

De internationalisering van de opsporing in westelijk Europa

Prof. dr. Cyrille Fijnaut*

I. Inleiding

Wanneer het gaat over de opsporing van misdadigers en misdaden die de grenzen tussen staten in Europa overschrijden, wordt vaak — en terecht — geconstateerd dat er geen sprake is van *internationale opsporing* in dit deel van de wereld. Er bestaat hier inderdaad geen internationaal opsporingsapparaat, toegerust met executieve bevoegdheden, dat onder het gezag van internationale vervolgingsorganen meewerkt aan de handhaving van een internationaal strafrecht.¹ Maar deze nogal juridisch getinte vaststelling mag niet uit het oog doen verliezen dat er feitelijk wel sprake is van *internationalisering van de opsporing* in westelijk Europa. En het is deze feitelijke internationalisering, gaande van gelijkmaking van landelijke organisatiepatronen tot samenwerking in multilaterale organisaties, die in dit artikel centraal staat.

Het spreekt vanzelf dat hier niet de hele geschiedenis die de internationalisering van de opsporing in westelijk Europa heeft meegemaakt, uit de doeken kan en moet worden gedaan. Maar het is wel belangrijk hierna eerst kort te schetsen hoe zij tot in de jaren '60 is verlopen. Want een beeld hiervan is nodig om duidelijk te maken wat voor een ingrijpende transformatie deze internationalisering sedert de jaren '70 doormaakt. Maar onze belangstelling gaat natuurlijk in hoofdzaak naar deze transformatie uit.

In de bespreking van de ommekeer in de ontwikkelingen wordt het accent gelegd op de nieuwe vormen waarin de internationalisering in de voorbije jaren gestalte heeft gekregen. Maar er kan natuurlijk noch worden voorbijgegaan aan de problemen die worden aangevoerd om deze transformatie te bewerkstelligen, noch aan de problemen waarmee deze omvorming gepaard gaat en die door haar worden opgeroepen. Evenmin als, tot slot, met het oog op de toekomst, de rapporten die onlangs in de Raad van Europa en het Europees Parlement zijn ingediend over de (politiële bestrijding van de) georganiseerde misdaad buiten beschouwing kunnen blijven.

Tot besluit van deze uiteenzetting wordt dan nog metterdaad een persoonlijke blik in de toekomst geworpen. Niet zozeer om te bekijken wat er vermoedelijk zal gebeuren met de hier bedoelde internationalisering maar wel om aan te geven wat er op dit vlak nog zou moeten ondernomen worden.

* Hoogleraar Strafrecht en Criminologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

1. ORIE. A.A.M., *Internationale opsporing*, in *Internationalisering van het strafrecht*, Nijmegen, Ars Aequi Libri, 1986, p. 165-167.

II. Een beeld van het verleden

Wie enigermate vertrouwd is met de geschiedenis van het politiewezen in Europa, weet dat er reeds in het verleden op allerhande manieren tussen de politiediensten van de diverse staten werd samengewerkt. Deze samenwerking nam, in het algemeen gesproken, twee vormen aan. Waar het ging om de nasporing van 'gewone' commune delicten bleef zij gewoonlijk beperkt tot informatieve samenwerking, d.w.z. tot de uitwisseling van inlichtingen, hetzij via persoonlijke contacten tussen de politiediensten in de grensgebieden (het systeem van de *correspondenties*), hetzij via het zenden van opsporingsberichten en soms opsporingsregisters naar de autoriteiten in de omringende landen.² Waar het de bestrijding van min of meer radicale politieke opponenten betrof ging deze samenwerking echter soms veel verder. Hier nam zij dan de vorm aan van operationele samenwerking op vreemd grondgebied, en omvatte dus niet alleen de uitwisseling van inlichtingen maar ook het schaduwen van verdachten, het onderhouden van tipgevers e.a. Een toonbeeld van deze meer indringende samenwerking, zij het ook op eerder persoonlijke basis, vormt het leven van de roemruchte Berlijnse politiecommissaris W. Stieber (1818-1882), die na 1848 jarenlang in heel Europa de communisten, speciaal Karl Marx, achtervolgde.³ Een meer structureel voorbeeld hiervan is de samenwerking die de Okranha op het einde van de 19^e eeuw vanuit Parijs met de politiediensten in West-Europa op gang bracht om de Russische revolutionairen onder controle te houden.⁴ Het spreekt overigens welhaast vanzelf dat deze laatste vormen van samenwerking zoveel mogelijk geheim werden gehouden. Met name omdat men in socialistische kringen, maar ook in progressief-liberale milieus, van deze praktijken niets moest hebben.

In deze tijd, het einde van de 19^e eeuw dus, werd de opsporing in diverse opzichten evenwel ook verder geïnternationaliseerd. In 1898 werd nl. op initiatief van de Italiaanse regering te Rome een officiële, zij het ook geheime, conferentie belegd om middels verbetering van de politiesamenwerking een einde te maken aan de aanslagen die her en der in Europa werden gepleegd door aanhangers van bepaalde anarchistische theorieën. Aan deze conferentie werd door vertegenwoordigers — ambassadeurs, departementsambtenaren, politiechefs — van maar liefst 21 staten deelgenomen.⁵ Het belang van deze conferentie voor de

2. Vgl. o.m. ULLRICH, W., *Verbrechensbekämpfung: Geschichte, Organisation, Rechtsprechung*, Neuwied, Luchterhand, 1961, p. 20-38; VAN DEN HOEK, W., *De geschiedenis van het wapen der Koninklijke Marechaussee*, 's-Gravenhage, 1963, p. 204-206; WEHNER, B., *Dem Täter auf die Spur; die Geschichte der deutschen Kriminalpolizei*, Bergisch Gladbach, Gustav Lübbe Verlag, 1983, p. 21-47.

3. Cf. *Denkwürdigkeiten des geheimen Regierungsrathes dr. Stieber, aus seinen hinterlassenen Papieren bearbeitet von dr. Leopold Auerbach*, Berlin, Julius Engelmann, 1984; *Wilhelm J.C.E. Stieber: Spion des Kanzlers; Die Enthüllungen von Bismarcks Geheimdienstchef*, München, Deutscher Taschenbuch Verlag, 1981.

4. JOHNSON, R.J., *The Okranha abroad, 1885-1917; A Study in International Police Cooperation*, Columbia University, 1970 (niet uitgegeven). Zie verder b.v. ook EMERSON, D.E., *Metternich and the Political Police; Security and Subversion in the Habsburg Monarchy (1815-1830)*, 's-Gravenhage, Martinus Nijhoff, 1968; HILEY, N., 'Counter-espionage and Security in Great Britain during the First World War', *English Historical Review*, 101^e jg., 1986, nr. 400, p. 635-670.

5. JENSEN, R.B., 'The International Anti-anarchist Conference of 1889 and the Origins of Interpol', *Journal of Contemporary History*, 16^e jg., 1981, nr. 2, p. 323-347.

internationalisering van de opsporing is natuurlijk vóór alles gelegen in het feit dat nu in Europa voor het eerst de politiesamenwerking inzake de opsporing van (politieke) misdaden en misdadigers op het hoogste politieke niveau als een probleem, een belangrijk probleem, werd erkend. Naast deze gewichtige maar ondanks alles toch eerder vluchtige betekenis heeft deze conferentie echter ook een meer duurzame betekenis voor de internationalisering van de opsporing gehad. Deze laatste betekenis is enerzijds gelegen in de afspraak die toen werd gemaakt om in alle betrokken landen centrales voor de bestrijding van het anarchisme op te richten, en om te bevorderen dat er tussen deze centrales maandelijks direct gegevens werden uitgewisseld. Want door deze afspraak werd niet alleen de informatieve samenwerking gesystematiseerd en geïntensifieerd maar — wat in mijn ogen zeker zo belangrijk is — er vond natuurlijk ook een zekere organisatorische internationalisering van de opsporing plaats, en wel via een bescheiden gelijkschakeling van de algemene politieorganisatie in de betrokken landen. Anderzijds is het zo dat op deze conferentie werd afgesproken om overal o.m. hetzelfde herkenningssysteem, i.c. de Bertillonage, in te voeren. En deze afspraak bevorderde dan weer dat ook op het vlak van de interne organisatie, de uitrusting en de werkmethoden een zekere internationalisering van de opsporing bij de politiediensten in Europa tot stand kwam. Het zijn overigens vooral de grote stedelijke politiekorpsen in Duitsland en Oostenrijk geweest die rond 1900 een toonaangevende rol hebben gespeeld in deze, laat ons zeggen, instrumentele internationalisering van de opsporing, niet alleen in Europa maar ook in Amerika.⁶

