

# *Georganiseerde versnippering van de wetshandhaving-instrumenten en -organismen, in de sfeer van de politionele en justitiële samenwerking in strafzaken (en mogelijke oplossingen)*

## **Abstract**

De georganiseerde versnippering van de wetshandhavingorganismen blijft een groeiend probleem in de Europese Unie, waaraan noch in het verdrag van Lissabon, noch in het (in de maak zijnde) Stockholm Programma voldoende aandacht wordt besteed. Naast enkele specifieke voorstellen worden te weinig structurele ingrepen naar voor geschoven om de huidige situatie van versnippering om te buigen naar een ge(re)organiseerde, coherente integratie van bestaande wetgevingsorganismen. Het is dus de hoogste tijd om dit verder bespreekbaar te maken, zoniet zullen de betrokken diensten stilaan verzakken in een schimmige ongeorganiseerde mozaïek van mogelijke samenwerkingsverbanden, waarbinnen forum shopping floreert. Nu kan niet alle verantwoordelijkheid bij de Europese regelgever worden gelegd. Ook individuele diensten en organisaties moeten zich beter inschrijven in de samenwerkingsverbanden die werden opgezet. Zij moeten ook streven naar een meer loyale medewerking bij het uitvoeren van initiatieven die de aangeklaagde versnippering kunnen tegengaan. Europol en Eurojust zouden elkaar niet langer, zoals nu blijkt nog te vaak het geval is, als concurrenten moeten benaderen. Een geïntegreerde deelname aan samenwerkingsinitiatieven is de enige verdedigbare oplossing. Bovendien moet een einde gemaakt worden aan allerlei historische officieuze samenwerkingsverbanden, behalve als die een onderbouwde en aantoonbare meerwaarde kunnen bieden. Uiteindelijk zal dit alles geschraagd moeten worden op een lange termijn visie die door de 27 lidstaten van de Europese Unie en de Commissie gedragen wordt. Zo'n visie gaat verder dan het zich loyaal inschrijven in de samenwerkingsmogelijkheden die nu gecreëerd werden, maar gaat ook over de toekomst van politie en justitie.

**Kernwoorden:** Georganiseerde versnippering – Europese Unie – Verdrag van Lissabon – Stockholmprogramma – politionele en justitiële samenwerking

## **1. INLEIDING**

Na crisissen, en meer bepaald in het licht van de terreuraanslagen van 11 september 2001 (US) en 11 maart 2004 (Madrid) werden bij de burgers en bij de overheden, ook door

\* Willy Bruggeman is voorzitter van de federale politieraad, professor politiewetenschappen aan het Benelux universitair centrum

de media, grote verwachtingen gecreëerd betreffende de aanpak van grensoverschrijdende problemen zoals illegale immigratie, mensenhandel en mensensmokkel, terrorisme en georganiseerde criminaliteit.

In algemene zin wordt de internationale samenwerking op justitieel en politieel gebied sterk bepaald door juridische kaders. Internationale samenwerking is in groeiende mate ingekaderd in internationale verdragen<sup>1</sup>. Maar, soevereiniteit is en blijft een kernbegrip.

Aan de hand van de mogelijkheden die door deze verdragen geboden worden, kan een onderscheid gemaakt worden tussen politionele en justitiële rechtshulp. De eerste categorie heeft vooral betrekking op informatie-uitwisseling en onderlinge hulpverlening tussen de politiediensten. De justitiële rechtshulp betreft in hoofdzaak de uitwisseling van bewijsgegevens en -materiaal.

Politieambtenaren hebben vanuit een grote verscheidenheid aan rollen te maken met internationalisering. Er is binnen de Europese Unie een gevarieerd patroon van samenwerkingsvormen ontstaan op het terrein van de justitiële en politieel samenwerkingsvormen. Eerst ging het daarbij om incidentele en later om meer gestructureerde uitwisseling van gegevens, regelmatig overleg en coördinatie, operationele samenwerking en later over zaken als bestrijding van criminaliteit in het algemeen, terrorisme, handel in drugs en wapens, fraude, etc. Politie- en justitiediensten krijgen steun van een aantal nieuwe diensten<sup>2</sup> die op Europees niveau werden opgericht. In de grensstreek zelf gaat het om sterk operationeel gekleurde contacten en thema's en groeit de behoefte om politie ook op het meer bestuurlijke niveau van samenwerking te laten participeren.

Uitwisseling van informatie tussen politiediensten is van oudsher één van de belangrijkste vormen van internationale politiesamenwerking<sup>3</sup>. Toch heeft het lang geduurd eer de internationale politionele samenwerking en de bijhorende informatie-uitwisseling aandacht kregen in de traditionele rechtshulpverdragen. Dit betekent niet dat alles in een juridisch vacuüm gebeurde, maar de sinds de tweede helft van de twintigste eeuw toegenomen contacten hebben ontegensprekelijk geleid tot een groeiende behoefte aan een verdergaande juridische formalisering van deze samenwerking<sup>4</sup>. Aan deze behoefte werd vooral tegemoet gekomen door de Schengen Uitvoeringsovereenkomst (SUO)<sup>5</sup> die voor het eerst een samenhangend stelsel van regels bood voor een

1 SPAPENS, A. en FIJNAUT, C., Criminaliteit en rechtshandhaving in de euregio Maas-Rijn, Antwerpen, Intersentia, 2005, 255 (232)

2 OLAF: Besluit houdende oprichting van het Europese Bureau voor fraudebestrijding van 28 april 1999

Europol: Europol overeenkomst van 26 juli 1995 en Besluit van de Raad tot oprichting van de Europese politiedienst van 06 april 2009

Eurojust: Besluit betreffende op de oprichting van Eurojust van 28 februari 2002, gewijzigd door Raadsbesluit van 18 juni 2003 en van 16 december 2008

Frontex: Verordening tot oprichting van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie van 26 oktober 2004

PCTF: Police chiefs task force samengesteld op basis van beslissing van de EU top over de toekomst van justitie en binnenlandse zaken in Tampere, oktober 1999

3 VAN DAELE, D. en VANGEEBERGEN, B., Criminaliteit en rechtshandhaving in de euregio Maas-Rijn, Antwerpen, Intersentia, 2007, 983 (691)

4 Ibidem

5 De Schengen Uitvoeringsovereenkomst van 19 juni 1990, goedgekeurd door wet van 18 maart 1993, B.S. van 15 oktober 1993

aantal onderscheiden vormen van politiesamenwerking<sup>6</sup>. Navolgende verdragen zoals de Prüm verdragen<sup>7</sup> en het Zweedse kaderbesluit<sup>8</sup> hebben deze mogelijkheden versterkt en uitgebreid.

Er ontbreekt nog steeds een globale en allesomvattende strategie. Aldus is een georganiseerd kluwen ontstaan van vaak overlappende rechtsinstrumenten, een veelheid van organisaties en een verwarrende kanaalkeuze voor samenwerking. Bij het stapelen van nieuwe instrumenten en het nemen van nieuwe initiatieven ging steeds meer de duidelijkheid en samenhang van de samenwerkingsmogelijkheid teloor. Ondertussen bleven er heel wat informele netwerken functioneren, waardoor vaak een overlappend en onoverzichtelijk kluwen van fora die de samenwerking beïnvloeden, in stand worden gehouden. Bovendien hebben deze Europese ontwikkelingen niet belet dat het Benelux-verdrag werd geactualiseerd<sup>9</sup> en dat er nog steeds bilaterale verdragen<sup>10</sup> werden gesloten in verband met de grensoverschrijdende politiesamenwerking, wat op zichzelf aantoonde dat België en ook andere buurlanden nood blijven hebben aan specifieke samenwerkingsafspraken.

De vraag is nu of en hoe er betreffende politieke en justitiële samenwerking fundamentele en structurele vereenvoudigingen en verbeteringen kunnen gerealiseerd worden?

Het eind 2009 te verwachten Stockholm programma<sup>11</sup> biedt een nieuwe kans<sup>12</sup> om de nodige verbeteringsinitiatieven te initiëren. Toch groeien de twijfels en blijft de vraag of dit programma voldoende inhoud en draagkracht zal krijgen om de versnippering te keren. Zoniet zullen steeds meer dwingende en andere nieuwe initiatieven onontbeerlijk zijn, wil men deze toestand wezenlijk verbeteren.

6 SWART, A., Police and security in the Schengen agreement and Schengen convention, in: MEIJERS, H. e.a. (eds.), Schengen. Internationalisation of central chapters of the law on aliens, refugees, security and the police, Tjeenk Willink, 1991 (96)

7 (Prüm) Verdrag inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van het terrorisme, de grensoverschrijdende criminaliteit en de illegale immigratie van 27 mei 2005, goedgekeurd bij wet van 28 december 2006, B.S. 30 maart 2007

8 Besluit van 23 juni 2008 inzake de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit, P.B. L201 van 06 augustus 2008

8 (Zweeds) Kaderbesluit betreffende de vereenvoudiging van de uitwisseling van informatie tussen de rechtshandhavingsautoriteiten van de lidstaten van de Europese Unie van 18 december 2006, P.B. L 386 van 29 december 2006

9 Benelux verdrag (Senningen) inzake grensoverschrijdend politieel optreden van 08 juni 2004; zie wet van 13 februari 2005, B.S. 06 december 2005

10 Zie:

- Belgisch-Nederlands politieverdrag van 26 april 1999 en Gemeenschappelijke verklaring tussen België en Nederland van Baarle-Nassau van 05 februari 2002

- Belgisch-Duitse overeenkomst van 17 maart 2000: zie wet van 13 juni 2002, B.S. 05 maart 2003

- Belgisch-Franse overeenkomst betreffende de grensoverschrijdende samenwerking van 05 maart 2005; zie wet van 20 oktober 2004, B.S. 16 februari 2005

11 Draft Stockholm programme, 16 October 2009

12 The Stockholm programme must create a new EU serious organised crime strategy for a more coherent and consistent EU approach to tackling organised crime. It should bring together the work of relevant EU bodies (e.g. Europol, Eurojust) and systems designed to support Member States in pursuing investigations into serious and organised crime (e.g. the Schengen information system Prüm). Zie: UK written comments on the European Commission's communication on the Stockholm programme, www.statewatch.org, News online 11 september 2009

## 2. HET EUROPESE POLITIÏONELE EN JUSTITIËLE ACQUIS.

### 2.1 De verdragen.

Na een langzame start, is de Europese samenwerking in een stroomversnelling gekomen. Eerst was er het Europese verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken (1959), dan het Benelux-verdrag aangaande de uitlevering en de rechtshulp in strafzaken (1962) en later kwam er een doorbraak op basis van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst (1990)<sup>13</sup>, gevolgd door heel wat andere overeenkomsten waarvan sommige ook nu nog bilateraal worden afgesloten.

De Europese Unie heeft de afgelopen jaren haar activiteiten in het inrichten en structuren van de samenwerking op het gebied van politie, douane en justitie, het ontwikkelen van een gecoördineerd beleid betreffende asiel, immigratie en controles aan de buitengrenzen verder uitgebreid. Deze tendens zet zich verder met de versterking van een gemeenschappelijke ruimte van vrijheid, veiligheid en recht op basis van het verwachte zogenaamde Verdrag van Lissabon, op 29 oktober in Rome 2004 ondertekend<sup>14</sup>. Dit verdrag en de daaraan voorafgaande Verdragen van Maastricht (1992), Amsterdam (1998) en Nice (2001) hebben geleidelijk gestalte gegeven aan een gemeenschappelijk juridisch kader op het gebied van justitie en binnenlandse zaken en hebben tot integratie van beleids- en andere terreinen binnen de Europese Unie geleid.

