelst het voorstel voor wat – naar analogie van het Tampere Programma (2000-2004) en het Haags Programma (2005-2009) - in de wandelgangen het Stockholm Programma wordt genoemd. Dit programma draagt deze naam om de eenvoudige reden dat het, in ongewijzigde of gewijzigde vorm, op het einde van het lopende (Zweedse) Voorzitterschap in Stockholm zal worden aangenomen door de Europese Raad.

Dit programmavoorstel is niet alleen in naam een vervolg op de twee eerder genoemde beleidsprogramma's aangaande de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Het berust ook op de evaluatierapporten met betrekking tot hetgeen onder de vlag van

\* Gewoon hoogleraar internationaal en vergelijkend strafrecht, Faculteit der Rechtswetenschappen, Universiteit van Tilburg

1 Commissie, *Een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht ten dienste van de burger*, Brussel, 10.6.2009, COM(2009) 262 def.

het Haags Programma werd verwezenlijkt.<sup>2</sup> Daarenboven draagt het voorstel de sporen van de toekomstverkenningen die twee Toekomstgroepen – samengesteld uit hoge vertegenwoordigers van de Raad, de Commissie en het Parlement – in de loop van 2007-2008 hebben gemaakt inzake het beleid dat omtrent “Binnenlandse Zaken” en “Justitie” in de periode 2010-2014 moet worden gevoerd.<sup>3</sup> Wie dus het voorstel voor het Stockholm Programma wil doorgronden op de grote punten die in deze bijdrage centraal staan – politie en justitie in relatie tot de strafrechtelijke samenwerking tussen de Lidstaten – ontsnapt niet aan de bestudering van al deze soms lijvige documenten.

Hierna zal dan ook in de eerste plaats niet alleen op hoofdlijnen een beeld worden geschetst van het voorstel voor Stockholm Programma maar zal dit beeld meteen ook kort worden afgezet tegen de beelden van de (bestaande en wenselijke) situatie zoals die zijn neergezet in de hiervoor genoemde evaluatierapporten en toekomstverkenningen. Bij deze vergelijking staan twee vragen centraal: hoe coherent en consistent is de besluitvorming over een zo belangrijk beleidsprogramma als dat aangaande de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht? En tot welk resultaat heeft de besluitvorming uiteindelijk geleid? Waarom deze twee vragen? Enerzijds omdat tot nu toe – ook in de wetenschappelijke literatuur – niet of nauwelijks systematisch aandacht is geschonken aan het daadwerkelijk verloop van de besluitvorming in de Europese Unie in relatie tot de Derde Pijler; het meeste onderzoek naar de besluitvorming heeft vooral betrekking op de totstandkoming van verdragen.<sup>4</sup> Anderzijds omdat de tekortkomingen in de uitvoering van het beleid dat door de Lidstaten in relatie tot de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht wordt afgesproken, voor een belangrijk deel wel eens het gevolg zouden kunnen zijn van de manier waarop dit beleid tot stand komt.

In de tweede plaats wordt het liggende voorstel voor het Stockholm Programma kort bekeken in het licht van het Hervormingsverdrag oftewel het Verdrag van Lissabon dat hoogstwaarschijnlijk in december 2009 in alle Lidstaten zal zijn aangenomen en dus begin 2010 in werking zou kunnen treden.<sup>5</sup> De reden waarom dit Verdrag erbij wordt gehaald, is tweevoudig. Aan de ene kant behelst dit Verdrag een aantal belangrijke wijzigingen in de manier waarop het beleid – en voor een stuk welk beleid desgevallend – ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht tot stand moet worden gebracht. En dus is het de vraag in hoeverre in het voorstel voor het Stockholm Programma al rekening is gehouden met deze wijzigingen. Aan de andere kant moet niet uit het oog worden verloren dat pas in het voorjaar van 2010 het actieprogramma bij het dan vastgestelde Stockholm Programma zal worden uitgebracht en dat in dit programma dus nog een aantal dingen kan worden meegenomen die niet stammen uit

2 In enge zin is deze evaluatie neergelegd in een mededeling van de Commissie: *Justitie, vrijheid en veiligheid in Europa sedert 2005: een evaluatie van het Haags Programma en het Actieplan*, Brussel, 10.6.2009, COM(2009) 263 def. In ruime zin is het resultaat van de evaluatie neergelegd in drie omvangrijke (niet in het Nederlands beschikbare) mededelingen van de Commissie. De voorname mededeling is: *Justice, freedom and security in Europe since 2005: an evaluation of the Hague Programme and Action Plan; an extended report on the evaluation of the Hague Programme*, Brussels, 10.6.2009, SEC(2009) 766 final. De twee andere mededelingen zijn te vinden onder de nrs: SEC(2009) 765 final en SEC(2009)767 final.

3 Informal High Level Advisory Group on the Future of European Home Affairs Policy, *Freedom, security privacy – European home affairs in an open world*, Brussels, June 2008, and High Level Advisory Group on the Future of European Justice Policy, *Proposed solutions for the future EU justice programme*, Brussels, June 2008.

4 Vergelijk F. LAURSEN (ed.), *The rise and fall of the EU's constitutional treaty*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2008, en S. LUITWIELER, *The black box of the Nice Treaty negotiations; the influence of the dutch cabinet*, Rotterdam, 2009.

5 Zie voor de tekst van het Verdrag het *Publikatieblad*, 9.5.2008, C115.

allerlei beleidsdocumenten van de afgelopen tijd maar alles te maken hebben met het Verdrag van Lissabon.

In de derde plaats wordt het Stockholm Programma hierna vluchtig onderzocht door de bril van de onderzoeken die in de voorbije jaren door de Tilburg-Leuvense onderzoeksgroep A. Spapens, C. Fijnaut, D. van Daele en B. Vangeebergen respectievelijk door het Gents-Tilburgse tweespan B. de Ruyver en C. Fijnaut zijn verricht omtrent de politieke en justitiële samenwerking tussen België, Duitsland en Nederland, en dit in het bijzonder in relatie tot deze samenwerking in de Euregio Maas-Rijn. En dit vanuit de vraag: wat zit er in dit programma voor de verdere ontwikkeling van deze samenwerking in deze regio? *The proof of the pudding is immers altijd in the eating!* Hierna wordt speciaal op de situatie in deze euregio teruggegrepen omdat zij door toedoen van deze onderzoeken kan worden beschouwd als de regio in de Europese Unie waarbinnen strafrechtelijke samenwerking tussen haar Lidstaten empirisch en juridisch het best werd onderzocht. En dit laatste is vanzelfsprekend geen toeval. De Euregio Maas-Rijn is één van de meeste urbane regio's in de Europese Unie en dus een regio waarbinnen er een toenemende behoefte is aan steeds verdergaande politieke, justitiële en ook meer en meer bestuurlijke samenwerking om het hoofd te kunnen bieden aan misdaadproblemen die de drie betrokken Lidstaten in deze regio delen.

Het besluit ten slotte wordt niet alleen gebruikt voor het geven van een eindoordeel over het ontwerp van het Stockholm Programma op de genoemde punten, maar ook voor een korte bespiegeling over de rol van het wetenschappelijk onderzoek met betrekking tot dit programma.

## **2. HET VOORSTEL VOOR HET STOCKHOLM PROGRAMMA IN VIER DELEN**

Zoals in de inleiding is aangegeven wordt in deze bijdrage aandacht geschonken aan twee grote punten in het voorstel voor het Stockholm Programma: politie en justitie in relatie tot de strafrechtelijke samenwerking tussen de Lidstaten. Dit wil zeggen dat een aantal andere belangrijke onderwerpen hier zonder meer buiten beschouwing blijven, bijvoorbeeld de grensoverschrijdende ordehandhaving door organen van de politie en de justitiële samenwerking in civiele aangelegenheden. Wat resteert is evenwel nog veel voor een al bij al korte bijdrage aan een themanummer van dit tijdschrift! Om dit "restant" te kunnen bespreken op de manier die hiervoor werd aangekondigd, is het hierna in vier stukken onderverdeeld.