In aansluiting op het relaas over deze baanbrekende conferentie moet verder worden verhaald dat er in het begin van deze eeuw in politiekringen en ook op enkele internationale samenkomsten, veel werd gepraat over de vraag of uiteindelijk toch niet moest worden overgegaan tot de oprichting van een *Centrale Politie Internationale* om de opsporing van misdadigers in Europa en de rest van de wereld te vergemakkelijken. Deze vraag kwam natuurlijk ook aan de orde op het internationale congres over opsporing dat in 1914 te Monaco plaatsvond, en zij werd toen in het algemeen positief beantwoord.⁷ Nu wordt gewoonlijk gesteld dat het uitbreken van WO I de uitvoering van dit plan heeft verhinderd. Dit kan wel zo zijn, maar hiermee is het verhaal van de pogingen om voor het uitbreken van deze oorlog een internationale inlichtingencentrale op te richten, zeker niet af. Niemand minder dan R.A. Reiss, toentertijd de wereldberoemde directeur van het gerechtelijk laboratorium in Lausanne, schrijft immers in zijn boekje, *Contribution à la reorganisation de la police*, dat in 1914 werd gepubliceerd, dat hij 'en causant avec fonctionnaires de police de divers pays', tot de overtuiging was gekomen 'que la plupart des états sont d'accord sur la nécessité de la création de cet institut. Mais ils craignent une chose: la police politique'.⁸ Een vrees die, gelet op o.a. het optreden van de Okranha, natuurlijk niet uit de lucht was gegrepen.

6. FOSDICK, R.B., *European Police Systems*, New York, The Century Co., 1916; FIJNAUT, C.J.C.F., *De reguliere recherche in Nederland; enkele algemene beschouwingen over haar opbouw rond de voorbije eeuwwisseling*, Lochem, J.B. van den Brink & Co., 1985.

7. LARNAUDE, F. et ROUX, J.A., *Premier congrès de police judiciaire internationale, Monaco (avril 1914)*, Paris, G. Codde, 1926.

8. REISS, R.A., *Contribution à la réorganisation de la police*, Paris, 1914, p. 155.

Hoe dan ook, 9 jaar later, op het politiecongres dat van 3 tot 7 september 1923 in Wenen plaatsvond, werd de *Internationale Kriminalpolizeiliche Kommission* (IKPK) ingesteld. Het doel van deze commissie was tweeledig. Aan de ene kant moest zij de wederzijdse ambtshulp tussen de politiediensten van de aangesloten landen uitbouwen, aan de andere kant moest zij de ontwikkeling bevorderen van alle voorzieningen die zouden kunnen bijdragen tot een succesvolle bestrijding van 'das gemeine Verbrechertum'.⁹ De commissie liet over deze doelstelling geen gras groeien. Al in 1924 ging zij over tot de oprichting van een algemene inlichtingendienst, bestaande uit een centrale in Wenen en nationale bureaus in de aangesloten staten. Verder maakte zij zich ook op andere manieren sterk voor de taak die zij op zich hadden genomen, o.m. door de publikatie van een tijdschrift en de uitgave van boeken en brochures.¹⁰

Het spreekt voor zich dat de vorming van deze commissie als een hoogtepunt in de internationalisering van de opsporing moet worden aangemerkt. Waar deze internationalisering zich immers tot dan toe, zij het dan ook in onderling overleg, hoofdzakelijk had voltrokken binnen of vanuit nationale kaders, daar werd nu de grondslag voor een zelfstandige en permanente internationale organisatie gelegd. Dat deze doorbraak kon worden gerealiseerd omdat er op dat moment op allerlei vlakken reeds van internationalisering sprake was, mag niet-temin worden aangenomen. Net zo goed als het aannemelijk is dat van deze supreme vorm van internationalisering een sterke stimulans is uitgegaan naar de internationalisering in het informatieve en in het instrumentele vlak. Verder is het ook met het oog op de hedendaagse ontwikkelingen van belang onder ogen te zien met welk oogmerk in 1923 de IKPK werd gesticht. In de literatuur over de geschiedenis van Interpol wordt deze belangrijke kwestie afgedaan met de platitude dat het ging om een betere bestrijding van de (internationale) misdaad.¹¹ Maar het heeft er, bij nader onderzoek, alles van dat de regeringen van de betrokken landen in de IKPK vooral een middel zagen om de orde en veiligheid te helpen handhaven in een (West-)Europa dat na WO I in een zeer roerige, onstabiele politieke situatie was komen te verkeren. Trouwens, alleen in het licht van dit vermoeden is het niet verbazingwekkend dat een aantal stichters in de IKPK eigenlijk veel meer zagen dan alleen maar een organisatie om het *gemeines Verbrechertum* op internationaal niveau beter te kunnen bestrijden.¹² In het voetspoor van de deelnemers aan de anti-anarchistische conferentie van 1898 zagen zij het vooral als een belangrijk wapen in de strijd tegen de politieke oproerlingen.

Bij de teloorgang van de IKPK gedurende de Tweede Wereldoorlog moeten we hier niet lang blijven stilstaan. Opmerkelijk is wel dat de inpalming van de commissie met haar diensten door het SS-politieapparaat laat zien hoezeer in elk

9. *Der internationale Polizeikongress*, Wien, 1923.

10. Internationale Kriminalpolizeiliche Kommission, *Die Internationale Zusammenarbeit auf Kriminalpolizeilichem Gebiete*, Wien, 1927; DRESSLER, O., *Die internationale Kriminalpolizeiliche Kommission und ihr Werk*. Berlin-Wannsee, 1942.

11. Cf. GHOSH, S.K., *The Interpol International Criminal Police Organisation*, Calcutta, Eastern Law House, 1976. NOBLE, I., *Interpol: International Crime Fighter*, New York, Harcourt Brace Javonovich, 1975.

12. FIJNAUT, C., *Opdat de macht een toevlucht zij?*, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen, 1979, dl. I, p. 398-408.

geval de leiders van dit apparaat, Himmler en Heydrich, de IKPK als een machtsmiddel beschouwden.¹³ Opmerkelijk is verder dat door deze 2 machtswellustelingen, terwijl ze al bezig waren om zich meester te maken van de IKPK, net als in 1898 gebeurde, tweemaal een diepgeheime internationale politieconferentie belegden, één in 1938 en één in 1939, waaraan door hoge functionarissen van 14 niet-communistische Europese staten werd deelgenomen, om doeltreffende afspraken te maken over de *Bekämpfung des Bolschewismus*. De IKPK was toen kennelijk (nog) niet het geschikte orgaan om rond dit specifieke doel een nauwere samenwerking tot stand te brengen.¹⁴

Ondanks deze en andere verwickelingen werd de IKPK in 1946 zonder al te veel problemen weer tot leven gewekt. Volgens de man die deze herrijzenis bewerkstelligde, de Belgische politiechef F. Louwage, gebeurde dit om opnieuw een antwoord te hebben op de problemen die in 1923 hadden geleid tot de oprichting van de commissie; welke problemen dit waren liet hij evenwel in het midden. Dit neemt echter niet weg dat het de IKPK sedertdien in een aantal opzichten voor de wind is gegaan. Ten eerste verwierf zij door de wijziging van haar statuten in 1956, naar volkenrechtelijke maatstaven wel te verstaan, feitelijk de status van internationale organisatie met een beperkte rechtspersoonlijkheid; een status die 'IKPO-Interpol', zoals de nieuwe benaming sedertdien luidt, o.m. enige toegang gaf tot de Verenigde Naties. Ten tweede sloten zich in hoog tempo steeds meer landen bij Interpol aan. In de jaren '70 had hun aantal de 100 ruim overschreden. Maar deze ontwikkelingen die vooral het prestige van Interpol verhoogden, gingen niet gepaard — en het is goed om dat hier nu al duidelijk te zeggen — met een reorganisatie van deze instelling die de internationalisering van de opsporing in Europa een nieuwe wending gaf. Interpol was en bleef vóór alles een internationale politieke inlichtingencentrale. Niet minder maar ook niet meer.¹⁵

Na WO II werd er m.n. in Europa echter ook gewerkt aan verdragen omtrent de internationale rechtshulp in strafzaken. Hierbij moet worden gedacht aan het Europese Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken van 1959. Voor wat b.v. België, Luxemburg en Nederland betreft kan voorts worden gewezen op het Benelux-Verdrag aangaande de uitlevering en de rechtshulp in strafzaken van 1962. Deze verdragen, en m.n. de 2 laatstgenoemde, voegden in de figuur van de zgn. kleine rechtshulp, en meer speciaal in de vorm van rogatoire commissies, wel een nieuwe vorm toe aan de internationalisering van de opsporing in westelijk Europa. Een vorm die men ter onderscheiding van de eerderge-

13. JESCHKE, J., 'Interpol zwischen 1933 und 1945', *Kriminalistik*, 1971, nr. 3, p. 118-119.

14. DE JONGHE, A., 'De strijd Himmler-Reeder om de benoeming van een HSSPF te Brussel (1942-1944)', *Bijdragen tot de geschiedenis van de Tweede Wereldoorlog*, nr. 5, 1978, p. 134-147.