Art. 29 van het verdrag van Nice somt de specifieke middelen op waardoor de politie en de justitiële samenwerking gestalte moeten krijgen. Het valt op dat in dit verdrag op imperatieve wijze gesproken wordt over “verwezenlijken” en niet over “bijdragen tot”. Het gaat om drie activiteiten: ten eerste een nauwe samenwerking tussen politiediensten, douanediensden en andere bevoegde autoriteiten, zowel rechtstreeks als via Europol (art. 30 en 32); ten tweede een nauwere samenwerking tussen justitiële en andere bevoegde autoriteiten en ten derde door de onderlinge aanpassing “waar nodig” betreffende strafzaken (art.31).

Er kwam een gemeenschappelijk asiel- en immigratiebeleid. De weg werd vrijgemaakt voor de harmonisatie van de grenscontroles. De politie samenwerking is verbeterd en met het uitwerken van het beginsel van wederzijdse erkenning van wederzijdse beslissingen en vonnissen werd vooruitgang geboekt op het terrein van de justitiële samenwerking.

Toch is het binnen de “derde pijler” niet helemaal duidelijk wat deze allemaal inhoudt. Dit is vooral het gevolg van de versnippering van bevoegdheden en activiteiten, verspreid over meerdere teksten en structuren. Mede om reden dat er meer en meer een “cross-pillar” contaminatie of osmose ontstond en ook nodig is, wordt trouwens door het verwachte verdrag van Lissabon de “pijlerstructuur” opgeheven.

### 2.2 Het Haagse programma als basis voor het identificeren en oplistten van blijvende knelpunten.

Sinds de Europese Raad van Tampere van 1999 werd het beleid op het terrein van justitie en binnenlandse zaken op basis van een algemeen programma ontwikkeld en werd

13 BRUGGEMAN, W., De internationale politie samenwerking, in: D'HAENENS, J. en DE RUYVER, B. (eds.), Schengen en de praktijk. Verslagboek van het colloquium te Gent, 31 januari 1992, Gent, Mys en Breesch, 1992, 85-96

14 Verdrag van 29 oktober 2004, P.B. C 310 van 16 december 2004 Slotakte van Lissabon van 13 december 2007, P.B. C 306 van 17 december 2007; zie wet van 19 juni 2008, B.S. 19 februari 2009

nadien vervangen door het ambitieuze Haagse programma, programma dat voortbouwde op het programma van Tampere en op de zogenaamde “eerste-generatie” maatregelen. Nu wordt het zogenaamde Stockholm programma voorbereid, in de hoop dat dit programma eind 2009 het voorwerp wordt van een akkoord binnen de JBZ-raad. Het Haagse programma<sup>15</sup> omvat alle beleidsaspecten – inclusief de externe dimensie van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, met name grondrechten en burgerschap, asiel en migratie, grensbeheer, integratie, bestrijding van terrorisme en georganiseerde criminaliteit, justitiële en politieke samenwerking en burgerlijk recht. Hoewel niet alle oorspronkelijke doelstellingen zijn verwezenlijkt, is op basis van dit programma toch een aanzienlijke en samenhangende vooruitgang geboekt.

Een eerste les die al in het Haagse programma werd getrokken, is de nood aan adequate en tijdige uitvoering en evaluatie (“scorebord”) van alle geplande maatregelen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht. Deze evaluaties moesten vanaf 1 juli 2005 doorgevoerd worden.

Vanaf 2005 werden praktische methoden ontwikkeld ter bevordering van een tijdige uitvoering, ook – en misschien vooral – op nationaal niveau. Nadien kreeg de Europese Commissie de opdracht om voorstellen uit te werken betreffende de rol van het Europese parlement en van de nationale parlementen bij de evaluatie van de werkzaamheden van Eurojust en van de activiteiten van Europol. Deze voorstellen dienden te worden ingediend zodra het grondwettelijk verdrag (lees verdrag van Lissabon) in werking zal getreden zijn, wat dus nog steeds niet het geval is.

Wat betreft de grenscontroles en bestrijding van illegale immigratie moesten de lidstaten in het raam van het agentschap voor grensbeheer en in nauwe samenwerking met Europol en Eurojust, hun gezamenlijke analyse van migratieroutes, mensen-smokkel- en mensenhandelpraktijken en de op dit gebied actieve netwerken verbeteren. Er moest gewerkt worden aan de onderlinge koppeling en samenwerking (interoperabiliteit) van het Schengeninformatiesysteem (SIS II)<sup>16</sup>, het visuminformatiesysteem (VIS)<sup>17</sup> en van Eurodac<sup>18</sup>.

Vanaf 2008 diende de uitwisseling van wetshandhavinginformatie gebaseerd te zijn op het beginsel van beschikbaarheid. Dit betekent dat in de gehele Unie een wetshandhavingfunctionaris in een lidstaat informatie die hij voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft, kan verkrijgen in een andere lidstaat en de betrokken wetshandhavinginstantie in een andere lidstaat die informatie voor het aangegeven doel beschikbaar stelt, rekening houdend met het belang van lopende onderzoeken in die lidstaat. De Commissie werd verzocht om uiterlijk eind 2005 voorstellen voor de toepassing van het beginsel van beschikbaarheid in te dienen. Bij de methoden voor de uitwisseling van informatie moest ten volle gebruik gemaakt worden van nieuwe technologieën. Deze moesten aangepast zijn aan het type informatie, in voorkomend geval door wederzijdse toegang tot of door onderlinge koppeling en samenwerking van nationale gegevensbestanden, dan wel door rechtstreekse toegang – ook voor Europol – tot centrale EU-gegevensbestanden zoals het SIS.

15 Europese Raad 13993/04: Europese commissie, 05 november 2004, 14292/04 (PB. C 53 van 03 maart 2005)

16 Besluit van de Raad van 12 juni 2007 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengen informatiesysteem van de tweede generatie (SIS II), P.B. L 381 van 28 december 2006 en P.B. L 205 van 07 augustus 2007

17 Beschikking van de Raad van 08 juni 2004 betreffende het opzetten van het Visa-informatiesysteem, P.B. L 213 van 15 juni 2004. Besluit van de Raad van 26 september 2007 om toegang te geven tot VIS voor autoriteiten van de lidstaten en Europol, PB L 218 van 13 augustus 2008

18 Akkoord Raad 26 september 2007 om toegang te geven voor autoriteiten lidstaten en Europol

In het Haagse programma staan het voorkomen en bestrijden van terrorisme<sup>19</sup> voorop. De activiteiten van de lidstaten dienden gericht te zijn op de veiligheid van de Europese Unie als geheel. Dit betekende dat de bevoegdheden en informatie van inlichtingen- en veiligheidsdiensten aan andere lidstaten ter beschikking staan en dat grensoverschrijdende observaties niet mochten worden onderbroken. Deze activiteiten moesten worden opgezet en samenwerking met Europol en Eurojust. In aanvulling bij deze activiteiten zou worden gewerkt op basis van een strategische analyse van terroristische dreigingen, werden maatregelen getroffen ter bestrijding van de financiering van terrorisme, werden voorstellen ingediend ter verbetering van de veiligheid van opslag en vervoer van explosieven en de traceerbaarheid van industriële en chemische precursoren en werd werk gemaakt van maatregelen teneinde slachtoffers van terrorisme passende bescherming en bijstand te verlenen. Europol werd gevraagd om een netwerk op te zetten van antiterrorisme specialisten die beschikbaar zijn voor technische bijstand bij opleiding en instructie in de lidstaten.

Met ingang van 1 januari 2005 zou SITCEN<sup>20</sup> aan de Raad een strategische analyse van de terroristische dreiging voorleggen, opgesteld op basis van informatie van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten van de lidstaten en, waar nodig, van Europol.

Er moest werk gemaakt worden van een effectieve bestrijding van grensoverschrijdende georganiseerde en andere ernstige vormen van criminaliteit en terrorisme op basis van intensievere praktische samenwerking tussen politie- en douaneautoriteiten van de lidstaten onderling en met Europol.

De lidstaten werden opgeroepen om Europol in staat te stellen om in samenwerking met Eurojust zijn spilfunctie te vervullen door de hangende noodzakelijke rechtsinstrumenten te ratificeren (voor eind 2004), tijdig alle hoogwaardige informatie ter beschikking te stellen en de goede samenwerking tussen de bevoegde nationale autoriteiten en Europol aan te moedigen.

Met ingang van 1 januari 2006 moest Europol zijn situatierapporten over criminaliteit vervangen door jaarlijkse “dreigingsanalyses” over ernstige vormen van georganiseerde criminaliteit op basis van bijdragen van de lidstaten en van bijdragen van Eurojust en van de Task force van hoofden van politie. Deze analyses zouden door de Europese Raad gebruikt worden bij het vaststellen van de jaarlijkse strategische prioriteiten.

Het Europol-informatiesysteem diende onverwijld operationeel te worden.

Europol diende door de lidstaten te worden aangewezen als centraal bureau voor vervalsingen van de euro in de zin van het internationale verdrag<sup>21</sup> ter bestrijding van de valsmunterij.

Europol en Eurojust dienden de lidstaten te stimuleren in het inrichten van gemeenschappelijke onderzoeksteams<sup>22</sup>. De lidstaten op hun beurt moesten nationale deskundigen aanwijzen op het gebied van de gemeenschappelijke onderzoeksteams.

De Europese Raad vroeg de Commissie voorstellen te ontwikkelen voor een verdere uitbouw van het Schengen-acquis met betrekking tot operationele samenwerking. De lidstaten dienden met behulp van Europol te werken aan verbetering van de kwaliteit van de opsporingsgegevens.

19 Europese Raad, verklaring betreffende de bestrijding van terrorisme, goedgekeurd op 25 maart 2004, doc. 7906/04, punt 6.

20 BUUREN, J. VAN, Secret truth. The EU Joint Situation Centre. Amsterdam: Eurowatch, 2009

21 Genève, 20 april 1929

22 Op basis van de Overeenkomst van 29 mei 2000 betreffende de wederzijds rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie; zie wet 11 mei 2005, B.S. 22 juni 2006

De verdere ontwikkeling van justitiële samenwerking in strafzaken werd essentieel geacht voor een adequate follow-up van onderzoeken door de opsporingsautoriteiten en van Europol.

Een effectieve bestrijding van grensoverschrijdende georganiseerde en andere ernstige criminaliteit en terrorisme moest worden bevorderd, gesteund op samenwerking en op coördinatie van onderzoeken en waar mogelijk geconcentreerde vervolgingen, ondersteund door Eurojust en uitgevoerd in samenwerking met Europol.

Eurojust diende maximaal gebruik te maken van de samenwerkingsovereenkomst met Europol en blijven samenwerken met het Europees justitieel netwerk<sup>23</sup> en andere partners.

Er werd ook meer aandacht gevraagd voor en coördinatie bij de aanpak van grensoverschrijdende crisissituaties.

De Raad moest een Permanent Comité oprichten ten behoeve van de operationele samenwerking op het gebied van binnenlandse veiligheid. Het wast echter niet duidelijk of het Permanent Comité vanuit een operationele, strategische of politieke visie diende te opereren. De instellingen van dit comité dienden voorbereid door ervaring op te doen met de halfjaarlijkse vergaderingen van de voorzitters van het strategische comité immigratie, grenzen en asiel, respectievelijk het comité van art. 36 (CATS) en de vertegenwoordigers van de Commissie, Europol, Eurojust, het EBA, de European Police Chiefs Task Force en het SitCen<sup>24</sup>.

De misdaadpreventie noodzaakte het verder professionaliseren en versterken van het Europese netwerk betreffende criminaliteitspreventie. De Commissie wilde instrumenten voor het verzamelen, analyseren en vergelijken van informatie betreffende misdaad, slachtofferschap en de respectievelijke tendensen in de lidstaten, waarbij de nationale statistieken en andere informatiebronnen worden gebruikt. Eurostat werd belast met het definiëren en verzamelen van de gegevens.