Ten eerste zal worden ingegaan op de uitgangspunten voor het beleid inzake strafrechtelijke samenwerking. Ten tweede zal acht worden geslagen op de vormen van deze samenwerking in de Europese Unie. Ten derde wordt het oog gericht op de instanties die in deze samenwerking een belangrijke rol spelen. En ten vierde wordt gekeken naar de samenwerking met de wereld buiten de Europese Unie.

Per onderdeel wordt eerst kort aangegeven wat er in de evaluatie van het Haags Programma over wordt gezegd en wat de Toekomstgroepen er over te vertellen hebben. Vervolgens wordt vergelijkenderwijze besproken wat er in het voorstel voor het Stockholm Programma is opgenomen.

## 2.1 De uitgangspunten voor het beleid inzake politieke en justitiële samenwerking

### 2.1.1. Het Haags Programma en de Toekomstverkenningen

#### De evaluatie van het Haags Programma

In de mededeling van de Commissie betreffende de evaluatie van het Haags Programma wordt eraan herinnerd dat het, voor zover relevant in deze bijdrage, in dit programma met name ging om de bestrijding van georganiseerde criminaliteit en terrorisme, de versterking van Europol en Eurojust en de wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen. De Commissie meent dat weliswaar niet op alle punten evenveel vooruitgang is geboekt, maar dat wel zichtbare resultaten werden bereikt.

Hiertoe wordt in de mededeling onder meer in positieve zin gewezen op het feit dat er via een recent kaderbesluit omtrent de bescherming van gegevens in het kader van de politieke en justitiële samenwerking een zeker evenwicht werd gerealiseerd tussen het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de legitieme behoefte aan gegevensuitwisseling in het kader van de rechtshandhaving. Een ander goed voorbeeld betreft volgens de Commissie de uitwerking van het beschikbaarheidsbeginsel in het kader van het Verdrag van Prüm en later in het betrokken besluit van de Raad over de vereenvoudiging van de uitwisseling van informatie en intelligence tussen diensten betrokken bij de rechtshandhaving in de Europese Unie. Natuurlijk wordt hier ook de omzetting van de Europol Conventie in een besluit van de Raad genoemd dat Europol meer mogelijkheden biedt om meer operationeel te functioneren. Verder wordt gewezen op de uitwerking van een strategie voor de integratie van politie- en justitiebeleid in het buitenlands beleid van de Europese Unie. En *last but not least* wordt ook de introductie van het Europese aanhoudingsbevel opgevoerd.

Desalniettemin noemt de Commissie de vooruitgang traag waar het gaat om de wederzijdse erkenning in strafzaken en de politieke samenwerking en illustreert dit met het voorbeeld van het kaderbesluit over procedurele rechten van verdachten in strafzaken: het wordt maar niet aangenomen, ofschoon alle beroepsbeoefenaren het eens over het belang van dit besluit. De Commissie wijt dit gebrek aan snelheid grotendeels aan de “methode van de Derde Pijler”: de unanimiteitsregel, de ontoereikende rol van het Europese Parlement, de beperkte rechtsmacht van het Hof van Justitie alsmede de beperkte bevoegdheid van de Commissie om inbreukprocedures in te leiden.

Deze laatste vaststelling leidt aan het slot van deze mededeling, waar het gaat over de uitgangspunten voor toekomstige maatregelen, evenwel niet tot een expliciet pleidooi voor de ratificatie van het Verdrag van Lissabon. De punten die hier wel met nadruk worden aangestipt, zijn de volgende:

- verdere harmonisatie van de voorschriften inzake de bescherming van persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken;
- veel meer aandacht voor de “consolidatie en toepassing” van de maatregelen die in het verleden en de toekomst zijn/worden genomen, bijvoorbeeld via financiering van opleidingen en de toepassing van inbreukprocedures;
- daadwerkelijke evaluatie van de instrumenten die zijn aangenomen en de agent schappen die werden opgericht: hoe doeltreffend zijn die nu eigenlijk in de strijd tegen de georganiseerde misdaad; deze evaluatie blijft vaak achterwege omdat Lidstaten geen rapportageverplichting hebben inzake de uitvoering van beleid;

- verdere integratie van de buitenlandse dimensie van het VVR (vrijheid, veiligheid en recht)-beleid in het buitenlandse beleid van de Europese Unie.

In het wetenschappelijke debat is het geen groot punt, maar de Commissie wijst er ondertussen wel op dat voor diverse beleidsprogramma's veel geld werd uitgetrokken, bijvoorbeeld voor de strijd tegen terrorisme en (georganiseerde) criminaliteit 542 miljoen euro. Verder werd er nog meer geld besteed aan de opbouw van capaciteit om burgers, grenzen en infrastructuur tegen terrorisme en andere dreigingen te beschermen. En bovendien is er veel geld gestopt in de buitenlandse hulp op politie- en justitiegebied, onder meer ten bate van landen die op de een of andere manier grenzen aan de Europese Unie. Of hier nog meer geld naar toe moet, wordt in de mededeling niet gezegd.

In de slotregels van de mededeling wordt onverbloemd gesteld dat de EU trots kan zijn op wat in een betrekkelijk korte tijdsspanne werd gerealiseerd, maar dat de sterkte van het programma in wezen ligt in zijn langetermijnperspectief. Voor de nabije toekomst is het de uitdaging om de dynamiek te behouden, voort te bouwen op de successen maar ook rekening te houden met de lessen die werden getrokken.

### *De verkenning van de toekomst*

Het feit dat de toekomstverkenning voor de Derde Pijler eigenaardig genoeg ter hand werd genomen door twee verschillende Toekomstgroepen die bovendien ook nog geen moeite hebben gedaan om hun rapportages op elkaar af te stemmen, maakt het er niet eenvoudig op om op een coherente manier de grote lijnen van hun voorstellen samen te vatten. Een poging hiertoe levert het volgende op.

Waar het gaat om kwesties die “Binnenlandse Zaken” *regarder*en, moet het nieuwe programma volgens de betrokken Toekomstgroep een antwoord bieden op drie uitdagingen:

- het behoud van evenwicht tussen mobiliteit, veiligheid en privacy;
- de groeiende verwevenheid tussen binnenlandse en buitenlandse veiligheid;
- en de verzekering van een zo goed mogelijk mogelijke gegevensuitwisseling in Europa-brede informatienetwerken.

Naast allerlei meer specifieke maatregelen die hierna worden opgesomd, vraagt een adequate reactie ook om enkele overkoepelende acties. In relatie tot het eerst- en laatstgenoemde punt wordt voorgesteld om een allesomvattende informatiemanagement strategie te ontwikkelen. Wat het tweede punt betreft wordt gesteld dat de integratie van het binnenlands en buitenlands veiligheidsbeleid vraagt om intensivering van de samenwerking tussen de ministers van Binnenlandse Zaken, Buitenlandse Zaken, Ontwikkelingssamenwerking en Defensie.

Niet minder belangrijk is dat in het betrokken rapport – net als in het Tampere Programma en het Haags Programma – een beginsel wordt aangenomen dat leidend moet zijn bij de uitvoering van het nieuwe programma, het Stockholm Programma. Dit is zogenaamde convergentiebeginsel. Dit beginsel moet tot uitdrukking brengen dat de lidstaten dichter naar elkaar toe moeten groeien “not only by means of standardisation when necessary but also by operational means”. Dit betekent onder meer dat niet alleen individuele ambtenaren, maar ook instellingen, praktijken, uitrustingen en juridische kaders veel meer op één lijn moeten worden gebracht. Dit kan worden gerealiseerd via gemeenschappelijke opleidings- en uitwisselingsprogramma's, de pooling

van bijzondere uitrustingsstukken, de vereenvoudiging van samenwerkingsprocedures en natuurlijk de uitwisseling van informatie. Belangrijk is echter ook dat alle relevante en nuttige regelgeving in de Europese Unie op een gebruiksvriendelijke manier wordt gecodificeerd.