15. GOLDENBERG, A., *La Commission Internationale de Police Criminelle*, Université de Paris, Faculté de Droit, 1953 (Thèse pour le doctorat en droit); MÖLLMANN, H., *Internationale Kriminalpolizei — Polizei des Völkerrechts; zur Problematik der Abgrenzung öffentlicher und privater internationaler Organisationen am Beispiel der Internationalen Kriminalpolizeilichen Organisation (IKPO-Interpol)*, Würzburg, 1968; NAPOMBEJRA, B., *L'évolution de la coopération internationale de police*, Université de Strasbourg, Faculté de Droit et des Sciences Politiques, s.d. (Thèse pour le doctorat en droit).

noemde vormen zou kunnen betitelen als justitieel.¹⁶ En het is juist om dit laatste onderscheid te maken, omdat dan pas goed duidelijk wordt dat deze nieuwe — eerder formele — procedurele vorm van internationalisering van de opsporing een adequate aanvulling betekende op de eerder informele en materiële vormen van dit proces, speciaal dan de informatieve en de operationele vormen van internationalisering. Alleen in het laatstgenoemde verdrag, het Benelux-Verdrag, werd overigens ook enige ruimte voor verdere operationele internationalisering geschapen. Dit verdrag opende nl. de mogelijkheid dat politiemensen verdachte personen kunnen achtervolgen tot 10 km over de grens van het buurland; zij kunnen ze daar, onder bepaalde voorwaarden, zelfs arresteren.

Maakt men nu de balans op van het verloop dat de internationalisering van de opsporing tot in de jaren '60 heeft doorgemaakt, dan kan allereerst worden geconstateerd dat deze internationalisering in de loop van een eeuw inderdaad een groot aantal vormen heeft aangenomen. Naast de informatieve, operationele en de justitiële internationalisering — samengevat: de directe en executieve vormen van internationalisering — vond er ook organisatorische en instrumentele internationalisering — laat ons korthedshalve zeggen: de indirecte en ondersteunende vormen van internationalisering — plaats. Tot internationale opsporing, zoals die in het begin van deze uiteenzetting werd gedefinieerd, leidde deze internationalisering van de opsporing niet.¹⁷ De (her-)oprichting van Interpol, ofschoon een belangrijke gebeurtenis, kan hooguit als een eerste stap in deze richting worden beschouwd.

Op de tweede plaats kan men niet om de conclusie heen dat de internationalisering van de opsporing vooral is voortgeschreden wanneer de veiligheid en hiermee het bestaan van staten — of althans bestaande maatschappelijke ordes — ernstig werd bedreigd, resp. bedreigd leek. Kennelijk brengt het wezen van moderne staten : hun soevereiniteit, en in het verlengde hiervan hun geweldmonopolie, met zich mee dat zulke internationalisering in beginsel niet mogelijk is. En als het dan om dringende veiligheidsredenen toch nodig wordt gevonden om de opsporing te internationaliseren, dan wordt deze, zoals hiervoor is gedemonstreerd, zoveel mogelijk in het geheim of toch tenminste bij voorkeur langs informele kanalen op het niveau van de betrokken politiediensten georganiseerd.¹⁸

III. De ontwikkelingen in de voorbije 2 decennia

Afgezet tegen de, al met al toch trage, evolutie die de internationalisering van de opsporing tot in de jaren '60 heeft ondergaan, kan haar ontwikkeling sedert deze

16. ABBINK, H. en BAKKER, S. J., 'Enige aspecten van de kleine rechtshulp', *Delikt en Delinkwent*, 11^e jg., 1981, nr. 7, p. 554-568; nr. 8, 654-664; THOMAS, F., *De Europese rechtshulpverdragen in strafzaken*, Gent, Story-Scientia, 1980; TROUSSE, P. Em., 'Quelques aspects de la collaboration des états dans l'administration de la justice répressive', *Belgisch Tijdschrift voor Internationaal Recht*, 1968, nr. 1, p. 8-39.

17. Vergelijk in dit verband overigens de pogingen om te komen tot de opbouw van een internationale politiemacht in de sfeer van de buitenlandse veiligheid. Zie b.v. WEHBERG, H., 'La police internationale', *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, 1934, II, p. 3-132.

18. FIJNAUT, C., 'De grenzen van de rechtstreekse politieke samenwerking in West-Europa', *Delikt en Delinkwent*, 11^e jg., 1981, nr. 9, p. 711-714.

jaren zeker turbulent worden genoemd. Het is dan ook niet eenvoudig om haar kort en overzichtelijk maar met gevoel voor nuance uiteen te zetten. De rode draad die hierna wordt gevolgd is deze: de leidende rol die Interpol eventueel had kunnen spelen in de verdere internationalisering van de opsporing in westelijk Europa werd overgenomen door TREVI, het overlegorgaan van de EG in de sfeer van de binnenlandse veiligheid. Na de beschrijving van deze wezenlijke transformatie van het internationaliseringsproces zelf, zal dan enerzijds worden ingegaan op de problemen die achter die ommekeer schuilgaan, en anderzijds op de problemen waarmee zij gepaard gaat. De bespreking van de recente rapporten van de Raad van Europa en van het Europese Parlement over de toekomstige organisatie van de politieke bestrijding van georganiseerde misdaad in Europa worden, zoals in de Inleiding reeds is aangegeven, voor het laatst bewaard.

1. Van Interpol naar TREVI

Het lijkt geen twijfel dat Interpol ook in de jaren '70 met name aan de politiekorpsen in de Westerse staten — in West-Europa en Noord-Amerika — grote diensten bewees bij hun onderling berichtenverkeer over personen, goederen en zaken.¹⁹ Maar dit neemt niet weg dat er in deze jaren, juist ook in Europese, en speciaal Duitse, Engelse en Nederlandse politiekringen, scherpe kritiek op het functioneren van Interpol werd uitgeoefend. Deze kritiek behelsde meer bepaald dat Interpol — mede onder druk van de groei van internationaal gepleegde (georganiseerde) misdaad — niet alleen niet toegerust was voor snelle en adequate coördinatie van omvangrijke opsporingsacties maar ook zwaar te kort schoot in de tactische en strategische analyse van de ontwikkelingen in de zoëven bedoelde misdaad. Zij werd voor het eerst onverbloemd naar buiten gebracht op het congres van de *Bund Deutscher Kriminalbeamter* over de bestrijding van de misdaad in Europa, dat in 1974 in Wiesbaden plaatsvond. Maar ook in latere jaren is zij meer dan eens door gezaghebbende auteurs herhaald. De voorstellen om de geschetste problemen op te lossen, liepen evenwel nogal uiteen.