Alleszins blijkt dus uit dit Haagse programma de grote wil om het Europese politie- en justitielandschap beter te ordenen en te versterken. Dit programma was bijzonder ambitieus en heel wat van de geplande initiatieven werden ondertussen gerealiseerd, zoals trouwens later in deze bijdrage uitvoerig wordt aangetoond. In dit verband biedt het desbetreffende evaluatierapport heel wat informatie<sup>25</sup>. Maar hetzelfde evaluatieverslag bevat ook kritische vaststellingen die verder in dit artikel worden meegenomen.

### 2.3 Een voorlopige conclusie

Er is dus de jongste jaren heel wat veranderd wat de internationale samenwerking van politie en justitie betreft. Samenvattend kunnen de volgende trends worden aangegeven:

- Het soevereiniteitsprincipe bleef de basis, wat op zich niet altijd de graad en de kwaliteit van het samenwerken bevordert;
- Grote inspanningen zijn gedaan om de (grensoverschrijdende) samenwerking te organiseren en te stimuleren, deels op basis van bilaterale overeenkomsten, maar

23 Besluit betreffende het Europees justitieel netwerk van 29 juni 1998, P.B. L 191 van 07 juli 1998 en Raadsbesluit van 16 december 2008, P.B. L 348 van 24 december 2008

24 Het SitCen is het Europese "situation centre" dat dreigingen analyseert. SitCen staat in nauw contact met de "situation centres" van de NAVO, de OESO en de Verenigde Naties.

25 Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European economic and social committee and the Committee of the regions: Evaluation of the Hague programme and action plan, Brussels, 10 06 2009, COM (2009) 263 final

veel meer nog gebaseerd op internationale verdragen, waarbij het Benelux-verdrag, de Schengen Uitvoeringsovereenkomst en de Europese Unie verdragen, nu aangevuld door de Prüm akkoorden en door het Zweedse Kaderbesluit voor informatie-uitwisseling tussen de politiediensten, de belangrijkste zijn. Wat het grensoverschrijdende optreden van (opsporings)autoriteiten betreft, gaat het in de eerste plaats om de tijdelijke aanwezigheid op het grondgebied van de aangezochte Staat door autoriteiten van een verzoekende Staat, om een duurzame aanwezigheid van verbindingsofficieren, ten derde om de meer operationele grensoverschrijdende acties (achtervolging, observatie<sup>26</sup>, gecontroleerde levering en infiltratie) en *last but not least* om de internationale samenwerking in het raam van gemeenschappelijke onderzoeksteams<sup>27</sup>;

- De politie had een voorsprong op het vlak van praktische internationale justitiesamenwerking<sup>28</sup>, maar de laatste jaren ontwikkelt de justitiesamenwerking zich met reuzenschreden, initieel gebaseerd op verdragen betreffende justitiële samenwerking die in het raam van de Raad van Europa werden uitgewerkt en nu op basis van moderne verdragen zoals het verdrag 2000 betreffende samenwerking in gerechtszaken van de Europese Unie en van het Verdrag 2000 van de Verenigde Naties tegen transnationale georganiseerde misdaad<sup>29</sup>. Justitie krijgt steeds meer de mogelijkheid om vernieuwend internationaal samen te werken via overdracht van vervolging, overdracht van strafuitvoering en nu als orgelpunt het invoeren van een Europees arrestatiebevel. Deze nieuwe verdragen versterken de rol van het openbaar ministerie ten opzichte van de politie;
- De politionele samenwerking evolueerde van uitwisseling van gegevens en concrete maar beperkte samenwerking mits gebruik van rogatoire commissies, tot grensoverschrijdende acties (Schengen) en meer recent het inrichten van gemeenschappelijke onderzoeksteams;
- Het meest vernieuwende zijn het Europese arrestatiebevel<sup>30</sup> en het Europese bewijsverkrijgingbevel<sup>31</sup>;
- De internationale politiesamenwerking verloopt in de praktijk moeizaam, mede door de verschillen in politiestelsels in de lidstaten en door het nationaal organiseren van de strafrechtspleging met een grote diversiteit van politieke activiteiten tot gevolg. Het grootste obstakel is hierbij het principe van vrijwilligheid om reden dat de meeste regelgeving niet afdwingbaar is. Kennis, cultuurverschillen en vertrouwen spelen ook een grote rol;
- Recent werden Europese politie- (Europol) en justitieorganisaties (Eurojust) ingericht, die niet alleen instaan voor informatie uitwisseling en analyse, in het verlengde van wat Interpol al sinds haar oprichting in 1923 deed, maar die ook de mogelijkheid kregen om een coördinerende functie uit te oefenen en zelfs om te

26 BRUGGEMAN, W., Cross-border observation, in: FIJNAUT, C. en HERMANS, R. (eds.), Police cooperation in Europe. Lectures at the internationale symposium on surveillance, Rechterschool Zutphen, March 2-5 1987, Lochem, VAN DEN BRINK, 1987, 57-58 VAN DAELE, D. en VANGEEBERGEN, B., Criminaliteit en rechtshandhaving in de euregio Maas-Rijn, Antwerpen, Intersentia, 2007, 983 (747)

27 VAN DAELE, D. en VANGEEBERGEN, B., Criminaliteit en rechtshandhaving in de euregio Maas-Rijn, Antwerpen, Intersentia, 2007, 983 (747).

28 Toch werd de interantionale politiesamenwerking maar voor het eerst officieel vastgelegd in art. 39 van het Schengen Uitvoerings Verdrag

29 Verdrag van de VN tegen transnationale georganiseerde criminaliteit, New York 15 november 2000; zie wet 04 juni 2004, B.S. 13 oktober 2004

30 Kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002, P.B. L 190 van 18 juli 2002; zie wet 19 december 2003, B.S. 22 december 2003

31 Kaderbesluit van 18 december 2008, P.B. L 350 van 30 december 2008



vragen een onderzoek te starten of uit te breiden. Met Frontex is een organisatie in werking gesteld die gezamenlijke grenscontroles financieel ondersteunt en coördineert. De New European Gendarmerie Force<sup>32</sup> is een instituut geworden voor het ondersteunen van het Europese buitenlands beleid;

- Opvallend is dat wat de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie betreft een executieve dienst (OLAF) werd ingesteld, weliswaar met beperkte bevoegdheden, wat echter voor de reguliere gerechtelijke samenwerking niet het geval is;
- Veel verwachtingen zijn gecreëerd door het instellen van de Police Chiefs Task Force (PCTF) en na een jarenlange moeizame start zijn zij nu toch een gemeenschappelijke visie overeengekomen en hebben een plan uitgewerkt om op een gecoördineerde wijze criminaliteitsgroeperingen die grensoverschrijdend werken gezamenlijk aan te pakken (COSPOL) op basis van een door Europol uitgewerkte dreigingsanalyse (OCTA).

Artikel 30 van het Verdrag van Nice mag gezien worden als de basis voor de ontwikkeling van een Europees politierecht, waarvan de (nog kleine) kern werd gevormd door Europol (geautomatiseerde uitwisseling van gegevens)<sup>33</sup>.

De justitiële samenwerking werd uitgebreid, versoepeld en gedifferentieerd en bovendien liggen nu praktisch alle mogelijkheden betreffende intergouvernementele samenwerking verdragsrechtelijk binnen het bereik van politie en justitie, vaak en meer en meer trouwens, met participatie van Europol en Eurojust.

Het meest opvallend maar ook frustrerend blijft het feit dat heel wat activiteiten op een versnipperende wijze in verschillende verdragen en besluiten uitgewerkt worden. Het meest bekende en wat versnippering betreft frappante voorbeeld van samenwerking, blijft uiteraard het uitwisselen van informatie op verzoek<sup>34</sup> of spontaan<sup>35</sup>, incidenteel of gestructureerd, gebaseerd op een mozaïek van verdragen. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de klassieke politionele informatieverstrekking na een daartoe strekkend verzoek enerzijds en de politionele verstrekking van informatie ter verlening van bijstand bij de bestrijding toekomstige strafbare feiten anderzijds<sup>36</sup>. Zowel de informatieverstrekking op verzoek als spontaan geschiedt in beginsel tussen de door de lidstaten aangewezen centrale autoriteiten. In dringende of spoedeisende gevallen kan echter rechtstreeks informatie worden uitgewisseld tussen de politieautoriteiten van de betrokken landen. De bevoegdheid om op snelle wijze te kunnen kennis nemen van elkaars relevante databanken wordt geleidelijk erkend<sup>37</sup>. Van zodra de verstrekte gegevens in een strafrechtelijke procedure worden aangewend, zal hoe dan ook een formalisering van de politionele informatie-uitwisseling moeten plaatshebben. Maar wie deze verdragen toepast of probeert te respecteren, wordt geconfronteerd met een veelheid van regelgeving gekenmerkt door versnippering en onduidelijkheid wat de specificiteit ervan betreft. Mede omdat nooit vroegere verdragen worden opge-

32 LALINDE, E., *The new European gendarmerie force*, Real Instituto Elcano, 2005, 5 p.

33 BARENTS, R. en BRINKHORST, L.J., *De grondlijnen van het Europese recht*, Deventer, Tjeenk Willink, 2001

34 VAN DAELE, D. en VANGEEBERGEN, B., *Criminaliteit en rechtshandhaving in de euregio Maas-Rijn*, Antwerpen, Intersentia, 2007, 983 (694)

35 VAN DAELE, D. en VANGEEBERGEN, B., *Criminaliteit en rechtshandhaving in de euregio Maas-Rijn*, Antwerpen, Intersentia, 2007, 983 (718)

36 VAN DAELE, D. en VANGEEBERGEN, B., *Criminaliteit en rechtshandhaving in de euregio Maas-Rijn*, Antwerpen, Intersentia, 2007, 983 (741)

37 Zie artikel 15 Benelux verdrag en artikel 12 van het verdrag van Prüm.

geven of geïntegreerd worden in nieuwe verdragen, geeft dit dus een kluwen van informatie-uitwisseling en –opslag tot gevolg. Daarnaast worden gegevens ook opgeslagen in gezamenlijke (vb Schengen) of gecentraliseerde databestanden (vb Europol informatie systeem, het Douane informatiesysteem, OLAF databestanden)<sup>38</sup> die op zich naar inhoud, werking en achterliggende processen verschillen.

- Bij gebrek aan omvattende verdragsrechtelijke regeling blijft de controle op het optreden van de politie in het raam van de – zowel reactieve als proactieve – informatieve samenwerking in het nationale recht van de betrokken Staten vervlochten<sup>39</sup>.