In het toekomstverkenning betreffende "Justitie" wordt ervan uitgegaan dat diverse uitdagingen om een reactie vragen, met name een betere rechtsbescherming van de burger, het gevecht tegen de georganiseerde misdaad en de externe, buitenlandse, dimensie van de Europese justitie-ruimte. Ter wille van een behoorlijk antwoord op deze uitdagingen is het niet alleen noodzakelijk om allerlei strategieën en maatregelen te nemen, maar ook om de werking van de Derde Pijler zelf aanzienlijk te verbeteren. Dit laatste komt neer op een fors aantal ingrepen: herstructurering van de werking van de Raad voor Justitie en Binnenlandse Zaken, meer overtuigende communicatie met het grote publiek over het beleid en de uitkomsten daarvan, verbetering van de kwaliteit van de wetgeving, duidelijke evaluatie van de implementatie, werking en handhaving van wetgeving, en aanscherping van de rapportageverplichtingen van de Lidstaten omtrent de uitwerking en doelmatigheid van beleidsprogramma's.

Verder moet hier worden gemeld dat ook deze Toekomstgroep niet alleen groot voorstander is van afronding van de besluitvorming met betrekking tot het kaderbesluit over de rechten van verdachten in het kader van strafprocedures, maar ook bepleit om de regeling van hun rechtspositie op bepaalde punten te versterken, bijvoorbeeld waar het gaat om de verwerkelijking van het vermoeden van onschuld. Aansluitend hierop kan worden opgemerkt dat deze Toekomstgroep opkomt voor een grondig onderzoek naar de manier waarop door zowel de Lidstaten als de Europese Unie zelf wordt omgegaan met persoonlijke gegevens, ook in relatie tot derde landen. Voldoet hun handelwijze aan de elementaire eisen van rechtsbescherming op dit gebied?

Tot slot wijst ook deze Toekomstgroep op het grote belang van de opbouw van een justitiële cultuur in Europa die wordt gedeeld door alle betrokken beroepsbeoefenaren. Een dergelijke cultuur is van doorslaggevend belang voor de versterking van het wederzijds vertrouwen in elkaars rechtstelsels. De Toekomstgroep vestigt vooral zijn hoop op grote investeringen in de opleiding van magistraten en andere actoren.

### *2.1.2. Het voorstel voor het Stockholm Programma*

In het voorstel voor het Stockholm Programma maakt de Commissie ook geen geheim van haar gemengde gevoelens waar het gaat om wat werd bereikt in de Derde Pijler. Enerzijds is positief dat de uitwisseling van gegevens tussen de politiediensten een stuk beter gaat en dat dankzij het Europese aanhoudingsbevel de uitlevering van misdadigers een stuk vlotter verloopt. Anderzijds wordt herhaald dat ook op strafrechtelijk gebied de vooruitgang "betrekkelijk traag" gaat, niet alleen omdat de Raad op dit terrein unaniem moet besluiten, maar ook omdat de Commissie geen inbreukprocedures bij het Hof van Justitie kan starten tegen Lidstaten die nalatig zijn bij de daadwerkelijke omzetting van afspraken. Mede hierom kon een aantal dingen niet worden verwezenlijkt: de vaststelling van minimumwaarborgen voor verdachten, de uitwisseling van gegevens over veroordeelde personen en verdere ontwikkeling van operationeel grensoverschrijdend politieoptreden.

Gelet op "de opgaven die voor ons liggen" is voor berusting in deze situatie echter geen ruimte, zegt de Commissie. In strafrechtelijk opzicht worden hier met name uitdagingen als de grenzeloze cybercriminaliteit en het terrorisme genoemd. Om werk te kunnen maken van deze opgaven op een manier die ook de voordelen van de Europese

Unie tastbaarder maken voor “de burger”, moeten er in het nieuwe meerjarenprogramma vier prioriteiten worden gesteld. De prioriteiten waar de strafrechtelijke politieke en justitiële samenwerking vooral aan wordt opgehangen, zijn die van “een Europa van recht en justitie” en “een beschermend Europa”.

In relatie tot de eerste prioriteit wil de Commissie enerzijds vasthouden aan het beginsel van de wederzijdse erkenning als “de hoeksteen van het justitiële Europa”; dit beginsel moet worden toegepast in alle fasen van de strafprocedure. Waarbij zij nog maar weer eens onderstreept hoe noodzakelijk het is – juist ook om het vertrouwen van burgers in de Europese Unie en het onderlinge vertrouwen tussen haar Lidstaten veilig te stellen – dat er snel een gemeenschappelijk stelsel van minimumgaranties voor verdachten wordt uitgebouwd. Anderzijds dringt de Commissie aan op de vaststelling van basiswaarden, met name met het oog op de bestrijding van bepaalde soorten grensoverschrijdende, bijzonder zware criminaliteit. Een punt dat in aansluiting op het vorenstaande moet worden aangeroerd, is dat de Commissie zich op het standpunt stelt dat de verdere uitwerking van de wederzijdse erkenning op justitieel gebied gepaard moet gaan met evaluatie van wat er feitelijk op het terrein gebeurt. In het bijzonder moet hierbij worden gelet op de doeltreffendheid van de (rechts)instrumenten die in het kader van de samenwerking worden aangewend en dus ook op de eventuele belemmeringen voor de goede werking van de Europese justitiële ruimte.

Met betrekking tot de tweede prioriteit staat voor de Commissie voorop dat er een “strategie voor de interne veiligheid” moet worden bedacht die enerzijds strookt met de grondrechten in de Europese Unie en anderzijds een gemeenschappelijke visie weer spiegelt “op hetgeen er op het spel staat”. Wat dit is, is niet heel duidelijk. Deze strategie moet in elk geval de “echte solidariteit” tussen de Lidstaten tot uitdrukking brengen en moet duidelijk maken wat tot de bevoegdheid van de nationale autoriteiten dient te behoren en wat doeltreffender op het niveau van de Europese Unie kan gebeuren. Verder moet zij het mogelijk maken om operationele prioriteiten vast te stellen en om de nodige middelen vrij te maken voor gecoördineerde acties tegen de belangrijkste dreigingen voor personen en gemeenschappen. Deze strategie moet ook worden gezien als een nuttige aanvulling op de al eerder bepaalde strategie inzake externe veiligheid en zo de band tussen interne en externe actie versterken.

In aansluiting op dit voorstel voor de bepaling van een strategie voor de interne veiligheid merkt de Commissie op dat het van groot belang is:

- dat er via opleidingen, uitwisselingsprogramma's e.a. een gemeenschappelijke cultuur tot stand wordt gebracht tussen nationale autoriteiten zodat zij stilaan de Europese ruimte gaan zien als de “natuurlijke ruimte” waarbinnen zij optreden;
- dat er wordt gewerkt aan de ontwikkeling van een Europees informatiemodel om de uitwisseling tussen de nationale overheden en de Europese actoren te bevorderen, inclusief zowel de opbouw van de capaciteit om die informatie strategisch te analyseren als de strakkere coördinatie van de netwerken van verbindingssambtenaren, niet alleen in de Lidstaten maar ook in derde landen;
- dat er moet worden nagedacht over een “echte architectuur van informatiesystemen” zodat de interoperabiliteit van databanken wordt gewaarborgd en een coherente ontwikkeling van de informatiesystemen mogelijk blijft;
- en dat er – om het voorgaande te kunnen verwezenlijken – moet worden overwogen om een “fonds voor interne veiligheid” op te richten.

De interne veiligheidsstrategie zou zich volgens de Commissie moeten toespitsen op twee grote probleemcomplexen: internationale georganiseerde criminaliteit en terro-



risme. Deze “prioritaire actieterreinen” moeten fungeren als “laboratorium voor ideeën en methoden”, dit wil zeggen dat voor de bestrijding van de bijbehorende misdaadfenomenen alle aanvaarbare instrumenten en methoden moeten worden beproefd zodat ze op een later tijdstip met succes kunnen worden toegepast op andere vormen van zware criminaliteit met een grensoverschrijdend karakter, zoals wapenhandel en piraterij.

Met “internationale georganiseerde criminaliteit” wordt in het voorstel voor het Stockholm Programma gedoeld op mensenhandel, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, cybercriminaliteit, en economische criminaliteit, inclusief namaak en corruptie. Bij terrorisme wordt in het bijzonder gedacht aan de (preventieve) bestrijding van radicalisering, aan strakker toezicht op het gebruik van internet voor terroristische doeleinden, aan de strijd tegen de financiering van terrorisme, aan de bescherming van vitale infrastructuur en aan de beveiliging van explosieven.