Sommigen, en onder hen niet de geringsten, (b.v. H. Herold, indertijd hoofd van het *Bundeskriminalamt*), zochten de oplossing vooral in aanpassing van de organisatie en werking van Interpol. Enerzijds m.n. door grootschalige modernisering van de informatieve en documentaire functies van dit instituut, anderzijds door de formatie van teams van deskundigen, aangetrokken uit diverse politiediensten, om in het ene of het andere land grootschalige opsporingsonderzoeken te ondersteunen. Daarnaast, vond H. Herold, was er zeker ook een taak weggelegd voor de EG. Haar opdracht was er volgens hem aan de ene kant in gelegen om de onderlinge rechtshulp tussen de betrokken staten te vereenvoudigen — die was in zijn ogen te zeer justitieel en onvoldoende politieel georiënteerd — om de internationalisering, d.w.z. de gelijkmaking van de zo uit-

19. FERAUD, H. et SCHLANITZ, 'La coopération policière internationale', *Revue Internationale de Droit Pénal*, Numéro spécial, 1975, p. 475-497; NEPOTE, J., 'La coopération des autorités policières en matière pénale dans les rapports intra-européens', in *Droit pénal européen*, Bruxelles, Presses Universitaires de Bruxelles, 1970, p. 277-298; 'l'Organisation Internationale de Police Criminelle — Interpol', *Revue Internationale de Politique Criminelle*, 1978, nr. 34, p. 97-101.

eenlopende politiestelsels te bevorderen, en om het strafrecht in de EG-landen te harmoniseren. Aan de andere kant was het naar zijn mening de taak van de EG om ervoor te zorgen dat de politieke rechtshulpfiguur van 'klein grensverkeer' algemeen zou worden toegepast in de grensstreken tussen de aangesloten landen.²⁰

Anderen daarentegen gingen aan Interpol voorbij. Niet dat zij pleitten voor de opheffing van deze 'Parijse brievenbus', maar zij kwamen op voor de 'Euro-pol'-gedachte binnen de EG. Voor R. Grunert, voorzitter van de *Bund Deutscher Kriminalbeamter*, hield deze gedachte in dat de EG niet alleen een taak had bij de harmonisatie van de strafwetgeving enz. in de betrokken staten, maar ook een supranationale recherche-instantie moest creëren die zowel een belangrijke rol zou gaan spelen bij de coördinatie van internationale opsporingsonderzoeken als zelf onderzoeken zou kunnen entameren in het geval van bepaalde 'EG-delicten'. Later zou deze instantie ook taken moeten gaan waarnemen op het gebied van de technische recherche en de opleiding van rechercheurs.²¹

En dan waren er in die tijd nog personen als J.A. Blaauw die eerder een middenweg wilden bewandelen.²² Deze pleitte b.v. voor de vorming van een Europese centrale binnen Interpol, voor regelmatig internationaal en regionaal overleg tussen de recherchechefs in Europa, voor de oprichting (in geëigende gevallen) van internationale researcheteams, voor de ontwikkeling van algemene voorzieningen voor internationale opsporing in Europa, b.v. aparte radioverbindingen ten behoeve van observatiegroepen, en voor gezamenlijke recherche-oefeningen in Europees verband. Hiernaast was hij natuurlijk een warm voorstander van vereenvoudiging van het rechtshulpverkeer en harmonisatie van de strafwetgeving binnen de EG.

Er kan worden gezegd dat van de zijde van de Interpolleiding, die toen nog hoofdzakelijk uit Franse politiemensen bestond, erg star op deze kritische discussie werd gereageerd. Zij gaf eigenlijk met zoveel woorden te kennen dat zij alles liever zoveel mogelijk bij het oude wilde laten. De regionalisering van Interpol via de oprichting van o.a. een Europol werd afgewezen omdat een aantal criminele organisaties zich ook buiten Europa vertakten. Een meer executief gerichte taakuitvoering was niet mogelijk, omdat die haaks stond op de soevereiniteit van de aangesloten landen. De inrichting van internationale en regionale conferenties zou weinig opleveren omdat op zulke conferenties de inbreng van de centrale diensten node kan worden gemist, enz.²³ Niettemin gaf de leiding op één punt een beetje toe, nl. op het punt van de drugsbestrijding, en dit dan – wellicht niet toevallig! – parallel met het initiatief dat in 1971 door de Franse president Pompidou werd genomen om de bestrijding van de handel en het gebruik van verboden drugs in West-Europa gecoördineerd aan te pakken. Die toegeving

20. HEROLD, H., *Zielvorstellungen für die Verbrechensbekämpfung in der EG*, in *Bund Deutscher Kriminalbeamter* (Hrsgb.), *Europäische Gemeinschaft auch für die Kriminalpolizei?*, *Berichtsheft zur zweiten Fachtagung 'Kripo International 74'*, Berlin, 1974, p. 28-33.

21. GRUNER, R., *Vorschläge zur Realisierung des Europol-Gedankens*, in *Bund Deutscher Kriminalbeamter* (Hrsgb.), o.c., p. 16-20.

22. BLAAUW, J.A., 'De bestrijding van de georganiseerde misdaad in Nederland', *Algemeen Politieblad*, 123^e jg., 1974, nr. 19, p. 227-236.

23. LANGLAIS, S., *Polizeiliche Zusammenarbeit in Europa und die Rolle der IKPO*, in *Bund Deutscher Kriminalbeamter* (Hrsgb.), o.c., p. 50-57.

bestond er aanvankelijk in dat — overigens ook pas na jaren palaveren — bij het algemeen secretariaat van Interpol enkele verbindingsofficieren werden aangesteld die elk zorg moesten dragen voor de coördinatie van de desbetreffende opsporing in een bepaald deel van West-Europa. Later, in 1878, werd hier op het secretariaat nog een kleine eenheid aan toegevoegd die tactische en strategische analyses van de drugshandel in West-Europa moest maken.²⁴

Het spreekt welhaast vanzelf dat deze geringe aanpassing de critici uit het begin van de jaren '70 geen genoegdoening gaf. Zo bleef de gedachte aan een 'Europol' in EG-verband dan ook niet alleen in Duitsland maar ook in andere Europese landen voor veel politiemensen een aanlokkelijke gedachte, ofschoon gezaghebbende politiechefs als H. Herold vasthielden aan hun eerder ingenomen standpunt.²⁵ Maar ook de kritiek van degenen die het alleen bij Interpol wilden laten, verstomde natuurlijk niet. Een van de leidende recherchechefs van de *Metropolitan Police*, J.M.M. Huins, wist in 1979 in een lezing op het *Police Staff College* in Bramshill nog zo'n lange lijst van gebreken en bezwaren op te sommen dat de vraag waarmee hij zijn exposé begon, inderdaad een hele redelijke vraag bleek te zijn: Wat is het lidmaatschap van Interpol nog waard? Van een Interpol dat niet adequaat weet in te spelen op de executieve behoeften van de Europese politie! Van een Interpol dat niet van regionalisering, zelfs niet van de opleiding, binnen en buiten Europa, wil horen! Van een Interpol dat... dat...²⁶ De leiding van Interpol wilde echter ook toen, dus rond 1980, nog steeds van geen wijken weten. Zij klampte zich nog steeds vast aan de traditionele formule van Interpol: een wereldwijde politieke inlichtingencentrale te zijn.²⁷ Geen wonder dan ook dat in politiekringen de discussie over de rol van Interpol in Europa tot op de dag van vandaag is blijven aanslepen. Veelal wordt zij in hoofse, verhullende termen gevoerd.²⁸ Slechts een enkele keer wordt er rauw over de werkelijkheid van Interpol gepubliceerd. Zo b.v. onlangs door H. van der Weijden over het totale gebrek aan respons van de politie in de deelnemende landen op de strategische analyses van de drugshandel.²⁹ Zou dit laatste veel meer zijn ge-

24. LITTAS, R., 'The Sepat-plan and its Development', *International Criminal Police Review*, 34^e jg., 1979, nr. 327, p. 101-104; REBSCHER, E., *Rechtliche und organisatorische Grundlagen der internationalen Zusammenarbeit bei der Drogenbekämpfung*, in Bundeskriminalamt (Hrsgb.), *Polizeiliche Drogenbekämpfung*, Wiesbaden, 1981, p. 172-174.

25. Vgl. KRUSELL, I., *Europol; Arbeitshypothese für eine kommende europäische Kriminalpolizeizusammenarbeit*, in Bund Deutscher Kriminalbeamter (Hrsgb.), *Grenzüberschreitende Verbrechensbekämpfung im Spiegelbild zwischenstaatlicher Verträge und gesetzlicher Regelungen*, Aachen, 1980, p. 48-55. Zie verder de bijdragen van HEROLD, H., (*Informationssysteme in der internationalen Verbrechensbekämpfung; Entwicklungsstand und Perspektiven*) en J. JESCHKE, *Gegenwart und Zukunft der IKPO-Interpol*, in Bund Deutscher Kriminalbeamter (Hrsgb.), *Grenzüberschreitende Verbrechensbekämpfung im Spiegelbild zwischenstaatlicher Verträge und gesetzlicher Regelungen*, Berlin, 1980, p. 14-28.