Op basis van dit alles kunnen nu al de volgende vaststellingen gemaakt worden:

- De onderlinge informatie-uitwisseling is niet langer gebaseerd op het “need to know” principe, maar op het “need to share”<sup>40</sup> principe;
- Steeds meer worden onduidelijkheden, dubbel gebruik en overlappende initiatieven zichtbaar;
- De overheden, politiediensten en justitiediensten zijn in elk land verschillend georganiseerd. Daarbij gaat het niet alleen om verschillen in termen van wet- en regelgeving, maar ook om verschillen in bedrijfsprocessen, in organisatiecultuur en opvattingen over de eigen professionaliteit, alsook om verschillen in de wijze waarop het politiewerk wordt afgebakend<sup>41</sup>;
- Verbindingsofficieren zijn bilateraal, binnen de Europol organisatie en ook op basis van andere specifieke initiatieven zonder veel coördinatie in plaats gesteld;
- Wat de kanalen voor informatie-uitwisseling betreft kan men zich bedienen van meerdere verdragen (Benelux, Schengen, Prüm, Zweedse kaderbesluit, Europol verdrag, Eurojust kaderbesluit, bilaterale verdragen) en van meerdere structuren (bilateraal, Europol, Eurojust, Schengen)<sup>42</sup>, maar het draagvlak en de conditionering van al deze verdragen en structuren verschillen. Bovendien blijft de keuze voor het ene of het andere kanaal vrij;
- Er zijn centrale bestanden ingericht bij Europol, Schengen, in het Customs informatiesysteem<sup>43</sup> en bij Olaf, maar de gegevensarchitectuur, de inhoud en de processen van elk van deze systemen verschillen. Interoperabiliteit is niet mogelijk of moeilijk te realiseren;
- Rechtstreeks toegang tot bepaalde gegevensbestanden in andere Lidstaten wordt nu mogelijk, zonder dat vroegere initiatieven ook maar in enige mate werden bijgesteld;
- Nationaal zijn er verschillende en specifieke centrale diensten (Europol nationale eenheden, Syrene bureau Schengen, Interpol bureau, ..), die soms wel en soms niet

38 Voor de volledigheid, alhoewel zij minder belang hebben voor de politie, worden ook het Eurodac (akkoord van de Raad van juni 2007 om toegang te geven voor autoriteiten van de Lidstaten en voor Europol) en het VIS (akkoord van de Raad van juni 2007 om toegang te geven voor autoriteiten van de Lidstaten en voor Europol) vermeld.

39 VAN DAELE, D. en VANGEEBERGEN, B., Criminaliteit en rechtshandhaving in de euregio Maas-Rijn, Antwerpen, Intersentia, 2007, 983 (743)

40 Internationalisering, Politie onderwijsraad, 2007, 51 (18)

41 DEN BOER, M. en DOELLE, P. (eds.), Controlling organised crime: organisational changes within the law enforcement and prosecution service in het Member states. Report for the European Commission. Falcone programme (98/FAL/145), Maastricht, European Institute of public administration, 2000

42 BRUGGEMAN, W., De toekomst van Europol: geweld of gedoogd, Panopticon, 2004, 57-71

43 De CIS convention, zie: Enfocustom 36, 30 Oktober 2002

tussenkomen bij internationale samenwerking, zonder dat de complementariteit en de eventuele interactie tussen de systemen duidelijk zijn geregeld;

- De meeste samenwerkingsverbanden zijn vrijblijvend, bijna nooit verplichtend;
- De lidstaten hebben niet altijd voluit geïmplementeerd wat zij beslist hebben en dit geldt zowel voor de nationale parlementen wat het legifereren betreft, als voor de politie- en justitiediensten wat de concrete samenwerking betreft;
- Privacybescherming is in handen van verschillende structuren, meestal specifiek per verdrag of organisatie geregeld;
- De democratische verantwoording en de politieke controle verschillen naargelang het initiatief of de organisatie (nationaal en internationaal).

De praktijk binnen de Europese Unie is dus minder rooskleurig dan het politieke forum laat vermoeden, vooral om reden dat ratificaties heel dikwijls - ook in België - op zich laten wachten, nationale wetgevingen soms de Europese ambities beduidend afzwakken (bijvoorbeeld wat gemeenschappelijke onderzoeksteams betreft) en zoals C. Fijnaut het stelt "men soms blijft steken in mooie woorden"<sup>44</sup>. Zijn opmerking betreft in het bijzonder het plan om een gemeenschappelijk kader te formuleren rond de voorwaarden waaronder opsporingsambtenaren mogen optreden in het buitenland. Gebrek aan vertrouwen hindert de operationele samenwerking, staat informatie-uitwisseling nog altijd in de weg en roept vragen op ten aanzien van privacybescherming waar het gaat om gebruik van de vele elektronische databases met persoonsgegevens. Transnationale criminaliteit beweegt zich vaak eenvoudig over interne grenzen, terwijl politie en justitie in Europa nog altijd daar nauwelijks een effectieve gezamenlijke aanpak tegenover stellen<sup>45</sup>. Een goed voorbeeld van dit alles zijn de moeilijkheden die steeds weer opduiken bij het inrichten van gemeenschappelijke onderzoeksteams, waarbij zowel juridische (nationale) onvolmaaktheden en de oude cultuur de hoofdobstakels blijven.

### 3. DE VERSNIPPERING VERDER IN KAART GEBRACHT

De ontwikkeling en uitbreiding van de politieke en justitiële samenwerkingsmogelijkheden is op zich een toe te juichen evolutie, maar de daarmee samenhangende groeiende versnippering van de wetshandhavingmogelijkheden is zoals hiervoor al aangekondigd bijzonder problematisch en dit om meerdere redenen.

Ten eerste is er de proliferatie van het aantal initiatieven dat wordt ontplooid, die zo aanzienlijk wordt dat men door de bomen het bos nog nauwelijks kan ontwaren. De wildgroei aan initiatieven is enerzijds het bewijs dat continu gezocht wordt naar nieuwe oplossingen voor internationale samenwerking, naar nieuwe kansen en mogelijkheden om samen te werken variërend van heel concrete projecten tot visionaire perspectieven<sup>46</sup>. Anderzijds is dit de bron van overlappende initiatieven, van onduidelijkheid en zelfs van mogelijke verwarring. Ook in de kringen van de Europese Unie is men er tegenwoordig van doordrongen dat het maken van nog weer nieuwe verdragen niet

44 FYNAUT, C. De normering van het justitiële optreden van buitenlandse politieambtenaren op Nederlands grondgebied, Clingendael, 2005 (niet gepubliceerd).

45 BROEDERS, D. en SIE DHIAN HO, M., Voorbij fort Europa? Vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid in een Europa-brede Unie, Clingendael, 2004 (niet gepubliceerd).

46 DEN BOER, M., Internationale politieverwerking in: FYNNAUT, C., MULLER, E., ROSENTHAL, U. en VAN DER TORRE, E., (eds.), Politie: studies over haar werking en organisatie, Rotterdam, Samson uitgeverij, 2007, 1025-1042.

bepaald de eerste prioriteit moet zijn<sup>47</sup>. De incrementaliteit<sup>48</sup>, zijnde het opeenstapelen van nieuwe wetten en instrumenten zonder de oude op te heffen of te integreren, heeft steeds meer gevolgen voor het functioneren van politie en van justitie. Dit betreft eerst de zo noodzakelijke kennis en kunde in verband met internationaal samenwerken en daarnaast ook de cultuur om deze initiatieven met vertrouwen te implementeren. Tevens veroorzaakt de proliferatie van al deze initiatieven problemen in de sfeer van transparantie, verantwoording en legitimiteit. Zo blijkt het totstandkomen van allerlei werkgroepen en bijvoorbeeld ook van de Task Force of Chiefs of Police, niet uit door democratische legitimiteit. Ook is de beleidscyclus naar en vanuit “Brussel” omgeven door tal van schimmigheden<sup>49</sup>. De politie- en justitiediensten moeten voortdurend of een inhaalslag strijden om al deze instrumenten om te zetten in nationale initiatieven, wat op zich vaak leidt tot een bijkomende kakofonie van maatregelen.

Ten tweede is er de groeiende bureaucratisering. Vooral praktijkmensen klagen over het feit dat door de formalisering van de internationale samenwerking binnen de Europese Unie het formalisme enorm is toegenomen. Dit heeft tot gevolg dat politiemensen de informele weg blijven bewandelen. Te veel bureaucratie leidt tot ongewenste vertraging, of tot onwil om de nieuwe instrumenten (zoals gemeenschappelijke onderzoeksteams en de Europol analysebestanden) te gebruiken.

Een derde euvel is dat de internationale samenwerking zich sterk richt op het scheppen van een gemeenschappelijk beleid en veel minder op de uitvoerende of de operationele dimensie van de veiligheidszorg. Op zich is dit niet verrassend, want men botst nog veel op (soms overdreven) nationale soevereiniteitsgevoelens. Nationale procedures mogen niet geschonden worden. Bovendien geven de verdragen soms te veel en dikwijls te weinig armslag, vooral omdat de verdragsbepalingen open geformuleerd zijn en er bovendien veelvuldig verwezen wordt naar het nationale recht<sup>50</sup>. Verdragen zijn een onmisbare basis voor adequate internationale politieverwerking, maar vormen daar zeker geen garantie voor.

Ten vierde is er de nog steeds in hoofde van sommigen manifeste onwil of onkunde om operationele samenwerking volgens de regels te organiseren. Een schoolvoorbeeld is de intense Hazeldonk en nuttige samenwerking tussen Nederland, België en Frankrijk, via ondermeer het zogenaamde joint hit team, benaming die onbestaande is in de samenwerkingsverdragen<sup>51</sup>. Een ander voorbeeld is de Cross Channel Intelligence Conference, waarbij tussen korpsen en arrondissementen in Nederland, Frankrijk, België en het Verenigd Koninkrijk gezamenlijk opsporingsacties worden ondernomen.

Ook moet de vraag gesteld worden in welke mate de politieke en justitiele diensten kunnen, willen en moeten samenwerken: ‘kunnen’ slaat op het juridische kader; willen heeft vooral te maken met vertrouwen en ‘moeten’ refereert naar de weinige verdragsteksten die een verplichting tot samenwerken inhouden.

Ten vijfde is er de ontbrekende samenhang en regie in en tussen de instrumenten die werden ingericht. Zij werken op basis van verschillende misdrijven, streven verschillende doelstellingen na, het taalgebruik verschilt en de gegevensbeschermingsau-

47 FIJNAUT, C., SPAPENS, T. en VAN DAELE, D., De strafrechtelijke rechtshulpverlening van Nederland aan de Europese Unie, Tilburg, Universiteit, 2005, 320 (313)

48 WALKER, N., In search of the area of freedom, security and justice: A constitutional Odyssey, in: WALKER, N. (ed.), Europe's area of freedom, security and justice, Oxford, Oxford University Press, 2004, 3-37.

49 Bekkers en Vijlbrief, eindwerk LIPO leergang, Warnsveld, 2006

50 Mogelijkheden en wenselijkheden van internationale samenwerking, Metro, Centrum voor politiewetenschappen, Amsterdam, 2002

51 Corten en Martens, eindwerk LIPO leergang, Warnsveld, 2006

toriteiten zijn specifiek voor elke organisatie. Hetzelfde geldt voor de sturende overheden, de betrokken diensten die in de lidstaten verschillen.

Ten zesde ontbreekt het aan een globale visie en strategie tussen de politiediensten en –overheden wat de internationale samenwerking betreft. Het is duidelijk dat de politiesamenwerking zowel op hoog politiek niveau (zie bijvoorbeeld Haagse en straks het Stockholm programma), als op operationeel-pragmatisch niveau diverse stimuli krijgt, zonder dat het daarbij voor alle actoren duidelijk is wat de blauwdruk is van de actuele en van de toekomstige Europese veiligheidsarena. Dit geldt zowel op Europees als op nationaal niveau.