### *2.1.3. Een beknopte vergelijking: een nogal chaotisch voorstel*

Wanneer men het evaluatierapport over het Haags Programma, de toekomstverkenningen inzake Binnenlandse Zaken en Justitie, en het voorstel voor het Stockholm Programma op het niveau van de uitgangspunten naast elkaar legt, schrikt men.

Redelijkerwijze zou men mogen verwachten dat in laatstgenoemd voorstel op een coherente en consistente manier in positieve dan wel negatieve zin systematisch wordt ingehaakt op de belangrijke punten die in het evaluatierapport en de toekomstverkenningen worden opgevoerd, maar dit is bepaald niet het geval. In het voorstel voor het Stockholm Programma wordt een aantal kwesties zonder tekst en uitleg buiten beschouwing gelaten die in het evaluatierapport en in de toekomstverkenningen een belangrijke rol spelen, terwijl er in dit voorstel wél punten worden opgevoerd die in de andere stukken helemaal niet aan de orde zijn.

Hierom kan worden gezegd dat de besluitvorming over het nieuwe meerjarenprogramma tot nu toe duidelijk chaotisch is verlopen en dat het voorstel voor dit programma slechts ten dele wortelt in al het werk dat voordien werd verzet. Geen wonder dan ook dat het voorstel zelf, alles bij elkaar genomen, eveneens een nogal chaotische indruk maakt.

Programmapunten waar alle partijen het kennelijk over eens zijn betreffen met name de nodige versterking van de rechtspositie van verdachten, het belang van culturele convergentie tussen de politie- en justitieautoriteiten in de Lidstaten en versterking van de samenhang tussen het interne en externe veiligheidsbeleid. Waar tussen partijen minder overeenstemming over bestaat is niet alleen de noodzaak van een overkoepelende architectuur voor de informatiesystemen maar ook het grote belang van evaluatie van het beleid zoals dat door de Lidstaten daadwerkelijk wordt uitgevoerd. En dan is er een hele reeks punten die duidelijk nog in de lucht hangen: welke zijn in de buitenwereld nu precies de uitdagingen voor politieke en justitiële samenwerking en welk samenstel van uitgangspunten moet bij de reactie hierop gelden? Moet er al dan niet een leidend concept zijn – convergentie in dit geval – van waaruit het programma in grote lijnen wordt opgebouwd? Hoe kan de nu abominabele werking van de Raad voor Justitie en Binnenlandse Zaken structureel worden verbeterd? Is er een fonds voor de binnenlandse veiligheid nodig en waarvoor dan precies? Om enkele voorname voorbeelden te geven.



## *2.2 De vormen van politieke en justitiële samenwerking*

### *2.2.1 Het Haags Programma en de Toekomstverkenningen*

#### *De evaluatie van het Haags Programma*

In haar evaluatie van het Haags Programma wordt door de Commissie naar de toekomst toe niet gepleit voor uitbreiding of vernieuwing van de vormen van politieke en justitiële samenwerking, bijvoorbeeld door het beschikbaarheidsbeginsel ook toe te passen op andere gegevens dan vingersporen, kentekens en DNA.

In aansluiting op hetgeen eerder al werd gezegd over de bescherming van persoonlijke gegevens in het kader van onderhavige samenwerking moet wel worden gememoreerd dat de Commissie zich op het standpunt stelt dat harmonisatie van allerlei voorschriften die in het verleden ad hoc tot stand zijn gekomen, aangewezen is. Hoe dit moet gebeuren en op welke termijn laat zij in het midden.

#### *De verkenning van de toekomst*

In de toekomstverkenning aangaande “Binnenlandse Zaken” wordt niet zozeer gepleit voor uitbreiding van de mogelijkheden om samen te werken, maar wordt wel met klem naar voren gebracht dat vereenvoudiging van de procedures die zijn vastgelegd in overeenkomsten met betrekking tot politieke en justitiële samenwerking dringend noodzakelijk is, zeker in het geval van ambtshandelingen waarbij geen sprake is van de uitoefening van dwang.

In de toekomstverkenning betreffende “Justitie” wordt de invoering van een breed geschakeerd bewijsverkrijgingsbevel bepleit, gebaseerd op een evaluatie van het bestaande kaderbesluit terzake.

### *2.2.2. Het voorstel voor het Stockholm Programma*

In het voorstel voor het Stockholm Programma vraagt de Commissie niet om de ontwikkeling van nog weer allerlei nieuwe vormen van samenwerking. Met één grote uitzondering, namelijk de noodzaak van de invoering van een “echt Europees bewijsverkrijgingsbevel” dat in de plaats komt van alle bestaande rechtsinstrumenten. Een dergelijk bevel zal volgens de Commissie in de gehele Europese Unie een soepele en snelle samenwerking tussen de Lidstaten bevorderen, zeker wanneer de uitvoeringstermijn en de weigeringsgronden heel beperkt worden gehouden. In het verlengde van dit voorstel wordt geopperd dat er tevens moet worden gewerkt aan de ontwikkeling van een Europees bevel tot medebrenging en van een Europese set minimumregels ter vergemakkelijking van de wederzijdse toelaatbaarheid van bewijzen tussen Lidstaten.

Verder wijst zij heel nadrukkelijk op de noodzaak van een zekere harmonisatie van het materiële strafrecht van de Lidstaten om de wederzijdse erkenning van elkaars strafrecht(stelsel) te kunnen uitbreiden en de bestaande vormen van samenwerking op grotere schaal vlotter te kunnen toepassen. Hierbij gaat het vooral om de vaststelling van gemeenschappelijke definities en straffen voor bepaalde ernstige, grensoverschrijdende strafbare feiten als terrorisme, georganiseerde criminaliteit en aantasting van de financiële belangen van de Europese Unie.

### *2.2.3 Een beknopte vergelijking: weinig (nieuws) onder de zon*

Inhoudelijk gesproken is eigenlijk alleen het bewijsverkrijgingsbevel een vorm van samenwerking die op bredere steun kan rekenen. In hoeverre andere partijen dan de Commissie daadwerkelijk voelen voor verdere harmonisatie van strafbepalingen, is de vraag. Zoals ook niet duidelijk is of er een draagvlak is voor de idee van versoepeling van de grensoverschrijdende samenwerking waarbij de toepassing van dwangmiddelen niet aan de orde is, of voor het voorstel om de regelgeving inzake bescherming van persoonlijke gegevens te harmoniseren.

## *2.3 De instanties binnen de politiele en justitiele samenwerking*

### *2.3.1. Het Haags Programma en de Toekomstverkenningen*

#### *De evaluatie van het Haags Programma*

Zoals hiervoor al werd aangegeven spreekt de Commissie zich positief uit over de vernieuwing van het mandaat van Europol. Zij pleit niet voor verdere uitbreiding van dit mandaat in operationele richting.

Eenzelfde tevredenheid spreekt uit haar beoordeling van de mate waarin tegenwoordig Eurojust en het Europees Justitieel Netwerk steeds meer op zaaksniveau meespelen in de justitiële samenwerking in de Europese Unie. Ook hier uit zij geen wensen in de richting van uitbreiding van het mandaat.

Verder maakt de Commissie er met leesbaar genoeg melding van dat mede op haar initiatief werd overgegaan tot de oprichting van nationale bureaus voor de ontneming van vermogensbestanddelen en tot de aanleg van een gedecentraliseerd computernetwerk dat de Financiële Inlichtingendiensten verbindt.

En onder het motto dat doeltreffende samenwerking niet alleen vraagt om wederzijdse erkenning van beslissingen maar ook om doeltreffende opleiding van mensen wijst de commissie erop dat alleen al in 2007 400 rechters en aanklagers uit heel Europa deelnamen aan studie-, opleidings- en uitwisselingsprogramma's.

#### *De verkenning van de toekomst*

In het rapport van de Toekomstgroep "Binnenlandse Zaken" wordt in het verlengde van het voorstel om een overkoepelende architectuur te bouwen voor de informatiesystemen geopperd dat het nodig is om het technisch management van Europese databanken zoals het SIS, het VIC en Eurodac, om redenen van doelmatigheid onder te brengen bij één speciale instantie.