26. HUINS, J.M.M., *Need for Effective International Police Cooperation in the Fight against Increasing International Crime: an Examination of the Effectiveness of Interpol in Fulfilling the Needs of the United Kingdom at the Approach of the 1980's*, Bramshill, Police Staff College, 1989, onuitg.

27. BRUGGER, 'Interpol am Scheideweg?', *Die Deutsche Polizei*, 1981, nr. 9, p. 7-8.

28. Vgl. de lezingen in november 1984 in het Bundeskriminalamt door o.m. A. BAUN, H. BOGE en J. JESCHKE, op het symposium *Internationale Verbrechensbekämpfung; europäische Perspektiven*, Wiesbaden, Bundeskriminalamt, 1984.

29. VAN DER WEIJDEN, H., 'Interpol: coördinerend steunpunt in wereldwijde politiesamenwerking of postkantoor', *Tap*, 40^e jg., 1986, nr. 4, p. 13-16.

beurd, dan zou de discussie, die de voorbije 15 jaar is gevoerd over Interpol, wellicht meer vrucht hebben gedragen dan nu het geval is.

Hoe dan ook, Interpol zelf mag dan al stil zijn blijven staan, het internationaliseringsproces zelf is in Europa in de jaren '70 niet gestagneerd. Hierbij moet in aansluiting op het vorenstaande allereerst worden gedacht aan het feit dat er sinds de jaren '60 in Europa allerhande overlegstructuren en samenwerkingsverbanden, informele en eerder formele, zijn gecreëerd, die geheel of ten dele betrekking hebben op de opsporing. Bij de overlegstructuren die slechts ten dele betrekking hebben op de problematiek van de opsporing, kan worden gedacht aan de *Cross Channel Conference*, maar mag ook worden gewezen op de *European Capital Chiefs of Police Conference*.³⁰ Bij de samenwerkingsverbanden die slechts gedeeltelijk de opsporing raken, valt zowel te denken aan het akkoord dat West-Duitsland en Frankrijk in 1978 hebben gesloten aangaande hun onderlinge samenwerking in het gemeenschappelijk grensgebied, als aan de minder formele afspraken die hieromtrent in het grensgebied Aken sinds 1969 zijn gemaakt in het kader van NEBEDEACPOL, de *Niederländisch-Belgisch-Deutsche Polizeikonferenz*.³¹ Terwijl tot de betere samenwerkingsverbanden die enkel en alleen opsporingskwesties betreffen, ongetwijfeld de *Arbeitsgruppen zur Bekämpfung der Rauschgiftkriminalität* moeten worden gerekend die halverwege de jaren '70 op initiatief van de Duitse politie met de betrokken diensten in de nabuurlanden zijn opgezet.³² En tenslotte mag zeker niet uit het oog worden verloren dat vanaf de jaren '60 door Europese politiekorpsen niet langer alleen op het vlak van het politieke inlichtingenwerk maar ook inzake de bestrijding van eerder traditioneel georganiseerde misdaad, op dat moment vooral de handel in verdovende middelen, buiten Interpol om wordt samengewerkt met de grote federale politiediensten in Noord-Amerika, vooral met de FBI en de DEA, maar ook met de Royal Canadian Mounted Police.³³

Verder staat het natuurlijk buiten kijf dat deze en andere nieuwe overleg- en samenwerkingsverbanden, die op zichzelf vanzelfsprekend ook reeds evenzovele uitingen van verdergaande internationalisering van de politie in westelijk Europa vormen, daarenboven de reeds aan de gang zijnde internationalisering van de opsporing in meerdere van de hiervoor genoemde opzichten hebben versterkt. Zowel op het informatieve vlak als op het operationele en het instrumentele vlak is deze internationalisering door toedoen van deze structuren toegenomen. Men denke hierbij aan uitwisseling van verbindingsapparatuur, aan proce-

30. Zie b.v. FIJNAUT, C. and VISSER, B., *Managing Larger Police Organisations*, Amsterdam, Municipal Police Force, 1985.

31. SEIFRIED, H., 'Deutsch-Französische Zusammenarbeit bei der Verbrechensbekämpfung', *Kriminalistik*, 35^e jg., 1981, nr. 4, p. 169-173; Euregio Meuse-Rhin (Hrsgb.), *NEBEDEACPOL: Dokumentation der Festveranstaltungen am 19. September 1984 in Aachen, 1969-1984*.

32. SALEWSKY, F., *Die Rauschgiftkriminalität und ihre Bekämpfung*, in Bund Deutscher Kriminalbeamter (Hrsgb.), o.c., p. 44-47. Van diens hand ook: 'Die Deutsch-Niederländische Arbeitsgruppe zur Bekämpfung der Rauschgiftkriminalität', *Kriminalistik*, 1977, nr. 9, p. 403-406.

33. BARNES, T., 'The Secret Cold War: the C.I.A. and American Foreign Policy in Europe, 1946-1956', *The Historical Journal*, 24^e jg., 1981, p. 399-415; 25^e jg., 1982, p. 649-670; FIJNAUT, C., *De zaak François; Beschouwingen naar aanleiding van het vonnis*, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen, 1983, p. 5-43.

dure-afspraken over optreden op elkaars grondgebied, aan de oprichting van nieuwe eenheden en aan de invoering van nieuwe werkwijzen.

Maar de belangrijkste punten, de toppunten dus, in de hierbedoelde internationalisering, vormen ongetwijfeld de oprichting en de (recente) uitbouw van TREVI.

Het initiatief om dit overleg, geïnstitutionaliseerd binnen de Europese Politieke Samenwerking (EPS) van de EG, op te starten werd in 1975 in Rome genomen door de Europese Raad. Door deze Raad werd toen de afspraak gemaakt dat de resp. Ministers van Binnenlandse Zaken elkaar voortaan regelmatig zouden ontmoeten om problemen in verband met de openbare orde en veiligheid te bespreken. Het gewicht van deze beslissing werd aanzienlijk verzaamd door het besluit dat deze ministers vervolgens op 29 juni 1976 te Luxemburg namen, nl. om onder de benaming van TREVI (naar de beroemde fontein in Rome) een aantal ambtelijke werkgroepen op te richten die onder het toezicht van de Europese Raad in het bijzonder de samenwerking bij de bestrijding van terrorisme en de uitwisseling van gegevens over de organisatie, de uitrusting en de opleiding van de politiediensten moesten bevorderen. Deze taakomschrijving maakt natuurlijk duidelijk waarom tot de oprichting van TREVI werd beslist: onder de druk van het omvangrijke en zware geweld dat terroristen en extremisten in 1975-1976 in diverse streken en steden in West-Europa pleegden.³⁴ En deze beslissing past dan weer helemaal in de algemene lijn van de internationalisering, nl. dat de internationale politieke samenwerking pas dan op een beslissende manier wordt georganiseerd wanneer er gevaarlijke aanslagen worden gepleegd op de bestaande orde in de betrokken staten.

Want, en dit moet toch wel worden onderstreept, met de oprichting van TREVI is — ook al op het moment van de oprichting zelf — een belangrijke stap gezet. Belangwekkend omdat nu de samenwerking tussen de politiediensten in West-Europa ter hand werd genomen op een niveau en op een wijze die zeer ver uitstijgen boven alles wat de afgelopen honderd jaar in dit gebied aan politieke samenwerking is gerealiseerd en bepleit. Belangrijk ook omdat met TREVI de politieke samenwerking tussen de EEG-landen voor het eerst werd uitgebreid tot het domein van de binnenlandse politiek, waarbij de permanente TREVI-overlegstructuur de volwaardige tegenhanger is van de coördinatie-structuren die bestaan op het vlak van de buitenlandse politiek. En tenslotte belangwekkend omdat TREVI in beginsel ook de ruimte bood voor verdere internationalisering van de opsporing, zij het dan voorlopig beperkt tot terreurkwesies op vrijwel alle fronten: informatief, operationeel, organisatorisch en instrumenteel.³⁵ In welke mate deze ruimte is benut valt, gezien het geheime en het vertrouwelijke karakter van de TREVI-activiteiten, moeilijk te zeggen. Wel heeft het er veel van dat TREVI op den duur vooral juist vruchten heeft afgeworpen inzake de bestrijding van terrorisme en extremisme. Dit kan tenminste worden opgemaakt uit het feit dat tot voor kort alleen nog werkgroepen op dit terrein actief waren: een werkgroep die zich bezighoudt met de uitwisseling van inlichtingen over (potentiële)

34. DE SCHOUTHEETE, Ph., *La coopération politique européenne*, Bruxelles, Editons Labor, 1980, p. 131-146.

35. FIJNAUT, C., 'The Limits of Direct Police Cooperation in Western Europe', *Police Studies*, 5^e jg., 1982, nr. 3, p. 52-57.

aanslagen en de (eventuele) plegers hiervan, en een werkgroep die overwegend de operationele en instrumentele aspecten van het optreden tegen terroristische en extremistische groepen bestudeert.