Ten zevende laat de Europese (en ook de internationale samenwerking in het algemeen) zich niet eenvoudig vatten in een theoretisch-analytisch kader. De disciplinaire invalshoek wordt ofwel gedomineerd door de sociale wetenschappen, ofwel door de juridische wetenschappen. Wel zijn er solide historische studies verschenen, waaruit blijkt dat de politie en justitie beschouwd worden als de laatste soevereine bolwerken die zich immuun tonen tegen internationaliseringinvloeden. Zelfs het ordenen en zoeken naar dominante trends is geen gemakkelijke opgave, deels ten gevolge van voormelde proliferatie, deels ook omdat nogal wat afspraken weinig transparant blijken. Een bekende poging werd ondernomen door het voormalige Centre For The Study Of Public Order van de Leicester University, waar men een onderscheid maakte tussen politiesamenwerking op drie niveau's, met name het micro-, meso- en macro-niveau<sup>52</sup>. Complementair daaraan is de poging ondernemen op de internationale politiesamenwerking te ordenen op formeel en op informeel niveau, en op het niveau van de oude en de nieuwe systemen<sup>53</sup>. In navolging van Van Reenen<sup>54</sup> heeft Den Boer<sup>55</sup> structuren van internationale politiesamenwerking geordend langs verticale lijnen (top-down) en langs horizontale lijnen (bottom-up), wat aansluit op de multi-level-governance theorie. In de praktijk blijken zich natuurlijk ook vele mengvormen aan te bieden die de verticale en de horizontale elementen combineren. Een goed voorbeeld zijn de gemeenschappelijke onderzoeksteams die samengesteld zijn uit opsporingsambtenaren uit meerdere lidstaten van de Europese Unie, ondersteund door leden van Europol en Eurojust.

Ten achtste zijn het internationaal samenwerken en de kwaliteit ervan niet iets waar politiechefs en leidinggevende magistraten op geselecteerd worden, noch op afgerekend (vb prestatienormen) worden.

Ten negende zijn de meeste opleidingen nog te weinig doordrongen van en geïnspireerd op internationale samenwerking.

Ten slotte blijft het moeilijk om te doorgronden hoe de internationale politiesamenwerking precies verloopt. De complexiteit van de politiepraktijk dwingt tot een speciale onderzoeksaanpak. Hierbij zou een onderscheid moeten gemaakt worden tussen de beleidspolitieke samenwerking, de technische samenwerking en de operationele samenwerking en de drie dimensies van samenwerking moeten duidelijk onderscheiden en complementair uitgewerkt worden: nationaal, internationaal en supranationaal (vb corpus juris) en wel zodanig dat op basis van een algemene strategie, de

52 BENYON, J., TURNHILL, L., WILLIS, P., WOODWARD, R., BECK, A., *Police cooperation in Europe: an investigation*, University of Leicester, Centre for the study of public order, 1993

53 ANDERSON, M., DEN BOER, M., CULLEN, P., GILMORE, W., RAAB, C. and WALKER, N., *Policing the European Union*, New York, Oxford University Press, 1995

54 VAN REENEN, P., *Samenwerking in Europa vereist coördinatie in Nederland*, APB; 1990, 299-203

55 DEN BOER, M., *eU counter –terrorism Window of opportunity or profound policy transformation*, in: LEEWE, M., VAN (ed), *Confronting terrorism, European experiences*, Den Haag, 2003

regie volwaardig ingericht wordt.

#### 4. MOGELIJKE OPLOSSINGEN

Het is aangewezen om te zoeken naar oplossingen, zeker nu het Stockholm programma in volle voorbereiding is.

Steeds meer groeit het bewustzijn dat er moet gezocht worden naar een grotere efficiëntie en een groeiende effectiviteit voor wat de samenwerking betreft. Bij het streven naar mogelijke oplossingen kunnen een aantal ideeën en suggesties ontwikkeld worden, waarvan de ene al realistischer zijn dan de andere. Een poging:

- Er moet meer onderzoek komen naar het feitelijk functioneren van de internationale samenwerking, niet alleen beperkt tot de reguliere politie en justitie, maar ook uitgebreid tot de bijzondere opsporingsdiensten en tot de douane. De Europese Unie zou niet alleen wetenschappelijk onderzoek moeten bevorderen, maar zij zou ook rechtstreeks geld moeten investeren in de ontwikkeling, de uitvoering en de evaluatie van beleidsinitiatieven die worden genomen om door middel van multi-nationale samenwerking de veiligheidsproblemen beter te beheersen<sup>56</sup>;
- Politiewetenschap verdient binnen de Europese Unie veel meer aandacht en professionaliteit<sup>57</sup>;
- De Europese Unie moet de frequentie van veranderen afbouwen en vooral werken aan het resultaatgericht integreren en verdiepen van de samenwerking;
- Er moet veel meer rekening gehouden worden met de grondrechten en de rechten van de mens in het algemeen en de plaats van de burger in dit alles. In het bijzonder verdienen de vrijheid van bewegen in de Europese Unie, de bescherming van de privacy en vooral kinderen, vrouwen en oudere personen, het gemakkelijk verkrijgen van toegang tot de administratie en tot het gerecht (meer transparantie, verhoging toegankelijkheid ...) meer aandacht;
- Bij het nemen van nieuwe maatregelen moeten actieplannen aansluiten, die ook borg staan voor een goede planning en het vrijmaken van de nodige capaciteit en andere middelen;
- Het volledig opnemen op Europees niveau van alle (internationale) politie- en justitiefuncties, geclusterd in logische entiteiten zou de samenwerking wezenlijk verbeteren. Als definitie van het begrip internationale politiewerking zou kunnen gekozen worden voor "het handhaven van de nationale en de internationale rechtsorde op het gebied van de strafrechtelijke handhaving, openbare orde en hulpverlening"<sup>58</sup>. De justitiële samenwerking en de samenwerking tussen administratieve autoriteiten moeten hierbij aansluiten;
- De wildgroei aan parallel agerende organen met centrale taken en bevoegdheden op het niveau van de Europese Unie (Europol, Eurojust, Frontex, EPA, Sitcen, Olaf, CPTF, EPA) moet ophouden en dringend gesaneerd worden;
- Er moet gestreefd worden naar een globale visie en strategie, waarin de specifieke benaderingen (Europol, Eurojust, ...) een plaats vinden in een coherent en samenhangend geheel en waarin de coherentie en de interactie aangestuurd en bewaakt worden. Bovendien is er behoefte aan een globale regie en het gebrek aan sturing

56 SPAPENS, A. en FIJNAUT, C., Criminaliteit en rechtshandhaving in de euregio Maas-Rijn, Antwerpen, Intersentia, 2005, 255 (250)

57 Internationalisering, Politie onderwijsraad, 2007, 51 (29)

58 BEKKERS, H. en VULBRIEF, F., Ondernemende dijkgraaf gezocht, Masterpiece in het raam van de Leergang internationale politie oriëntatie, 2006, 57 (40)

moet ingevuld worden. Een duidelijke architectuur, bevoegdheidsafbakening en dito coördinatiestructuur betreffende interne veiligheid (met mogelijk een Comité Opérationnel De Sécurité Intérieure – COSI) is daarbij essentieel. Forumshopping moet alleszins ingeperkt en zo mogelijk beëindigd worden door onder meer het in verhoogde mate bieden van een georganiseerde en gestructureerde flexibiliteit binnen de bilaterale, regionale en Europese samenwerkingsmogelijkheden. Dit betekent dat criteria en systemen worden ingevoerd die door alle landen en diensten aanvaard worden en waarbij de keuzemogelijkheden niet meer afhangen van individuele ongebonden selecties;

- Het streven naar een grotere efficiency en toegankelijkheid van politie en justitie en naar een groeiende effectiviteit van de samenwerking. Dit vraagt onder meer van de diensten: onderling vertrouwen, (het versterken van de netwerken, het bevorderen van e-justitie, vorming van magistraten en politiemensen, harmonisatie waar nodig en mogelijk.
- Het zich binnen de lidstaten committeren op gebied van samenwerking is een must. Wat de informatie-uitwisseling betreft, stelde D. Schoof van het Ministerie van Binnenlandse zaken dat vijf speerpunten moeten gerealiseerd worden<sup>59</sup>:
  - Het ontwikkelen van een samenhangende visie en coherente Europese strategie voor grensoverschrijdende informatie-uitwisseling tussen rechtshandhavingdiensten;
  - Identificeren van nieuwe gegevenssoorten die prioriteit hebben om verder te worden uitgewisseld (bevolkingsregister en antecedenten);
  - Maken van implementatieafspraken over het Zweedse kaderbesluit, waaronder uitvoering geven aan het principe “voorkeurskanaal” voor Europol;
  - Vaststellen van gemeenschappelijke technische standaarden voor interoperabiliteit van systemen en alles wat daar aan vastzit;
  - Het benutten van nieuwe liefst gemeenschappelijke technische en organisatorische mogelijkheden als het gaat om gegevensbescherming;
- Er zou meer werk moeten gemaakt worden van het creëren van meer operationele en institutionele samenhang in de stelsels van de samenwerking binnen de EU, door bijvoorbeeld het verlossen van Europol en Eurojust uit het stelsel van exclusieve contacten via de nationale bureau’s en het uitbreiden van de samenwerking tot de politiediensten die op vitale punten (denk aan de grote steden, lucht- en zeehavens) werkzaam zijn en hun de status van “Europol medewerker” te geven, in het verlengde van de directe contacten die nu mogelijk zijn voor de deelnemers aan gemeenschappelijke onderzoeksteams<sup>60</sup>. In dezelfde lijn zou kunnen gedacht worden aan de verknoping van Eurojust en het Europees justitiële netwerk;
- Er is nood aan het geregeld uitwerken niet alleen van Europese criminaliteits- en dreigingsanalyses, maar ook grensgerelateerde gelijkaardige producten;
- De Raad en/of de Commissie zouden een meer actieve rol kunnen spelen in de regionale toepassing van de flexibiliteitsgedachte in de samenwerking. Dit zou toelaten dat een aantal landen nauwer samenwerken in plaats van alles te regelen voor de 27 Lidstaten op gelijke basis en zou vermijden dat twee of drie landen hun onderlinge samenwerking apart verdragsrechtelijk gestalte geven (zoals Benelux, Senningen ..)<sup>61</sup>, los van het Europese acquis;

<sup>59</sup> Studiedag Utrecht, 14 april 2009

<sup>60</sup> FJNAUT, C., SPAPENS, T. en VAN DAELE, D., De strafrechtelijke rechtshulpverlening van Nederland aan de Europese Unie, Tilburg, Universiteit, 2005, 320 (316)

- Een meer methodische onderbouwen van de politiesamenwerking (professionalisering en standaardisering<sup>62</sup>) is algemeen noodzakelijk en daarmee samenhangend op specifieke terreinen (zoals voertuigcriminaliteit, bescherming van personen, terrorismebestrijding ...). Het geheel van definities, standaarden en processen moet meer en beter afgestemd worden. Ook moet er een beter gebruik gemaakt worden van *best practices*, bijvoorbeeld bij het inrichten van gemeenschappelijke onderzoeksteams;
- Er is nood aan het opstellen van vereisten waaraan de organisatie van politie en justitie in de lidstaten moeten voldoen, met het oog op het verlenen van politie- en strafrechtelijke rechtshulp, een soort van Europese LURIS dus<sup>63</sup>;
- Er moet voldoende aandacht zijn voor integriteitkwesties, mede in relatie tot de toepassing van de "Police Code Of Ethics"<sup>64</sup>;
- De informatiehuishouding, zijnde de ruggengraat van de internationale samenwerking moet dringend verbeterd worden en de nieuwe principes van "beschikbaarheid" en "solidariteit" zijn ambitieuze uitgangspunten die verder moeten generaliseerd worden. Een eerste onderscheid heeft betrekking op het doel van de gegevensuitwisseling, waarbij gedifferentieerd kan worden tussen reactieve, preventieve en pro-actieve gegevensuitwisseling. Een tweede onderscheid heeft betrekking op het organisatie(niveau) van de gegevensuitwisseling, met aandacht voor decentrale, bilaterale en multilaterale (globale Europese) gegevensuitwisseling. Een bottom-up benadering met aandacht voor het tot de realiteit terugbrengen van de op zelfversterking gerichte centralistische reflexen van sommige EU-organen en agentschappen lijkt in dit verband een goede piste<sup>65</sup>. De nog onvoldoende of niet op elkaar afgestemde databanken blijven nog steeds contraproductief. De effectiviteit van de informatie- en communicatiesystemen moet drastisch verbeterd worden. Het linken van data niet enkel voor controledoeleinden maar ook voor gerechtelijke onderzoeken en voor toepassingen betreffende administratieve politie moet verder ontwikkeld worden. Het delen van informatie moet meer onderworpen worden aan dwingende termijnen naar het voorbeeld van het Zweedse Kaderbesluit. Het zogenaamde Europese intelligence model moet verder uitgebouwd en dringend geïmplementeerd worden;
- De Lidstaten moeten meer vertrouwen<sup>66</sup> krijgen in de respectieve diensten actief in de andere Lidstaten en moeten voldoende (gekwalificeerde) menskracht vrijmaken om feitelijk te kunnen samenwerken<sup>67</sup>;
- Tussen de samenwerkingsinstanties en -organisaties moet een betere samenwerking en interoperabiliteit verder uitgebouwd worden, onder meer door gestructureerd overleg (mits een grondige prioriteitenstelling, het streven naar een Europese maar ook een euregionale criminele politiek) en waar nodig incidentele samenwerking. Deze samenwerking zou veel meer moeten gestroomlijnd worden volgens het