Belangrijk is ook het voorstel dat de levering van gegevens door de Lidstaten aan Europol noodzakelijkerwijze moet verbeteren wil het ooit een "genuine information platform" kunnen worden. Op grond van het zogenaamde Zweedse kaderbesluit zou het mogelijk moeten worden dat informatie automatisch wordt doorgeleverd aan Europol.

Verder wordt hier niet alleen een lans gebroken voor versterking van de positie van Europol en haar uitbouw tot een "competence centre for technical and coordinative support" maar ook voor de oprichting van *Police and Customs Cooperation Centres* in de lidstaten. Speciaal in de grensgebieden zouden dergelijke centra de draaischijven voor politieke samenwerking moeten worden.

Waar het speciaal gaat om de bestrijding van terrorisme meent de onderhavige Toekomstgroep dat de Europese Unie moet bewerkstelligen dat de bevoegdheden en middelen van de Lidstaten beter worden ingezet “since these are responsible for the operational fight against terrorism”. Complementair hieraan bepleit de Toekomstgroep dat er moet worden gewerkt aan de opbouw van een “institutional architecture” tussen alle betrokken partijen op dit gebied, waarbij niet alleen de rol van de nationale diensten, Europol en Eurojust maar ook die van het Joint Situation Centre (SitCen) in ogenschouw moeten worden genomen.

In de verkenning die de Toekomstgroep “Justitie” heeft uitgevoerd, wordt ten eerste vrij veel aandacht geschonken aan de versterking van het Europese Justitiële Netwerk: de selectie en opleiding van deelnemers moeten zorgvuldig gebeuren, het secretariaat moet beter worden opgetuigd, het stelsel van verbindingen moet niet alleen doeltreffend werken maar ook een vlotte uitwisseling van gegevens met Eurojust mogelijk maken.

Eurojust op haar beurt is volgens deze Toekomstgroep ook aan modernisering toe. Dit betekent onder meer: de nationale bureaus moeten dag en nacht bereikbaar zijn, de regeringen moeten hun justitiële autoriteiten aanmoedigen om meer gebruik van Eurojust te maken, en de samenwerking met Europol moet worden verbeterd.

Verder moet er meer werk worden gemaakt van de versterking van het vertrouwen en de samenwerking tussen justitiële autoriteiten in de Europese Unie. Met het oog hierop is het van belang om de uitwisseling van gegevens uit strafregisters verder te ontwikkelen op basis van de ervaringen die zijn opgedaan in het proefproject met de elektronische koppeling van deze registers.

### *2.3.2. Het voorstel voor het Stockholm Programma*

Met het oog op de vergroting van het wederzijds vertrouwen tussen de Lidstaten dat zo onmisbaar is voor de ontwikkeling van de wederzijdse erkenning, vindt de commissie het van groot belang dat Eurojust en de Europese justitiële netwerken meer worden ingeschakeld in grensoverschrijdende strafzaken en hiervoor ook meer technische middelen moeten krijgen, zoals beveiligde verbindingen. Parallel hieraan pleit zij ervoor dat alle nieuwe (straf)rechters en openbare aanklagers systematisch worden opgeleid in Europese aangelegenheden en deelnemen aan uitwisselingsprogramma's.

Meer bepaald verwacht de Commissie veel van Europol. Deze instantie moet niet alleen systematisch op de hoogte worden gehouden van de oprichting van gezamenlijke onderzoeksteams door de Lidstaten maar zij moet ook stevast worden betrokken bij belangrijke grensoverschrijdende operaties. Zij zou ook de banden met Eurojust steviger moeten aanhalen om ervoor te zorgen dat aan haar activiteiten justitieel gevolg wordt gegeven. Verder krijgt Europol de rol van draaischijf toegewezen in de netwerken van nationale instanties die betrokken zijn bij de bestrijding van cybercriminaliteit, kinderpornografie en economische criminaliteit, althans waar het gaat om de aanpak van witwaspraktijken. Bovendien wordt gesuggereerd dat Europol de opleidingstaken van CEPOL zou kunnen overnemen.

In het verlengde van de opmerkingen over Europol wordt ervoor gepleit om stelselmatig meer synergie te ontwikkelen tussen nationale, Europese en internationale instanties als Europol, OLAF en Interpol. Dit met het doel dat misdadigers de ruimte zonder grenzen niet kunnen gebruiken om te ontsnappen aan opsporing en vervolging. Complementair hieraan moeten volgens de Commissie de ervaringen met grensoverschrijdende regionale samenwerking worden uitgediept en gebundeld. Deze *exer-*

*citie* zou moeten leiden tot de ontwikkeling van een model inzake centra voor samenwerking tussen politie- en douanediensden, die allerlei taken kunnen uitvoeren, evengoed de begeleiding van grote evenementen als de grensoverschrijdende analyse van criminaliteit.

Verder wordt naar voren gebracht dat wellicht moet worden overgegaan tot de oprichting van een agentschap dat zich ontfermt over het beheer van de bestaande informatiesystemen in de Europese Unie zoals het Schengen Informatie Systeem (SIS II) en het Visa Informatie Systeem (VIS).

Tot slot wordt erop gewezen dat het Europees Waarnemingscentrum voor Namaak en Piraterij meer rekening zou moeten houden met de mogelijkheden om de desbetreffende strafwetgeving in de Lidstaten te handhaven.

### *2.3.3. Een beknopte vergelijking: twee lichtpunten in de duisternis*

Alles tezamen genomen leert vergelijking van de onderhavige stukken dat er tussen partijen grote overeenstemming bestaat over zowel de versterking van de (bestaande) rol van Europol, Eurojust en het Europees Justitieel Netwerk in de politieke en justitiele samenwerking in de Europese Unie als over de noodzaak om een agentschap op te richten dat instaat voor het beheer van grote databanken als het SIS.

Daarentegen verkeert men volstrekt in het ongewisse over het antwoord op de vraag of de taak van CEPOL inderdaad geheel of ten dele moet worden overgedragen aan Europol, op de vraag of het nodig is om met name in de grensgebieden gemeenschappelijke politie- en douanecentra op te richten, en op de vraag of en hoe op het vlak van de terrorismebestrijding de coördinatie tussen alle betrokken diensten en instanties in de Europese Unie moet worden verstevigd.

## *2.4 De politieke en justitiele samenwerking met de wereld buiten de Europese Unie*

### *2.4.1. Het Haags Programma en de Toekomstverkenningen*

#### *De evaluatie van het Haags Programma*

Zoals eerder al is gebleken maakt de Commissie er geen geheim van dat in haar ogen de ontwikkeling van een strategie voor het buitenlands politie- en justitiebeleid succesvol is verlopen en dat de integratie van dit beleid in het algemene buitenlands beleid van de Europese Unie van groot belang is. Zij laat het echter bij de vaststelling dat er flink is doorgewerkt aan de uitvoering van dit beleid en dat hierover periodiek verslag werd uitgebracht. Van nieuwe impulsen is geen sprake.

#### *De verkenning van de toekomst*

De Toekomstgroep “Binnenlandse Zaken” vindt het noodzakelijk dat bij politie missies in derde landen niet alleen de coördinatie tussen politie, krijgsmacht en diplomatie moet worden versterkt maar ook de banden met de bevoegde instanties bij de Raad moeten worden aangehaald. Lidstaten die deelnemen aan zulke missies zouden eigenlijk moeten zorgen voor de inzet van geïntegreerde politie-eenheden. In elk geval zou het beter zijn wanneer alle onderdelen van de politie, de krijgsmacht, de justitie e.a. die deelnemen aan een missie, worden ondergebracht in één en hetzelfde missie Centrum.

Verder moet worden overwogen om de Europese Gendarmerie evenals de civiele politiediensten uit de Lidstaten in te bedden in het juridische kader van de Europese Unie.

In de toekomstverkenning betreffende “Justitie” wordt er voor gepleit om de samenwerking met derde landen op een aantal manieren uit te breiden en te versterken zonder dat de bescherming van persoonlijke gegevens daar onder lijdt. Ten eerste wordt het nodig geacht om een nieuw coherent en consistent programma voor het buitenlandse beleid inzake justitie en binnenlandse zaken te formuleren. Ten tweede wordt voorgesteld om niet alleen de samenwerking van Eurojust en Europol met derde landen te versterken maar om ook in de omgeving van de Europese Unie regionale netwerken voor justitiële samenwerking op te bouwen, bijvoorbeeld in de Balkan en in het gebied rondom de Middellandse Zee. Ten derde wordt geopperd om van akkoorden voor justitiële samenwerking met derde landen instrumenten van buitenlands beleid te maken. En ten vierde vindt de betrokken Toekomstgroep dat moet worden doorgegaan met de levering van bijstand aan (mogelijke) kandidaat-Lidstaten.