Deze versmalling van het werkterrein van TREVI is onlangs echter in één klap tenietgedaan. Op 24 april 1986 immers hebben de TREVI-Ministers (van Binnenlandse Zaken en Justitie) in Den Haag besloten tot de oprichting van een derde werkgroep, waarvan de activiteiten zijn gericht op de methodes en technieken om ernstige internationale misdaad (gewapende overvallen, handel in verdovende middelen en wapenhandel) te bestrijden. Waarom precies tot deze belangrijke taakverbreding werd besloten, is niet zo duidelijk. Werd het gedaan omdat er tussen het terrorisme, dat zich in de voorbije 2 jaren nadrukkelijker dan ooit in allerlei gedaanten heeft gemanifesteerd, en de andere vormen van georganiseerde misdaad soms nauwe banden (blijken te) bestaan? Is het (eveneens) omdat de georganiseerde misdaad in het algemeen in toenemende mate, in de Raad van Europa b.v., als een probleem van Europese orde wordt ervaren? Of is het (ook) omdat de politici in West-Europa steeds weer nieuwe prikkels moeten scheppen om de Europese gedachte levend te houden? Maar waarom deze beslissing ook is genomen, feit is dat zij, wanneer ze met daadkracht ten uitvoer wordt gelegd (en hier ziet het, gelet op de besluiten van de Europese Raad op 5 december jl. in Londen en de recente uitspraken van de nieuwe voorzitter van het TREVI-overleg, de Belgische Minister van Justitie J. Gol, naar uit) verstrekkende consequenties kan hebben voor de operationele en instrumentele internationalisering van de opsporing in West-Europa. Deze beslissing bevat immers de kiemcellen waaruit binnen de EG, los van Interpol, een EUROPOL kan groeien. En deze 'voorspelling' is nog meer gewettigd, omdat op de conferentie in Den Haag tevens is besloten om voortaan de activiteiten van de TREVI-werkgroepen en van het bijbehorende Comité van Hoge Ambtenaren te laten coördineren en evalueren door een permanent bureau, de Troika, dat wordt gevormd door de afgetreden voorzitter van het TREVI-overleg, de functionerende voorzitter en zijn opvolger.³⁶

Het spreekt voor zich dat met deze ontwikkeling van TREVI impliciet een keuze is gemaakt uit de alternatieven die in het begin van de jaren '70 op tafel zijn gelegd in de discussie over Interpol. Nu deze keuze ten nadele van Interpol is uitgevallen, is het alsnog aangewezen om een antwoord te zoeken op de vraag waarom deze instelling nu in feite werd gepasseerd bij de verdere internationalisering van de opsporing van westelijk Europa. Meer bepaald is het in mijn ogen de vraag waarom het terrorisme wel heeft geleid tot de oprichting en uitbouw van TREVI en niet tot de hervorming van Interpol (in westelijk Europa)?

In het algemeen, dunkt me, moet deze wat onverwachte evolutie worden geweten aan het feit dat Interpol, op de keper beschouwd, toch niet (veel) meer is dan een internationaal informatiecentrum, niet is ingebouwd in (inter)nationale politieke structuren en zodoende geen geschikt instrument is voor adequate

36. FIJNAUT, C., De politieke bestrijding van politiek terrorisme in westelijk Europa', *Nieuw Europa*, 12^e jg., 1986, nr. 2, p. 48-53. De besluiten die de Europese Raad op 6 december in Londen heeft genomen zijn o.m. gepubliceerd in *Europa van Morgen*, d.d. 10 december 1986, p. 678-681. Voor de uitspraken van de Belgische Minister van Justitie J. GOL, zie *De Standaard*, d.d. 30 december 1986, p. 3.

beleidsvoering, zeker niet in zo'n uitermate beleidsgevoelige kwestie als de bestrijding van terrorisme. Verder moet m.i. evenwel onder ogen worden gezien dat de bestrijding van terrorisme halverwege de jaren '70 voor Interpol een zeer delicate aangelegenheid was. Want juist in deze jaren werd Interpol vooral in de Verenigde Staten, maar ook wel in sommige Europese landen, tot in het parlement toe scherp verweten zich niet te houden aan het verbod dat is opgenomen in art. 3 van haar statuten (nl. zich te mengen in kwesties met een politiek, militair, religieus of racistisch karakter), omdat het betrokken was bij onderzoek naar oppositionele groepen en religieuze gemeenschappen. M.a.w. expliciete en verregaande deelname aan de bestrijding van terrorisme zou op dat moment wel eens het gehele statuut van Interpol op het spel gezet kunnen hebben (later is Interpol niettemin toch schoorvoetend overstag gegaan, maar toen was het te laat om haar monopoliepositie in westelijk Europa te handhaven, resp. te herstellen).³⁷ En tenslotte moet de depreciatie van Interpol in westelijk Europa worden geweten aan de starheid en enggeestigheid van het beleid zoals het door de (Franse) leiding jaren is gevoerd. In het bijzonder de meermaals beleden onwil om Interpol in regionale zin te herstructureren lijkt mij in dezen nefast te hebben gewerkt.

2. Verdere internationalisering als probleem

Hiervoor is wel duidelijk geworden dat de internationalisering van de opsporing in West-Europa tot nu toe niet probleemloos is verlopen, en dat het hier ook een kwestie betreft waar talrijke haken en ogen aan vastzitten. Tot hiertoe zijn een aantal van deze moeilijkheden slechts in de loop van het verhaal over de gang van deze internationalisering aangestipt. Maar nu het er naar uitziet dat zij in de komende jaren, met TREVI in het middelpunt, verder dan ooit zal voortschrijden, is het natuurlijk zaak deze problemen apart onder ogen te zien.

Ervan uitgaande dat de informatieve, de operationele en de instrumentele internationalisering inderdaad met kracht zullen worden bevorderd, kunnen de problemen m.i. in drie categorieën worden verdeeld. Ten eerste zijn er problemen met de argumenten die worden aangevoerd om te pleiten voor verdere internationalisering van de opsporing, nl. terrorisme en (andere) vormen van georganiseerde misdaad. Op de tweede plaats zijn er problemen die een efficiënte en effectieve versnelling van de internationalisering in de weg staan, hinderen, moeilijk maken, enz. En op de derde plaats kunnen problemen worden onderkend die verband houden met de bestuurlijk-politieke en justitiële controle op verdere internationalisering van de opsporing. Het spreekt vanzelf dat deze veelheid van problemen hier niet uitputtend kan worden behandeld. Slechts de voornaamste kwesties kunnen kort aan de orde gesteld worden.