61 FIJNAUT, C., SPAPENS, T. en VAN DAELE, D., De strafrechtelijke rechtshulpverlening van Nederland aan de Europese Unie, Tilburg, Universiteit, 2005, 320 (316)

62 Bijvoorbeeld door het veralgemenen van de "Council decision adopting the Council's security regulations (doc. 5775/01 van 28 februari 2001)

63 FIJNAUT, C., SPAPENS, T. en VAN DAELE, D., De strafrechtelijke rechtshulpverlening van Nederland aan de Europese Unie, Tilburg, Universiteit, 2005, 320 (313)

64 Raad van Europa, 2002

65 VERMEULEN, G., Stockholm richting toekomst, via Brussel, Panopticon, 2009, nr. 2,1-5 (3)

66 DEN BOER, M., Out of the blue. Police perspectives on Europe, governance and accountability, Inaugurale reden, 2004

67 SPAPENS, A. en FIJNAUT, C., Criminaliteit en rechtshandhaving in de euregio Maas-Rijn, Antwerpen, Intersentia, 2005, 255 (233)



stramien: administratieve (al dan niet spoedeisende) samenwerking, verzoeken gericht op een enkele politie/justitieactiviteit, verzoeken die de inzet van fors wat capaciteit vereisen en structurele samenwerkingsinitiatieven (voorbeeld: bulk DNA vergelijkingen). Dit zou het ordenen van de samenwerking, maar ook de evaluatie ervan bevorderen;

- Er moet gestreefd worden naar het opzetten van grotere en meer omvattende technische IT-systemen<sup>68</sup>;
- Onderzoekers en magistraten moeten leren professioneel omgaan nieuwe logica: vroege keuze van de “*best place to prosecute*”, van het continu afwegen van het “*toegelaten bewijs*”, de bewuste en gemotiveerde keuze van het samenwerkingskanaal en –forum mede op basis van de te verwachten politieke en justitiële activiteiten, de keuze van de samenwerkingspartners, de keuze van de meest opportune opsporingsfiguur (vb. parallel of gemeenschappelijk onderzoek);
- Het beter coördineren van het inrichten, inzetten en het gebruik van verbindingsofficieren;
- Het verder uitklaren en verbeteren van de samenwerking enerzijds en de complementariteit anderzijds tussen Interpol en Europol<sup>69</sup>;
- Eén loket voor internationale politieverwerking op Europees en op nationaal<sup>70</sup> niveau en het in elk land inrichten van een helpdesk;
- Het eventueel toegroeien naar zelfstandige Europese politieorganisatie, die kan functioneren in een ge-oliede en legitieme Europese rechtsruimte;
- Het verankeren van de internationale politieverwerking moet binnen het beleid, het leiderschap en het loopbaanbeleid binnen de politie in de Lidstaten en in de opleidingsinstituten<sup>71</sup>. Internationalisering van de politie moet vanzelfsprekend worden;
- Het meer professioneel aanpakken van de inzet van politieambtenaren bij werkzaamheden in andere landen (scholing, eerdere werkervaring, ...) <sup>72</sup>;
- Men zou voordeel kunnen halen uit nieuwe concepten zoals de netwerktheorie, de (nodal) governance, de uitgeholde staat, multidisciplinaire samenwerking en multi-level governance.
- En als dit alles niet lukt, kan en zal er zeker gedacht worden aan het inrichten van een Europees openbaar ministerie en aan het versterken van de Europese politiecomponenten (voorbeeld: in het raam van Frontex operaties) en aan het toekennen van operationele bevoegdheden aan Europol (vb vervalsing van de Euro).

## 5. HET VERDRAG VAN LISSABON: EEN NIEUWE OF EEN GEMISTE KANS?

Dit verdrag is onder een lastig gesternte tot stand gekomen. De verdragstekst oogt ambitieus, maar het toekomstperspectief wordt sterk beperkt door de strakke besluitvorming die met het accepteren van de grote vernieuwingen gepaard moest gaan.

In vijf hoofdstukken komen achtereenvolgens aan bod: algemene bepalingen; het beleid betreffende grenscontroles, asiel en immigratie; de justitiële samenwerking in

68 Zie ook: The setting up of an agency for the operational management of large-scale IT systems proposed by the Commission, Brussels, 24 June 2009 (IP/09/991)

69 Zie ook: samenwerkingsovereenkomst van 5 november 2001 tussen Interpol en Europol

70 Een loket voor internationale politieverwerking, Blauw, 2006, nr 7, 4

71 EPA is bijzonder actief qua Europese competentieprofielen, gemeenschappelijke opleidingen en specifieke andere initiatieven zoals TOPSPOC leergangen.

72 Internationalisering politie onderwijsraad, 2007, 51 (21)

burgerlijke zaken; de justitiële samenwerking in strafzaken en de politieke samenwerking.

De door het verdrag van Lissabon<sup>73</sup> gecreëerde ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, waar politie- en justitiesamenwerking onder vallen, is geen exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie zoals het monetaire beleid en de douane-unie, maar een gedeelde bevoegdheid van de Unie en de lidstaten. Hierbij wordt nog steeds uitgegaan van de beginselen van subsidiariteit, solidariteit ten opzichte van het gemeenschappelijke beleid op het gebied van asiel, immigratie en buitengrenzen en wederzijdse erkenning van de gerechtelijke beslissingen in strafzaken en civiele zaken. Het einde van de pijlerstructuur kan dan wel een nieuwe basis vormen voor het beëindigen van de schizofrene institutionele en juridische situatie zoals we die vandaag kennen binnen de derde pijler van de Europese Unie<sup>74</sup>.

De politieke en de justitiële informatiesamenwerking vallen onder de gewone wetgevingsprocedure (artikel 87 (2) VWEU). De operationele politieteamenwerking blijft echter geschieden volgens een bijzondere wetgevingsprocedure (artikel 87 (3) VWEU). De individuele lidstaten behouden op dit terrein nog een zekere vorm van macht. Maar bij gebrek aan eenparigheid van de Raad, kunnen ten minste negen lidstaten opnieuw het initiatief nemen en kiezen voor een nauwere samenwerking, wat dus wel een mogelijkheid geeft voor meer flexibiliteit binnen het juridisch raam van de Europese Unie. Deze procedure is uitdrukkelijk niet van toepassing op handelingen die een ontwikkeling vormen van het Schengen-acquis. Ook de voorwaarden en beperking waarbinnen de politieke en justitiële autoriteiten van de lidstaten op het grondgebied van een andere lidstaat mogen optreden (steeds in overleg en in overeenstemming met de autoriteiten van die staat), wordt volgens een bijzondere wetgevingsprocedure vastgesteld (artikel 89 VWEU).

De JBZ-samenwerking is dus niet alleen het voorwerp van (geografische) uitbreiding, maar vooral van verdieping. Naast het nieuw verdragsrechtelijke kader, worden de taken van de Europese Unie geherformuleerd. Ook is het zo dat er blijkbaar een grote zorg is voor effectiviteit en legitimiteit.

Maar dit verdrag bevat te weinig intenties en concrete mogelijkheden om de versnippering tegen te gaan. De politieteamenwerking valt – ook in dit verdrag – niet onder gemeenschapsrecht, al wordt de weg naar harmonisatie opgehouden door het benoemen van misdrijven waarvoor bij Europese kaderwet minimumvereisten kunnen worden gesteld. Essentieel voor de effectiviteit van de coördinatie is of en in welke mate de samenwerking een dwingend karakter krijgt, iets wat ook in dit verdrag niet duidelijk wordt.

Interessant is in dit verband het lezen van het voortgangsrapport van het voorzitterschap wat het voorbereidende werk betreft bij het verwachten in werking treden van het verdrag van Lissabon<sup>75</sup>. Het beïnvloeden door nationale parlementen van te nemen beslissen zou beperkt worden tot nieuwe initiatieven.

Verwarring blijft rond de ambities van het Grondwettelijk Verdrag betreffende de rol van Europol, Eurojust en COSI. Minister Donner merkte op dat de artikelen over Europol en Eurojust uitgaan van het beginsel van coördinatie en samenwerking tussen verschil-

73 Op 18 juni 2004 door de Intergouvernementele conferentie van staatshoofden en regeringsleiders initieel goedgekeurd. Daarna herzien en op 13 december 2007 plechtig ondertekend (PB C. 17 december 2007, afl. 306,1

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

75 POLGEN 66, 13 juni 2008

lende nationale jurisdicties. Hij was en blijft van mening dat deze nog in tal van opzichten kan worden uitgebouwd en verbeterd<sup>76</sup>. Vraag blijft bijvoorbeeld of de lidstaten verplicht worden om onderzoeken in te stellen op instigatie van Europol of Eurojust, of ze deze verzoeken naast zich kunnen neerleggen? Het dwingende karakter strookt echter niet met het uitgangspunt dat zaken niet eenzijdig ingezet kunnen worden richting de staten. Het verplichtende karakter kan spanning geven bij de prioritering van zaken van nationaal belang. Vandaar dat wellicht voor deze optie niet gekozen wordt.

Zeker is wel dat de toekomst van Europol niet zozeer afhankelijk is van dit Verdrag, maar veeleer van de inwerkingtreding van het nieuwe al goedgekeurde Europol kaderbesluit<sup>77</sup>. Het verdrag stelt in artikel 88 VWEU (voormalig art. III-276) dat “de opdracht van Europol het ondersteunen en versterken is van het optreden van de politie-instansies en andere wetshandhavingdiensten van de lidstaten, evenals hun wederzijdse samenwerking bij de voorkoming en bestrijding van zware criminaliteit waardoor twee of meer lidstaten worden getroffen, van terrorisme en van vormen van criminaliteit die een schending inhouden van een gemeenschappelijk belang dat tot het beleid van de Europese Unie behoort”.

De structuur, de werkwijze, het werkkerrein en de taken van Europol worden onder tusschen door voormeld kaderbesluit bepaald. Deze taken omvatten:

- de verzameling, opslag, verwerking, analyse en uitwisseling van informatie die met name door de autoriteiten van de lidstaten of van derde landen of instanties wordt verstrekt;
- de coördinatie, organisatie en uitvoering van onderzoeken en operationele acties, die gezamenlijk met de bevoegde autoriteiten van de lidstaten of in gezamenlijke onderzoeksteams en in voorkomend geval in samenwerking met Eurojust worden uitgevoerd.