#### *2.4.2. Het voorstel voor het Stockholm Programma*

In het voorstel voor het Stockholm Programma wordt duidelijk gesteld dat “de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht niet (kan) zonder sterke externe dimensie die moet aansluiten bij het externe beleid van de Europese Unie en die onze waarden moet uitdragen”. Hieraan worden in dit voorstel allerlei consequenties verbonden. Eén daarvan is dat de Europese Unie waar nodig politiesamenwerkingsakkoorden met derde landen moet afsluiten. Een consequentie is andere dat Europol haar betrekkingen met de buurstaten en buurregio's van de Europese Unie moet intensiveren en voorts nauwer moet samenwerken met politie missies.

In relatie tot derde landen moeten nadrukkelijk twee dingen een rol blijven spelen: aan de ene kant het aangaan van samenwerkingsverbanden tussen lidstaten en derde landen, al dan niet geconcretiseerd in rechtshulpovereenkomsten, aan de andere kant de evaluatie van hervormingen die in derde landen worden doorgevoerd op justitieel terrein. Dat de lidstaten hierbij meer van *elkaar's* methoden en ervaringen moeten kunnen leren, spreekt voor de Commissie welhaast voor zichzelf.

#### *2.4.3. Een beknopte vergelijking: een diepte-investering met vraagtekens*

Het heeft er veel van dat er tussen partijen overeenstemming bestaat over verdergaande investeringen in de buitenlandse betrekkingen van de Europese Unie op het terrein van justitie en binnenlandse zaken. Er moet in elk geval een nieuw beleidsprogramma voor worden ontwikkeld.

Naast de politieke samenwerking moet in het bijzonder de justitiële samenwerking langs verschillende wegen – via rechtshulpovereenkomsten, via Eurojust en het Europees Justitieel Netwerk, via netwerken van magistraten in de omgeving van de Europese Unie, en via de ondersteuning en evaluatie van het justitie-apparaat in kandidaat-Lidstaten - worden uitgebouwd.

Of er daarentegen veel animo bestaat voor een hechtere organisatie en aansturing van de Politie Missies, is niet duidelijk. Het is evenzeer de vraag of het baanbrekende idee om de Europese Gendarmerie en civiele politiediensten een reguliere plaats te geven aan het firmament van de Europese Unie wordt omarmd door alle partijen.

## 2.5 Afrondend: het huiswerk moet worden overgedaan

Zoals hiervoor werd vastgesteld valt er tot nu toe weinig lijn te ontdekken in de besluitvorming over het voorstel voor het Stockholm Programma en is het resultaat navenant: een voorstel dat veel weg heeft van een grabbelton. Dit roept vanzelfsprekend niet alleen indringende vragen op over de manier waarop de Raad van ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken feitelijk functioneert – zoals in de Toekomstgroep "Justitie" trouwens is gebeurd – maar ook over de werking van de Commissie en over de samenwerking tussen Commissie, Raad en Parlement. Is het hele Brusselse besluitvormingsproces over de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht niet toe aan een grondige revisie?

Hoe dan ook, er zit naar mijn mening weinig anders op dan in de komende maanden de discussie over het voorstel voor het Stockholm Programma op een zorgvuldige manier helemaal over te doen. Dit wil verschillende dingen zeggen.

Ten eerste moeten natuurlijk de grondige analyses inzake de uitvoering van het Haags Programma en de voorstellen van de Toekomstgroepen systematisch worden (her)bekeken op mogelijke aanknopingspunten voor het beleid van de komende jaren.

Ten tweede zouden hier ook andere algemene programma's, zoals het "18th month programme of the French, Czech and Swedish Presidencies"<sup>6</sup>, stelselmatig bij moeten worden betrokken. Hetzelfde geldt voor de evaluaties die in de voorbije jaren zijn gemaakt van de programma's op deelgebieden (drugs, wapens, terrorisme, mensenhandel e.a.).

Ten derde zou het niet overbodig zijn om ook eens te kijken naar de uitkomsten van het wetenschappelijk onderzoek dat her en der – ook buiten de Euregio Maas-Rijn – in de Europese Unie de laatste jaren werd verricht naar de feitelijke werking van de instrumenten die in de Derde Pijler zijn ontwikkeld om ernstige grensoverschrijdende problemen in de sfeer van misdaad en openbare orde aan te pakken.

Wellicht vinden sommigen het te ver gaan om te adviseren de komende maanden het huiswerk voor de opstelling van het Stockholm Programma over te doen. In het licht van de onveiligheidsproblemen die spelen en van de belangen die gemoeid zijn bij een behoorlijke aanpak ervan, is dit in mijn ogen niet zo.

## 3. HET VOORSTEL VOOR HET STOCKHOLM PROGRAMMA IN HET LICHT VAN HET VERDRAG VAN LISSABON

In haar voorstel voor het Stockholm Programma wijt de Commissie – zoals ze al zo vaak heeft gedaan – de tekorten in de uitvoering van het Haags Programma vooral aan de gebrekkige besluitvorming in de Derde Pijler. Hoe terecht dit verwijt is, is op zich een terechte vraag, als men ziet wat er ondertussen in deze pijler allemaal al werd gerealiseerd. Maar hiermee is natuurlijk niet gezegd dat die besluitvorming niet voor verbetering vatbaar is.

De Commissie zegt in dit geval alleen niet hoe zij zou moeten of kunnen worden verbeterd, en al helemaal niet dat het Verdrag van Lissabon in elk geval op dit punt een passende remedie is. Op dit Verdrag rust – uit vrees voor contraproductieve effecten, mag men na het debacle met het Grondwettelijk Verdrag aannemen – in dit verband kennelijk een taboe, althans zolang het niet in alle Lidstaten is geratificeerd (moet op het moment van schrijven nog gebeuren in Duitsland, Tsjechië en Ierland). Het voorstel

6 Council, 18-month programme of the Council, Brussels, 30.6.2008, nr. 11249/08, POLGEN 76.

wekt in elk geval niet de indruk dat gericht rekening is gehouden met de wijzigingen die het Verdrag van Lissabon mogelijkwijze teweeg zal brengen in de besluitvorming over het beleid inzake de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht en over de consequenties die deze wijzigingen zullen hebben op de programmering van het beleid met betrekking tot deze ruimte.

Wanneer men desalniettemin het Verdrag van Lissabon wél betreft bij de discussie over het Stockholm Programma, moet allereerst worden onderstreept dat de revolutionaire manier waarop in dit verdrag de besluitvorming betreffende de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht wordt geregeld, in hoge mate tegemoet komt aan een aantal van de klachten van de Commissie over de institutionele organisatie en werking van de Derde Pijler: het beleid inzake deze ruimte wordt een gedeelde bevoegdheid van de Unie en de Lidstaten, de unanimiteitsregel wordt in veel gevallen vervangen door de meerderheidsregel, het Parlement wordt medewetgever, de Europese Raad krijgt de bevoegdheid om strategische en operationele richtlijnen op te stellen, ondersteund door een Permanent Comité voor de Binnenlandse Veiligheid, en de Commissie krijgt de bevoegdheid om samen met de lidstaten te onderzoeken wat er in de praktijk terecht komt van het beleid dat werd afgesproken.

Nu ligt het voor de hand dat, als de Europese Raad metterdaad de bevoegdheid krijgt om via richtlijnen strategisch en operationeel in te grijpen in de manier waarop politie en justitie in de Lidstaten op zo'n belangrijke en gevoelige domeinen als misdaadbestrijding en ordehandhaving moeten functioneren in het kader van de Europese Unie, dat dan de allerhoogste eisen moeten worden gesteld aan de besluitvorming over die richtlijnen en dus over het beleidsprogramma waarop zij worden gebaseerd. En dus is de vraag die hier moet worden gesteld, of in de institutionele constellatie die door het Verdrag van Lissabon wordt geschapen, aan die eisen wél of op z'n minst beter kan worden voldaan dan in de bestaande verhoudingen.