Wat de eerste categorie van problemen betreft moet m.i. vóór alles in alle duidelijkheid worden gesteld dat het toch een groot probleem is dat er slechts een

37. GARRISON, O.V., *The Secret World of Interpol*, New York, Ralston Pilot Inc., s.d.; GULBINOWICZ, D., *The International Criminal Police Organization*, The City University of New York, 1978, onuitg.; SCHWITTERS, B., *Dossier Interpol; de verborgen wereld van Interpol*, Amsterdam, Loeb & Van der Velden, 1978.

gebrekkig inzicht bestaat in de omvang, de aard en de evolutie van de georganiseerde (politieke) misdaad in West-Europa. Dat bepaalde vormen van terrorisme en (gewelddadig) activisme niet alleen in grote staten als West-Duitsland maar ook in een land als België, in de voorbije 20 jaar algemeen een stijgende lijn vertonen, mag op grond van betrekkelijk betrouwbare bronnen wel worden aangenomen.³⁸ Een behoorlijk beeld van het totale verschijnsel van georganiseerde misdaad ontbreekt echter volledig.³⁹ Er werden in de voorbije 20 jaren slechts over bepaalde facetten, en dan nog slechts in bepaalde landen en in bepaalde tijdvakken, meer indringende studies gemaakt.⁴⁰ Bijgevolg is het, alleen op grond van dit overweldigende tekort aan kwantitatief inzicht, uiterst moeilijk de behoefte aan internationaal georiënteerde opsporing in westelijk Europa te schatten. Hier komt dan nog bij dat het onzinnig zou zijn om deze behoefte rechtstreeks van het kwantitatief geformuleerde probleem af te leiden. Niet alleen omdat er dan op z'n minst ook nog zou moeten worden geschat hoeveel van dergelijke opsporing nodig is om een bepaalde graad van beheersing van het probleem te bewerkstelligen, maar ook omdat er nog wel wat andere vragen zouden moeten worden beantwoord, vooral vragen die verband houden met de betrekkelijkheid van politieke misdaadbestrijding.⁴¹ Zo kan worden gedacht aan de vraag die b.v. H. Boge verleden jaar heeft opgeworpen i.v.m. de aanpak van het terrorisme in West-Duitsland, n.l. of er geen andere en betere 'bestrijdingsmiddelen' zijn dan de politieke.⁴² Maar evenzeer is de vraag op zijn plaats of grootscheepse uitbreiding van internationaal georganiseerde opsporing op langere termijn niet juist een hechtere internationalisering van misdaad in de hand werkt.⁴³

In aansluiting op deze vragen kan bij de tweede categorie van problemen allereerst de vraag worden opgeworpen naar het functioneren van de bestaande instituties en regelingen: In welke mate wordt hiervan voor welke doeleinden gebruik gemaakt? Welke moeilijkheden doen zich bij hun gebruik voor? Op welke punten schieten zij tekort? enz. Bij mijn weten zijn zij nog nimmer op een dergelijke manier serieus geëvalueerd! En bij 'zij' moet dan, naar mijn mening, niet alleen worden gedacht aan de bekende en eerder onbekende vormen van informatieve (Interpol) en justitiële ('kleine rechtshulp') internationalisering, maar juist aan al die nieuwe en vaak minder bekende vormen van operationele internatio-

38. Zie voor de ontwikkeling van het terrorisme in West-Duitsland o.a. de *Verfassungsschutzberichte*, en voor zijn ontwikkeling in België: BRUGGEMAN, W. en LUYPAERS, P., 'Autodiefstal, hold-up en terrorisme in België (deel II)' *Panopticon*, 7^e jg., 1986, nr. 6, p. 570-581.

39. Cf. FIJNAUT, C.J.C.F., 'Georganiseerde misdaad: een onderzoeksgerichte terreinverkenning', *Justitiële Verkenningen*, 1985, nr. 9, p. 5-42; SCHMID, A.P., *Political Terrorism: a Research Guide to Concepts, Theories, Data Bases and Literature*, Rijksuniversiteit te Leiden, 1983.

40. Zie b.v. SACK, F. und STEINERT, H., *Protest und Reaktion*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1984.

41. FIJNAUT, C., NUIJTEN-EDELBROEK, E.G.M. en SPICKENHEUER, J.L.P., *Politieke misdaadbestrijding; de ontwikkeling van het Amerikaanse, Engelse en Nederlandse onderzoek aangaande politieke misdaadbestrijding sedert de jaren '60*, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1985.

42. BOGE, H., 'Neue Entwicklungen des Terrorismus', *Kriminalistik*, 1985, nr. 12, p. 587-592. Verder b.v. ook PLENEL, E., *Police et terrorisme*, Esprit, 1986, nr. 11, p. 7-20.

43. MCINTOSH, M., *The Organisation of Crime*, London, The MacMillan Press, 1975.

nalisering. Voorop natuurlijk TREVI, maar verder ook b.v. het samenwerkingsakkoord van 1978 tussen Duitsland en Frankrijk, de samenwerking in het grensgebied tussen Duitsland, België en Nederland (NEBEDEACPOL), de regeling voor grensoverschrijding in het Beneluxverdrag van 1962, en nog niet eerder genoemde overeenkomsten als het *Abkommen über die dienstlichen Beziehungen zwischen deutschen und belgischen Polizeibehörden im Grenzgebiet* van 18 juli 1960, en de *Vereinbarung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung des Vereinigten Königreichs Grossbritannien und Nordirland über die Gegenseitigkeit hinsichtlich der Rechtshilfe in Strafsachen* van 6 juli 1961, waarin met zoveel woorden is bepaald: 'Das Nationale Zentralbüro von New Scotland Yard und das Bundeskriminalamt unterstützen sich gegenseitig soweit wie möglich in strafrechtlichen Angelegenheiten'.⁴⁴

Ook zonder een dergelijke evaluatie kan echter worden gesteld dat de bestaande instituties en regelingen op een aantal punten niet langer voldoen aan de onmiddellijke behoeften van de politie bij de opsporing van georganiseerde internationale misdaad. Meer bepaald bieden de bestaande rechtshulpverdragen geen ruimte voor uitwisseling van (op schrift gestelde) criminele en justitiële informatie in de voorfase van omvangrijke opsporingsonderzoeken, en bevatten zij ook geen behoorlijke regeling (afgezien dan van de 'hot pursue'-clausule in het Benelux-Verdrag) van de bevoegdheden van politiemensen die optreden buiten de grenzen van hun eigen land. Bij dit laatste valt te denken aan het optreden van observanten of, nog moeilijker, van infiltranten! Mogen observanten wel (meer dan) aanwezig zijn? Mogen zij burgers in een ander land, ook al gebeurt dit met medeweten en zelfs in samenwerking met de autoriteiten ter plaatse, bespioneren en achtervolgen? Mogen zij hierbij hun eigen wapens bij zich dragen en ze desgevallend ook gebruiken, en onder welke voorwaarden, en volgens welke normen? De vraag die in dit verband aan de orde is, luidt m.a.w. of de bestaande verdragen m.b.t. de kleine rechtshulp niet ingrijpend moeten worden herzien. En wanneer een dergelijke herziening niet aangewezen is, omdat de betrokken verdragen eigenlijk niet zijn gemaakt om problemen van politieke samenwerking op te lossen, moet de vraag worden gesteld of er niet moet worden gewerkt aan een multilateraal verdrag over de politieke samenwerking bij de opsporing van internationale misdaad in westelijk Europa. Een dergelijk verdrag zou overigens een passend sluitstuk zijn in de reeks van verdragen, die in de voorbije jaren zijn gesloten om in Europa op internationaal niveau een sluitend systeem van strafrechtelijke repressie tot stand te brengen, maar die nu nog vooral de vervolging en de berechting van daders en de uitvoering van straffen betreffen.⁴⁵

Het spreekt verder welhaast vanzelf dat achter een dergelijk verdrag, dat een aanzienlijke versnelling van de informatieve, operationele en justitiële internationalisering van de opsporing zou kunnen teweegbrengen, een groot aantal problemen schuilgaan. Voor de hand ligt het probleem dat met name verdere operationele internationalisering met zich mee zal brengen dat de middelen

44. Deze overeenkomsten zijn opgenomen in resp. het *Ministerialblatt*, 1960, p. 795, en in het *BGBL*, 1961, II, p. 572.