Dit kaderbesluit bepaalt eveneens welke wijze de activiteiten van Europol door het Europese parlement, samen met de nationale parlementen, worden gecontroleerd. Iedere operationele actie van Europol moet worden uitgevoerd in overleg en overeenstemming met de autoriteiten van de lidstaat op wiens (of de lidstaten op wier) grondgebied de actie wordt uitgevoerd. Over het gebruik van dwangmiddelen beslissen alleen de bevoegde nationale autoriteiten.”

Hierdoor zet de algemene verschuiving van de georganiseerde criminaliteit naar ernstige criminaliteit zich door en wordt beter aansluiting gevonden bij het mandaat van Eurojust. Wat het takenpakket betreft, treden de informatietaken meer op de voorgrond. De Raad is echter niet meegegaan wat de potentiële toevoeging van operationele taken betreft en heeft geopteerd voor een status quo. Dit neemt niet weg dat in het post-Lissabon tijdperk de deur openstaat voor een verdere operationalisering van Europol.

Het is interessant deze tekst samen te lezen met art. 86 VWEU (het vroegere art. III-274) stellende: “ter bestrijding van strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden, kan op de grondslag van Eurojust bij Europese wet van de Raad een Europees openbaar ministerie worden ingesteld. Het Europees openbaar ministerie is, in voorkomend geval in samenwerking met Europol, bevoegd voor het opsporen, vervolgen en voor het gerecht brengen van daders en medeplichtigen aan strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie, zoals omschreven in lid 1 bedoelde Europese wet,

<sup>76</sup> Toespraak ter gelegenheid van de officiële opening van Eurojust op 29 april 2003 in Den Haag.

<sup>77</sup> Vervangt de vroegere Europol overeenkomst (1995) en de drie protocollen (PB C. 13 februari 2000 afl. 358, PB C. 16 december 2002 afl. 312, PB. C. 06 januari 2004, afl. 2). Wordt vervangen door het Raadbesluit 2009/371/JHA van 6 april 2009 tot inrichting van Europol, PB L 121, 15 05 2009, blz. 37

schaden. Het Europees openbare ministerie is belast met de rechtsvordering voor de bevoegde rechtbanken van de lidstaten in verband met deze strafbare feiten.” Wel blinken deze bewoordingen uit in vaagheid en laten wat betreft de onderlinge verhouding tussen beide organisaties, verschillende opties open<sup>78</sup>.

De operationele bevoegdheden van Eurojust worden dus uitgebreid en duidelijker omschreven. In tegenstelling tot de afspraken in het Verdrag van Nice, waar werd bepaald dat Eurojust een lidstaat mocht vragen een onderzoek in te stellen zonder dat de lidstaat verplicht is hier gevolg aan te geven, kan Eurojust nu zelf een strafrechtelijk onderzoek inleiden, de lidstaten voorstellen vervolging in te leiden en door de bevoegde autoriteiten uitgevoerd onderzoek en ingeleide vervolging te coördineren. Het optreden van Eurojust moet daarbij wel in overeenstemming zijn met de grondrechten en kan worden onderworpen aan rechterlijke toetsing door het Europese Hof van Justitie. Of dit ook werkelijkheid wordt, zal de toekomst moeten uitwijzen.

Maar zolang er geen echt Europees strafrecht en geen Europees rechtssysteem bestaan, moeten men niet dromen, maar kan men enkel bouwen op een meer effectieve samenwerking binnen de krijtlijnen die nu zijn uitgezet.

In zijn totaliteit biedt het Grondwettelijk verdrag een beperkt aantal kansen om de groeiende versnippering te keren, een aantal mogelijkheden om de pijlerstructuur en het gebrek aan coördinatie af te bouwen en om de ondervoldende effectiviteit van de ruime samenwerkingsmogelijkheden te keren, op voorwaarde dat in het Stockholm programma deze kansen optimaal benut worden.

## 6. HET STOCKHOLM PROGRAMMA<sup>79</sup>: TE WEINIG AMBITIEUS?

- Het Stockholm programma zal - naar wordt verwacht - gedurende de tweede helft van 2009 in het raam van de Europese samenwerking goedgekeurd worden. Opvallend is nu al dat de titel van het programma wijzigt van “Area of freedom, security en and justice” naar “Area of European Home Affairs” en dat de referte naar “law enforcement authorities” omgeturnd wordt in “public security organisations”<sup>80</sup>. Dit is op zich positief, in die zin dat het beter aangeeft welke lading (ook niet) door het programma gedekt wordt.
- Het is echter opportuun om eerst na te gaan wat er nu al in de “pipeline” van nog te nemen beslissingen zit. Zo mag men verhopen en ook verwachten dat er enerzijds een poging zal zijn om een aantal nu ter discussie staande teksten toch nog binnen het nu geldende Europese verdrag (Nice) door te drukken, daar waar anderzijds het Europese Parlement ondertussen op de rem zal staan in afwachting van sterkere bevoegdheden in het raam van het verwachte Lissabon verdrag. In dit verband kunnen bij wijze van voorbeeld vermeld worden:
  - de aanneming van de regeling in verband met het behouden (retentie) van gegevens;
  - beslissing i.v.m. de het Schengen evaluatiesysteem<sup>81</sup>;
  - het opwaarderen van het Schengen systeem naar SISII<sup>82</sup>/VIS<sup>83</sup>;
  - het aan de politie verschaffen van toegang tot Eurodac<sup>84</sup>;

78 LADENBURGER, C., Police and criminal law in het Treaty of Lisbon. A new dimension for the community method, *European Constitutional Law Review*, 2008, nr. 4

79 Zie: The shape of things to come, Statewatch, 2009

80 The shape of things to come, Statewatch, 2009

81 COM (2009) 105, 04 maart 2009

- het voorstel om een agentschap op te zetten dat SIS II, VIS en Eurodac technisch ondersteunt;
- het verder implementeren van het Prüm verdrag;
- het verder uitbouwen van Frontex;
- het in de Europese grondwet inschrijven en het inwerking stellen van het Comité voor interne veiligheid (COSI);
- het inwerking treden van het al goedgekeurde Europol besluit<sup>85</sup>;
- het versterken van de samenwerking tussen Eurojust en Europol<sup>86</sup>;
- het aanpassen van de regeling i.v.m. het justitiële netwerk<sup>87</sup>;
- het zo mogelijk goedkeuren van het ontwerp kaderbesluit i.v.m. het bewijsverrijgingbevel<sup>88</sup>;
- het voorstel om het douane informatiesysteem aan te passen<sup>89</sup>;
- de verdere inwerking stellen van de nieuwe privacy regeling.

Ondertussen werd via een nooit eerder geziene formule van “toekomstgroepen”<sup>90</sup> het Stockholm programma voorbereid. Het lezen van de input die door de toekomstgroepen werd geleverd, levert verder niet zoveel nieuws op.

De tweede nu publiek gemaakte versie ziet er echter beter uit dan de eerste versie<sup>91</sup>. Blijkbaar is men van oordeel dat het van cruciaal belang is om passende Europese rechtsinstrumenten tot stand te brengen, de praktische en operationele samenwerking tussen de betrokken nationale instanties te versterken en de overeengekomen maatregelen tijdig uit te voeren. Men heeft dus duidelijk getracht om een aantal zwakheden van de bestaande samenwerking op te vangen en zonder te raken aan het soevereiniteitsprincipe daar waar nodig en mogelijk bij te sturen. Aan de voormelde versnippering wordt, buiten de mogelijke coördinatie door COSI en het op te richten agentschap dat SIS II, VIS en Eurodac ondersteunt, weinig gedaan.

De nieuwe COSI zal het belangrijkste niveau worden dat de besluitvorming van de Raad voorbereidt. COSI zal enkel het Europese en de nationale parlementen moeten inlichten, wat op zich ook geen blijk is van overdreven zorg voor democratie. Als gevolg van het instellen van de COSI (the Standing Committee on Internal Security)<sup>92</sup> zou de PCTF overbodig (kunnen) worden, mogelijkheid die niet meer expliciet vermeld wordt in de nu voorliggende tekst. Meerdere delegaties willen de bestaande structuren stroomlijnen, maar hierover is op dit ogenblik geen consensus. Wel zouden bijzondere inspanningen gedaan worden om de bestaande procedures te vereenvoudigen, vooral met het oog op het vermijden van dubbel werk.

Het staat buiten kijf dat de integratie op het politionele vlak verder moet worden versterkt en dat de zogenaamde voorlopige maatregelen die na 9/11 werden genomen,

82 Informal Council of Ministers for Home Affairs, Prague 15 January 2009 (EU2009.CZ) Council conclusions on the further direction of SIS II, JAI 306, Brussels, 05 06 2009

83 MATHIESEN, S. TOWARDS a control system without a state?, zie: <http://www.ecn.org/essays/essay-7.pdf>

84 COM (2008) 825, 3 december 2008

85 Raadsbesluit van 06 april 2009 dat op 01 januari 2010 in werking treedt (zie PB 15 mei 2010, L121/37-66) en

86 Draft revised agreement between Eurojust and Europol, CATS 52, Brussels, 15 05 2009

87 COM (2008) 380, van 23 juni 2008

88 15957/05 COPEN 199

89 OJ 2009 C 29/6

90 Freedom, security, privacy – European Home Affairs in an open world, Future group, June 2008 (53 p.)

91 Draft Stockholm programma van 06 October 2009 EN Draft Stockholm programme van 16 October 2009

92 Artikel 71 van het verdrag van Lissabon.

als definitief verworven worden beschouwd. De Benelux bijdrage bij dit programma hamerde daarenboven vooral op het zo noodzakelijke vertrouwen en het Europese criminal intelligence model<sup>93</sup>. Ook andere landen benadrukken de noodzaak voor het verder onderbouwen van het onderlinge vertrouwen<sup>94</sup>. Een belangrijk element hierbij is het wegwerken van het zogenaamde silo-denken (politie, douane, immigratie, justitie). Toch is er blijkbaar geen consensus om de opleidings- en trainingsinitiatieven die CEPOL ontwikkelt, bij Europol onder te brengen<sup>95</sup> en blijft CEPOL een zelfstandige entiteit. Wel wordt de nood voor een sterke onderlinge samenwerking tussen bijvoorbeeld Europol en Frontex onderstreept. Wat het samenbrengen van Eurojust, Europol, SIS en Prüm in één globale strategie ter beheersing van ernstige criminaliteit blijven de meningen blijkbaar nu nog te verdeeld.

Nieuw is wel het “convergentieprincipe” waarbij het soevereiniteitsprincipe onder druk komt en dat voornamelijk is gesteund op het beschikbaarheidsprincipe. Convergentie betekent ook het verder zetten van de harmonisatiebeweging, zodat hindernissen voor samenwerking worden weggewerkt. Samenwerking zal alle agentschappen en alle vormen van criminaliteit omvatten.

Toch blijft de vraag open wat het gevolg zal zijn van het verdwijnen van de pijlers op bijvoorbeeld de samenwerking tussen Europol, Eurojust, OLAF en Frontex? Wat zal het gevolg zijn van een meer en sterkere top down benadering in het raam van het nieuwe “convergentieprincipe”? Wat wordt de betekenis van de zogenaamde “mission situation centres” waar militairen, politie en douane samen in derde landen zullen ageren? Steeds meer opteert men voor directe toegang tot gegevensbestanden in andere lidstaten (zonder gerechtelijke instemming of toelating) in plaats van het volgen van de indirecte weg tot het verschaffen van inlichtingen, zij het spontaan of op verzoek. Nu is de directe toegang beperkt tot drie gegevens (vingerafdrukken, DNA en voertuigenregistratie), daar waar de “vrienden van het voorzitterschap” er eerder zes hadden aanbevolen (dus communicatiegegevens, ballistische gegevens en gegevens in de bevolkingsregisters)<sup>96</sup>. Wat ook op de agenda terugkeert, zijn de 49 gegevenslijst die initieel in het Zweedse voorstel werden opgesteld<sup>97</sup>.