Naar mijn mening is een positief antwoord op deze vraag bepaald geen uitgemaakte zaak. En dit om de eenvoudige reden dat het ook in de huidige constellatie heel goed mogelijk was geweest om een grondiger, meer samenhangend en consistent programma voor de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht te schrijven dan nu in de vorm van een voorstel voor het Stockholm Programma op tafel ligt. Met andere woorden: zoals de gebrekkigheid van dit voorstel niet zonder meer kan worden toegeschreven aan de huidige institutionele verhoudingen in de Europese Unie, zo moet ook niet worden gedacht dat een radicale verandering van deze verhoudingen op dit punt wonderen zal verrichten.

Toch valt niet uit te sluiten dat de warrigheid van het liggende voorstel voor het Stockholm Programma wellicht voor een stuk het gevolg is van de onzekerheid over het institutionele kader waarin dit programma de komende jaren moet worden uitgevoerd. Als dit zo is, dan had men dit probleem beter openlijk op tafel gelegd en duidelijk gezegd in welk kader het voorstel moet worden geplaatst. Of nog beter in mijn ogen: een degelijk programma ontwikkeld dat, daar waar het er toe doet, zou zijn afgestemd op zowel de bestaande als komende institutionele verhoudingen in de Europese Unie. Nu staat in elk geval het Zweeds Voorzitterschap voor de opgave om op enkele maanden tijd een dergelijk tweekoppig programma te ontwikkelen als kader voor het actieprogramma dat in de winter van 2010 moet worden opgesteld. Of het dit als zijn taak ziet, is evenwel de vraag. De voornemens die de Zweedse regering heeft bekend gemaakt, wijzen in elk geval niet op grote plannen in deze richting<sup>7</sup>.

7 The Swedish Presidency of the EU, *A more and secure and open Europe*, Stockholm, June 2009.



#### 4. HET VOORSTEL VOOR HET STOCKHOLM PROGRAMMA EN DE ERVARINGEN IN DE EUREGIO MAAS-RIJN

Over de Derde Pijler is door juristen, politicologen e.a. ontzettend veel geschreven, maar het empirisch onderzoek betreffende de daadwerkelijke werking van dit luik van de Europese Unie is naar verhouding zeer schaars. Er is wel enig onderzoek gedaan naar bijvoorbeeld de daadwerkelijke samenwerking tussen België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk rond het Kanaal of de samenwerking tussen Frankrijk en Spanje bij de bestrijding van de ETA, maar van gericht en omvattend empirisch en juridisch onderzoek is niet of nauwelijks sprake. Dit was één van de redenen waarom enkele jaren geleden aan de Universiteit van Tilburg samen met de KU Leuven een onderzoeksprogramma werd gestart omtrent de rechtshandhaving en criminaliteit in de Euregio Maas-Rijn. Later werd er samen met de Universiteit Gent gewerkt aan een onderzoek naar de beheersing van de *drugsgelateerde* criminaliteit in deze Europese regio.

In samenhang hiermee werd onderzoek opgezet rondom de daadwerkelijke verlening van politieke en justitiële rechtshulp door Nederland aan België, Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, en omgekeerd: door deze landen aan Nederland. De reden waarom ook dit onderzoek werd geëntameerd, was dat met name door de Commissie al jaren stelselmatig wordt beweerd, of toch tenminste gesuggereerd, dat de traditionele wederzijdse bijstand in strafzaken tussen de Lidstaten van de Europese Unie niet goed werkt en dat mede hierom alle kaarten moeten worden gezet op het beginsel van de wederzijdse erkenning. Omdat deze fundamentele claim, die verstrekkende gevolgen kan hebben, niet is onderbouwd, leek het van belang om te onderzoeken hoe de klassieke strafrechtelijke rechtshulp feitelijk werkt, juist ook in gevallen van zware misdaad die in de criminele politiek van de Europese Unie centraal staan: drugshandel, wapenhandel, mensenhandel e.a.. En het belang van dergelijk nader onderzoek is vandaag de dag niet minder groot dan vijf jaar geleden want ook in de onderhavige stukken blijft de Commissie onverkort op haar standpunt staan. Tegenwoordig ziet zij, is mijn indruk, rechtshulpverdragen nog vooral als een instrument van buitenlands justitiebeleid.

Het is hier natuurlijk niet mogelijk om de verschillende deelonderzoeken uitvoerig te bespreken.<sup>8</sup> Hun bespreking moet noodzakelijkerwijze beperkt blijven tot enkele opmerkingen die laten zien dat het standpunt van de Commissie niet houdbaar is en dat er alle reden is om in het Stockholm Programma de traditionele wederzijdse rechtshulp een volwaardige plaats te geven. Deze vorm van samenwerking is volstrekt onmisbaar in de Europese Unie van vandaag en kan voorlopig echt niet over de hele linie worden vervangen door het beginsel van de wederzijdse erkenning. In samenhang hiermee is het van belang om op deze plaats te onderstrepen dat uit deze onderzoeken blijkt dat er alle reden is om in het Stockholm Programma, enerzijds, het eerder genoemde convergentiebeginsel een centrale plaats te geven en, anderzijds, veel aandacht te schenken aan de structurele versterking van het onderlinge overleg tussen lid-

8 Zie met name: A. SPAPENS en C. FIJNAUT, *De problemen van transnationale (georganiseerde) criminaliteit en de grensoverschrijdende politieke, justitiële en bestuurlijke samenwerking*, Antwerpen, Intersentia, 2005; D. VAN DAELE en B. VANGEEBERGEN, *De inrichting van de opsporing en vervolging in België, Duitsland en Nederland en de internationale politieke en justitiële samenwerking in de Euregio Maas-Rijn*, Antwerpen, Intersentia, 2007; A. SPAPENS, *Georganiseerde misdaad en strafrechtelijke samenwerking in de Nederlandse grensgebieden*, Antwerpen, Intersentia, 2008; en C. FIJNAUT en B. DE RUYVER, *Voor een gezamenlijke beheersing van de drugsgelateerde criminaliteit in de Euregio Maas-Rijn*, Maastricht, Provincie Limburg, 2008.

staten over de gerichte dagdagelijkse aanpak van gemeenschappelijke misdaadproblemen, juist ook in de grensgebieden.

In aansluiting op deze conclusies kan de eerste opmerking zijn dat de incongruenties tussen de lidstaten in de manier waarop hun politie en justitie zijn georganiseerd, in de manier waarop het vooronderzoek in strafzaken institutioneel en procedureel vorm heeft gekregen, en in de manier waarop opsporingsbevoegdheden zijn toebedeeld en geregeld, de verlening van wederzijdse rechtshulp ontegenzeggelijk aanzienlijk compliceren. Hieruit vloeit de aanbeveling voort dat de lidstaten – als zij de strafrechtelijke samenwerking werkelijk belangrijk vinden – op de drie genoemde fronten gericht naar meer congruentie of convergentie moeten streven en dus niet telkens alleen vanuit de eigen historie en/of op grond van binnenlandse incidenten en/of op basis van eigen beleidsoverwegingen de organisatie en werking van hun politie- en justitieapparaat dienen te moderniseren. Een toenemende structurele convergentie tussen de lidstaten op het vlak van de strafrechtspleging en de misdaadbestrijding zou de doelmatigheid en daarmee ook de doeltreffendheid van de wederzijdse strafrechtelijke samenwerking zeer ten goede komen, zeker wanneer de ontwikkeling van deze vorm van convergentie ook nog eens gepaard zou gaan met systematische maatregelen om door middel van opleiding, detachering e.a. ook de culturele convergentie te bevorderen. Hierom is het van groot belang dat het betrokken beginsel in al zijn veelzijdigheid een centrale plaats krijgt in het Stockholm Programma en niet, zoals nu dreigt te gebeuren, hierin slechts een culturele rol wordt toegedicht.

De tweede opmerking is dat juist in het licht van alle structurele en culturele incongruenties tussen de lidstaten (en dus incongruenties die niet makkelijk op te heffen zijn) de wederzijdse rechtshulp in strafzaken – ook in haar meest primitieve vorm, zoals vastgelegd in het Verdrag van de Raad van Europa van 1959 – een buitengewoon flexibel middel vormt om over al deze incongruenties heen ook in zeer ernstige strafzaken op een vlotte en doeltreffende manier grensoverschrijdend samen te werken. Van dit middel mag dus niet – ten voordele van het beginsel van wederzijdse erkenning – lichtzinnig afstand worden genomen in het definitieve Stockholm Programma en het actieprogramma dat hierbij hoort. Integendeel, de traditionele vormen van rechtshulp zijn in de dagelijkse praktijk heel hard nodig. Hun grootschalige toepassing kan de structurele en culturele convergentie tussen de lidstaten op het punt van de strafrechtspleging en misdaadbestrijding trouwens zeer ten goede komen en zodoende ook de weg verder vrij maken voor de invoering van het beginsel van wederzijdse erkenning. Het is immers maar in de mate dat de structurele en culturele convergentie tussen de lidstaten verder toeneemt, dat er ook meer ruimte komt voor de toepassing van het beginsel van de wederzijdse erkenning. En niet andersom, zoals de Commissie schijnt te geloven.

De derde opmerking is dat de Commissie in haar voorstel veel te ver gaat met het positioneren van Europol en Eurojust als instanties die steeds moeten worden ingeschakeld wanneer een strafzaak grensoverschrijdende dimensies vertoont. Deze ambitie demonstreert heel goed dat de schrijvers van het voorstel voor het Stockholm Programma zeer ver af staan van de praktijk van de strafrechtelijke misdaadbestrijding, zeker van haar praktijk in de grensgebieden: in verreweg de meeste gevallen hebben de lidstaten bij hun onderlinge samenwerking in die gebieden Europol, Eurojust en het Europees Justitieel Netwerk, helemaal niet nodig; hun inschakeling in alle mogelijke opsporingsonderzoeken zou deze onderzoeken alleen maar onnodig compliceren. De redacteurs van het Stockholm Programma zouden er dan ook beter aan doen om te proberen criteria te ontwikkelen voor die gevallen van grensoverschrijdende misdaad

waarin de genoemde instanties werkelijk een constructieve rol zouden kunnen spelen. En in het verlengde hiervan zouden zij er verstandiger aan doen om – ook in het licht van het convergentieprincipe – na te gaan hoe politie en justitie in de lidstaten op nationaal niveau moeten worden ingericht om in die gevallen een vlotte strafrechtelijke samenwerking mogelijk te maken.

De vierde opmerking heeft speciaal betrekking op de ontwikkelingen in de grensgebieden. Wat in deze gebieden allereerst nodig is voor een vlotte onderlinge politieke en justitiële samenwerking, is de institutionalisering van het overleg tussen de betrokken justitiële, politieke en ook bestuurlijke autoriteiten, niet alleen om in concrete gevallen knopen door te hakken, maar ook om een criminele politiek voor hun gemeenschappelijk grensgebied af te spreken die hen in staat stelt om prioriteiten in het beleid te bepalen en in functie van die prioriteiten de beschikbare capaciteit te verdelen. Ten tweede wordt het ook steeds meer nodig om de samenwerking in de grensgebieden meer structureel te organiseren door, zoals in de voorstellen voor het Stockholm Programma terecht wordt bepleit, de oprichting van permanente politie- en douanecentra of door in elk geval politiemensen en douaniers in min of meer hecht gestructureerde bureaus, task forces of netwerken onder te laten samenwerken. Hierbij moet – ook gelet op de ervaringen in de Euregio Maas-Rijn waar een aantal jaren geleden reeds een gemeenschappelijk politiecentrum werd opgericht (gevestigd in Heerlen) – wel worden aangetekend dat het zeer belangrijk is dat ook de justitiële samenwerking in zulke centra een vaste plaats krijgt. En dit om de eenvoudige reden dat in elk geval bij de grensoverschrijdende strafrechtelijke misdaadbestrijding de politieke en de justitiële samenwerking haast als vanzelf in elkaar grijpen. Ten derde blijkt dat er gewoon meer geld nodig is om deze alsmear belangrijker wordende grensoverschrijdende dimensie in het werk van politie en justitie in voldoende mate te kunnen bekostigen. Hierom is het bepaald geen gek punt in het voorstel voor het Stockholm Programma om op het niveau van de Europese Unie een veiligheidsfonds te vormen. Uit dit fonds zou bijvoorbeeld de oprichting en de werking van de genoemde centra in de gehele Europese Unie kunnen worden gesubsidieerd en ook de vervlechting van deze centra tot een Europees netwerk..

Vorenstaande beschouwingen laten zien dat het voorstel voor het Stockholm Programma op enkele praktische punten zeker aansluit op de ontwikkelingen in de Euregio Maas-Rijn, bijvoorbeeld waar het gaat om versterking van de samenwerking in grensgebieden door de oprichting van politie- en douanecentra, maar dat dit voorstel op hele wezenlijke andere punten volstrekt onvoldoende spoort met wat er in de praktijk van de samenwerking plaatsgrijpt. De schrijvers van het definitieve Stockholm Programma zouden er dan ook baat bij kunnen hebben als zij alsnog te rade zouden gaan bij de literatuur over de feitelijke werking van de Derde Pijler, hoe schaars die overigens ook mag zijn. En juist gegeven deze schaarste zou het ook niet misplaatst zijn dat zij zich eens op de hoogte zouden stellen van wat er op het punt van de strafrechtelijke samenwerking werkelijk aan de hand is in bijvoorbeeld de grote steden van de Europese Unie, in grensgebieden als de Euregio Maas-Rijn, bij de speciale interventie-eenheden et cetera. Dergelijke initiatieven zouden het realiteitsgehalte en dus het toekomstig succes van dit programma aanzienlijk kunnen opkrikken.

## 5. BESLUIT

Aan het slot van haar mededeling over het komende Stockholm Programma zegt de Commissie te hopen dat de Europese Raad na een grondig debat met het Europese Par-

lement voor het einde van het jaar een ambitieus programma kan aannemen dat op deze mededeling is gebaseerd en dat zij op basis van dit programma een actieplan zal voorstellen dat kan fungeren als agenda voor 2010-2014. Na alle relevante stukken te hebben bestudeerd moet dit een gewaagde opmerking worden genoemd.

Deze mededeling kan wel de aanleiding vormen voor een hopelijk vruchtbare discussie tussen de genoemde organen van de Europese Unie, maar zij kan onder geen beding de grondslag voor hun beraad vormen. Daarvoor vertoont haar totstandkoming en haar inhoud teveel zwakheden. Niet uit te sluiten valt bijvoorbeeld dat de Raad en het Parlement het de Commissie ernstig euvel zullen duiden dat zij een aantal belangrijke voorstellen uit de toekomstverkenningen in de mededeling helemaal niet heeft meegenomen en dat er dus forse strijd ontbrandt om die punten alsnog in het programma opgenomen te krijgen.

Deze mededeling kan in elk geval onmogelijk een ambitieus beleidsprogramma opleveren dat breed en diep is geworteld in de praktijk van de politieke en justitiële samenwerking in en rondom de Europese Unie, dat over de hele linie kan rekenen op voldoende steun van alle partijen (Raad, Commissie en Parlement) en dat zonder veel problemen kan worden ingepast in het nieuwe institutionele raamwerk rond wat nu nog de Derde Pijler wordt genoemd. Zoals eerder werd gesteld is er – om dit doel te bereiken – alle reden om het huiswerk grondig over te doen. Het is niet anders.

Deze conclusie mag trouwens ook worden opgevat als een aansporing voor de organen van de Europese Unie om veel meer financiële middelen te investeren in het onderzoek naar de feitelijke werking van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Het beleid dat omtrent deze ruimte wordt gevoerd, is nog veel te veel gebaseerd op vooroordelen over wat er moet gebeuren en over wat er daadwerkelijk gebeurt. De empirische onderbouwing van de voorstellen die moeten leiden tot het Stockholm Programma, is in elk geval ver onder de maat. En dit komt – zoveel is hiervoor wel gebleken – de coherentie en de consistentie van dit beleid bepaald niet ten goede. Dan wordt het – zoals in dit geval – al vlug een grabbelton van ideeën.