Het Ontwerp Stockholm Programma ziet er dus niet zo rooskleurig uit wat het fundamenteel hertekenen van de politie- en de justitiesamenwerking op Europees niveau betreft<sup>98</sup>. Het is erg op interne en externe veiligheid gefocust. Wel wordt een grotere

---

93 Benelux contribution: qualitative threat assessments, common/joint priorities and affirmed capacity, improving Cospol methodology, regional forms of cooperation, exchange of police officers, close cooperation between liaison officer, interoperability of radio communications, deployment of new technologies, enhancing complementarity between Cepol, Europol and Frontex, further developing cooperation in the field of public order and security, using Europol as the first choice for information sharing, strengthening the Interpol-Europol cooperation, strengthening cooperation between Europol and Sitcen, integrated prevention approach, optimising law enforcement information exchange and EU information systems, further implementing the EU strategy and action plan to combat terrorism, improving the EU response capacity in the face of disasters and crisis (civil protection)

94 UK written comments on het European Commission's communication on the Stockholm programme, <http://www.statewatch.org/news>

95 Ibidem

96 Report bij het friends of the presidency on the technical modalities to implement het principle of availability: <http://www.statewatch.org/news/2008/aug/eu-fop-p-of-a-13558-rev1-05.pdf>

97 Replies to questionnaire on Framework decision on simplifying the exchange of information and intelligence between law enforcement authorities of the member states of the European Union, in particular as regards serious offences including terrorist acts. Zie: [http://www.statewatch.org/news/2008/eu-49-sets-of-police\)data-5815-rev3.05.pdf](http://www.statewatch.org/news/2008/eu-49-sets-of-police)data-5815-rev3.05.pdf)

interoperabiliteit en efficiëntie nagestreefd door het standaardiseren van training, uitrusting, informatietechnologie en opsporingstechnieken.

Ook worden er mythes in stand gehouden zoals de bewering dat de komende veranderingen gebaseerd zijn op “gemeenschappelijke waarden”, daar waar uit de teksten blijkt dat vooral technologie de drijvende factor is<sup>99</sup>. Men gaat er van uit dat elke object dat gebruikt wordt, sporen zal nalaten die kunnen geëxploiteerd worden, waarbij zich de vraag stelt of de balans niet veeleer doorslaat in de richting van “big brother” toestanden<sup>100</sup>. Alles draait dus rond de niet altijd in evenwicht zijnde balans mobiliteit/privacy/veiligheid.

Verder stellen de ministers van Binnenlandse zaken een bijstelling van de privacy-regels van de lidstaten aan de “current law enforcement realities” in het verschiet.

Er moeten ook in het raam van het Stockholm programma één kader, één plan en één Europese strategie worden ontwikkeld op het gebied van internationale informatie-uitwisseling. De EU- maatregelen zijn dan bedoeld om de internationale samenwerking op het gebied van rechtshandhaving te vereenvoudigen, beter te coördineren en de samenwerking moet als één vraagstuk worden behandeld. Alle instrumenten moeten samengenomen worden en er moeten dwarsverbanden gelegd worden.

Wel wordt de positie van Europol versterkt en wordt Europol steeds meer verankerd in de samenwerkingsstructuren die binnen de Europese Unie in plaats worden gesteld. Alles zal natuurlijk afhangen van de kwaliteit die Europol daar tegenover stelt, alsook van de lidstaten om voluit de Europol samenwerking te schragen. Een omslag van de politiecultuur is hierbij essentieel.

Europol moet dus zeker het “intelligence” centrum bij uitstek blijven. De vraag in welke mate Europol ook het “evidence” centrum wordt, zal afhangen van de praktische uitvoering die men aan deze besluiten geeft, en ook aan de inhoud die aan de samenwerking met Eurojust wordt gegeven. Bij het zoeken naar mogelijke scenario’s bieden zich hiervoor meerdere modellen aan, modellen die niet in het Stockholm programma aan bod komen:

- het uitbouwen van een echt Europees instituut, waarin ooit alle Europese componenten van politiesamenwerking samen gebracht worden (Europol, Olaf, Cepol, de fameuze Europese gendarmerie, en waarom niet de Schengencomputers), al dan niet aangestuurd en geleid door de Police Chiefs Task Force;
- het creëren van een structureel samenwerkingsverband tussen deze componenten, nog steeds onder de coördinatie van de Police Chiefs Task Force;
- of het uitvoeren van het Haags programma zonder verdere structurele ingrepen.

Wellicht zullen we nog een tijd moeten doorleven met het derde scenario. Het eerste scenario zit trouwens nog niet echt verankerd in het Grondwettelijk verdrag.

De aanpak van de Eurovalsmunterij zal in de toekomst een test blijven om uit te maken hoever de Europese lidstaten willen gaan in de oprichting en operationalisering van Europol. Ook hier zal de samenwerking (rivaliteit?) tussen Europol en Olaf, op basis van de huidige teksten, blijven spelen.

Bovendien bieden de toekomstige technologische ontwikkelingen en dreigingen, een opportuniteit voor de rechtshandavinginstanties binnen de Europese Unie om

98 VERMEULEN, G., Stockholm richting toekomst, via Brussel, Panopticon, 2009, nr. 2, 1-5

99 BUNYAN, T., The shape of things to come, Statewatch, 2008

100 Informal Council of Ministers for Home Affairs, Prague 15 January 2009, Moderne technologies and security (EU2009.CZ)

beter en sterker samen te werken ook in het gebruik van nieuwe (grensoverschrijdende) technologieën<sup>101</sup>.

Ook kan uit de nu voorliggende teksten, het streven afgeleid worden naar het realiseren van een Europa dat bescherming biedt (verzekeren van veiligheid en bescherming) door:

- het verder bevorderen van een voluntaristische grensoverschrijdende samenwerking in vijf domeinen: pedopornografie, cyber criminaliteit, mensenhandel, economische en financiële criminaliteit en de strijd tegen de drugs. Daar bovenop moet de strijd tegen het terrorisme en absolute prioriteit blijven. Bovendien zou ik daar afvalcriminaliteit aan willen toevoegen;
- het beveiligen van de toegang tot de EU door een gemeenschappelijk beheer van de buitengrenzen, het versterken van Eurojust en het verder ontwikkelen van Eurosur;
- het realiseren van een solidair en verantwoordelijk Europa wat immigratie en asiel betreft, ondermeer door het inwerkingstellen van het Europese pact dat onder Frans voorzitterschap werd overeengekomen en het bevorderen van solidariteit tussen de Lidstaten;
- een Europa open naar en voor de wereld.

Spanje en België zullen in 2010 verantwoordelijk zijn voor het leiden van het uitwerken van een actieplan ter uitvoering van het Stockholm programma. Zoals vermeld in het nu circulerend voorbereidend en nog steeds vertrouwelijk document voor het Belgische voorzitterschap, zullen een aantal principes gerespecteerd moeten worden:

- continuïteit;
- verdieping;
- operationalisering (met aandacht voor de kosten/baten balans) en
- kwaliteit van het functioneren.

Deze gedachtegang leidt tot een aantal criteria die dwingend moeten nageleefd worden:

- beschikbaarheid en solidariteit die al in het Haagse programma uitgewerkt werden;
- haalbaarheid;
- duurzaamheid;
- coherentie;
- opportuniteit;
- meerwaarde;
- informatiegestuurde politie- en justitiezorg;
- impact op de terreinwerking;
- impact op de Europese veiligheid.

Of dit alles zal volstaan om de huidige versnippering te keren valt nog sterk te betwijfelen. Het uur van de waarheid komt steeds dichterbij en een bijzondere testperiode zal ontstaan bij het in de praktijk brengen van het al goedgekeurde Europese bewijsverkrijgingbevel, met als doel het bewerkstelligen van een snellere, efficiëntere strafrechtelijke samenwerking tussen de lidstaten op het gebied van het vergaren en overdragen van voorwerpen, documenten en gegevens ten behoeve van het bewijs in een straf-

---

<sup>101</sup> Zie: Follow-up on het outcome of the January Informal JHA Ministerial Meeting in het field of modern technologies en security, JAI 324, Brussle 20 May 2009



zaak. Ten opzichte van de huidige situatie waarin de samenwerking is gebaseerd op de klassieke rechtshulp, kan het kaderbesluit in het verlengde van het Europese arrestatiebevel een aanzienlijke stap voorwaarts opleveren. De termijnen waarbinnen de gevraagde bijstand moet worden geleverd, de introductie van een uniform bevel en beperking van de weigeringsgronden zullen wezenlijk bijdragen aan de intensivering van de samenwerking. Deze lovenswaardige doelstellingen openen echter de vraag in welke mate de ingezamelde bewijzen de toets van de kwaliteitsscreening tussen de verschillende landen zullen doorstaan, in hoeverre de kwaliteit van de experts (politie, niet-politie) naar vaardigheden en kwaliteit van de processen en de afgeleverde producten aanvaardbaar zal blijken in andere landen, in welke mate de versnippering dat een nog groter probleem wordt binnen het indrukwekkende geheel van mogelijke samenwerkingsverbanden, wat de samenhang is tussen het geheel?

## 6. CONCLUSIE

In de Europese Unie zijn stap voor stap diverse overheidstaken en verantwoordelijkheden verschoven van de nationale staten naar het Europese niveau en meer en meer ook naar de Europese Commissie. Deze invloed wordt steeds duidelijker, zoals blijkt uit het verdwijnen van de grenscontroles, het vrije verkeer van goederen en mensen, het toenemende belang van de “Brusselse” besluitvorming en de invoering van de euro. Dit heeft heel wat invloed voor de internationale politieke en justitiële samenwerking binnen de Europese Unie.

De georganiseerde versnippering van de wetshandhavingorganismen blijft jammer genoeg een groeiend probleem, waaraan noch in het verdrag van Lissabon, noch in het in de maak zijnde Stockholm voldoende aandacht wordt besteed. Buiten het algemene pleidooi voor een grotere cohesie en enkele specifieke voorstellen, worden er te weinig structurele en indringende ingrepen naar voor geschoven om de georganiseerde versnippering om te buigen naar een ge(re-)organiseerde cohesie in en integratie van bestaande wetgevingorganismen.

Het is dus de hoogste tijd, en wellicht is dat een suggestie voor het Belgische Voorzitterschap, om dit aan het licht te brengen en bespreekbaar te maken, zoniet zullen de betrokken diensten stilaan verzakken in een schimmig geheel en mozaïek van mogelijke samenwerkingsverbanden. Wellicht blijft *forum shopping* dan ook nog het meest negatieve effect van deze toestand.

Niet alle verantwoordelijkheid kan alleen bij de Europese regelgever worden gelegd. Ook individuele diensten en organisaties moeten zich beter inschrijven in de samenwerkingsverbanden die nu werden opgezet en vooral streven naar een meer loyale medewerking bij het uitvoeren van die initiatieven die juist de aangeklaagde versnippering, zij het in beperkte mate kunnen tegengaan. Een goed voorbeeld is het op nationale niveau coördineren van de internationale samenwerking met andere Europese landen. Een geïntegreerde deelname aan Europol initiatieven, Schengen, Prüm, Zweeds kaderbesluit, Interpol ...en andere samenwerkingsinitiatieven is hier de enige verdedigbare oplossing. Bovendien moet een einde gemaakt worden aan allerlei historische officieuze samenwerkingsverbanden, behalve als die een onderbouwde en aantoonbare specifieke meerwaarde kunnen bieden.

Alleszins is er nog veel werk aan de winkel, wil men de verdere versnippering een halt toe roepen en om een einde maken aan de bestaande scheefgroei.