45. SWART, A.H.J. en PARIDAENS, D.J.M.W., 'Recente wetgeving inzake internationale rechtshulp in strafzaken', *Rechtsgeleerd Magazijn Themis*, 1986, nr. 4, p. 316-340.

waarover de politie in de diverse landen beschikt — zowel materiële middelen (uitrusting), als personele middelen (opleiding), als manieren waarop deze middelen kunnen worden ingezet (tactiek en strategie) — op elkaar moeten worden afgestemd. Het zal echter niet bij afstemming in de instrumentele sfeer (kunnen) blijven. Onherroepelijk zal snel ook de noodzaak blijken om de opsporingsbevoegdheden van de betrokken politiediensten en, in samenhang hiermee, de formulering van strafbare feiten enz. meer en meer op één lijn te brengen.⁴⁶ Niet alleen om het internationale optreden van politiemensen gemakkelijker te maken, maar ook om een adequaat optreden van politiediensten in een internationaal verband te bevorderen. Neem b.v. het geval van de 'telefoontap'. Het feit dat dit middel in België (nog) niet mag worden gehanteerd, vormt gemakkelijk een obstakel bij de organisatie en de voortgang van grote onderzoeken waarin verdachten figureren die (ook) op Belgisch grondgebied opereren. En naast zulke verdergaande justitiële internationalisering zal zich eveneens de noodzaak van meer organisatorische internationalisering opdringen, d.w.z. de organisatie van de politie, met name daar waar het om gespecialiseerde opsporing gaat, zal in de diverse landen steeds meer moeten worden geharmoniseerd. Hoe wil men op lange(re) termijn een adequate onderlinge samenwerking tussen de politiediensten in westelijk Europa op dit punt bereiken, wanneer de algemene structuren van hun recherches niet enigermate parallel lopen en wanneer de operationele structuren niet op elkaar aansluiten? In elk geval zal het desgevallend op korte termijn noodzakelijk blijken om per land binnen de betrokken politiediensten de verantwoordelijkheden i.v.m. internationale opsporingsonderzoeken zodanig te verdelen dat samenwerking met buitenlandse politiediensten optimaal kan verlopen. Gebeurt dit niet, dan zal deze samenwerking voortdurend worden gehypothekeerd door 'incidenten' zoals die zich in de voorbije jaren bij herhaling hebben voorgedaan met infiltratie- en observatieacties aan de Duits-Nederlandse grens en aan de Belgisch-Nederlandse grens.

Deze 'incidenten' brengen ons bij de derde en laatste categorie van problemen die zich in dit verband voordoen, nl. de problemen i.v.m. de controle op internationaal georiënteerde opsporing. Zoals F. Rigaux — en talrijke anderen voor hem en na hem — in 1985 heeft opgemerkt, is de samenwerking in Europa op strafrechtelijk gebied tot nu toe hoofdzakelijk tot stand gebracht om:

1. 'd'éviter que le morcellement des compétences étatiques n'offre aux personnes que chacun d'eux (de diverse staten, C.F.) s'estime en droit de poursuivre et de punir un lieu d'asile sur le territoire de tous les autres Etats', en

46. Zie hierover o.a. HENKET, A.P.M., DE POORTER, A.J.S., THIEBOUT, M. en VEENMAN, F.M.C., *Harmonisatie van het strafrecht in de Gemeenschappen*, *Ars Aequi*, 20^e jg., 1971, nr. 3, p. 92-106; JUNG, H. und SCHROT, H.J., *Verbrechensbekämpfung und Strafrechtsangleichung*, in *Bund Deutscher Kriminalbeamter (Hrsgb.)*, o.c., p. 29-36; THOMAS, F., 'Structures et méthodes de la coopération internationale et régionale en matière pénale', *R.D.P.*, 1984, nr. 6, p. 537-558.

2. 'pour combattre une forme de criminalité jugée menaçante pour la société étatique particulière'⁴⁷

Zonder de legitimiteit van deze doeleinden in twijfel te willen trekken, ben ik het m.a.w. dus met hem en die anderen eens dat de bescherming van de (verdachte) burger in dezen ten onrechte nooit erg hoog genoteerd heeft gestaan. En ik meen dan ook dat, wanneer de politieke samenwerking in Europa voortgaat in de richting die zoëven is geschetst, in het kader van wat in het internationale jargon wel een 'goede rechtsbedeling' wordt genoemd, aan de rechtsbescherming van de verdachte niet vlug genoeg aandacht kan worden geschonken.⁴⁸ Op de eerste plaats natuurlijk door in eventuele nieuwe akkoorden diens rechten duidelijk te preciseren en voldoende mogelijkheden te scheppen om schending ervan via de voorlopig nog nationale rechter aan te pakken. Op de tweede plaats vanzelfsprekend ook door de justitiële controle op de grensoverschrijdende opsporing te verstevigen. Hierbij moet in eerste instantie natuurlijk worden gedacht aan (de instauratie van internationale) controle door de parketten van de diverse landen, maar in tweede instantie (en zeker voor alle niet-strafrechtelijke aspecten van dit soort opsporing) beslist ook aan een strengere supervisie door de betrokken Ministeries van Justitie. En op de derde plaats dient naar mijn oordeel de politieke controle op het in Europa gevoerde opsporingsbeleid te worden opgevoerd. In dezen is nog steeds een belangrijke rol weggelegd voor de nationale parlementen. Maar, gelet op de ontwikkelingen van TREVI en van Interpol, is hier hoe langer hoe meer ook een belangrijke taak weggelegd voor het Europese Parlement. In dit verband mag het overigens geen luxe worden genoemd wanneer het volkenrechtelijke statuut van Interpol (binnen westelijk Europa) eindelijk eens deugdelijk zou worden geregeld.⁴⁹

3. *De recente rapporten van de Raad van Europa en van het Europese Parlement*

De problematiek van de politieke controle op het internationale opsporingsbeleid brengt ons tenslotte bij de recente discussies over de politieke bestrijding van georganiseerde misdaad in westelijk Europa.

Het ligt hierbij natuurlijk voor de hand om eerst het rapport te bekijken dat door P. Stoffelen namens de Juridische Commissie van de Raad van Europa is

47. RIGAUX, F., 'L'exercice de la justice répressive', *Annales de Droit de Louvain*, 45^e jg., 1985, nr. 1, p. 23-50. Verder b.v. ook: DUBOIS, J.P., 'Le Marché Commun contre les libertés', *Journal des Juristes Démocrates*, 1978, nr. 1, p. 11-14; ORIE, A.A.M., *De verdachte tussen wal en schip of de systeem-breuk in de kleine rechtshulp*, in *Bij deze stand van zaken: bundel opstellen aangeboden aan A.C. Melai*, Arnhem, Gouda Quint, 1983, p. 351-361; VAN DEN WIJNGAERT, Ch., 'Euroterrorisme en "espace judiciaire européen": de fundamentele rechten van het individu in het gedrang?', *R.W.*, 43^e jg., 1980, nr. 40, p. 2675-2692.

48. SWART, A.H.J., *Internationalisering van de strafrechtspleging*, in KELK, C., MOEDIKO, P., MOERINGS, M. en SWART, A.H.J., (red.), *Grenzen en mogelijkheden: opstellen over en rondom de strafrechtspleging*, Nijmegen, Ars Aequi Libri, 1984, p. 112-129.

49. Vgl. BOSSARD, A., 'Interpol's Headquarters Agreement: a Culmination and a New Beginning for International Criminal Police Organization', *International Criminal Police Review*, 40^e jg., 1985, nr. 387, p. 86-107; RIEGEL, R., 'Internationale Bekämpfung von Straftaten und Datenschutz; unter besonderer Berücksichtigung von Interpol', *Juridische Zeitung*, 1982, nr. 9., p. 312-319.

vervaardigd over internationale misdaad.⁵⁰ De Raad van Europa is tot nu toe immers altijd het belangrijkste forum geweest voor de discussie over strafrechtspleging en misdaadbestrijding in dit deel van de wereld. En in haar schoot is ook reeds een enkele keer, in 1980, duchtig gedebatteerd over de politie in Europa maar dit dan in relatie tot de handhaving van de mensenrechten. De samenwerkingsproblematiek werd in deze discussie overigens niet keihard aan de orde is gesteld. Zoals zij trouwens ook niet voorkomt in de *Verklaring over de politie* die op 8 mei 1979 door de Raad van Europa is aangenomen, en die de aanleiding van de genoemde discussie was.⁵¹

Maar goed, nadat de Raad in de voorbije jaren al enkele malen heeft gepleit voor een krachtdadige en eendrachtige bestrijding van internationale (georganiseerde) misdaad, politieke en andere, heeft zij op 20 september jl. gedebatteerd over het genoemde rapport.⁵²

In het eerste deel van dit rapport worden enerzijds een aantal vormen van internationale misdaad beschreven en worden anderzijds de tegenmaatregelen opgesomd die m.n. in het kader van de Raad van Europa zijn aanbevolen. Tot de belangrijkste vormen van internationale misdaad worden hier gerekend: handel in verdovende middelen, illegale wapenhandel, handel in gestolen kunst, vrouwenhandel, economische misdaad en terrorisme. De voorgestelde tegenmaatregelen lopen per delictscategorie ver uiteen. Zij variëren van diplomatiek overleg op mondiaal niveau tot de repatriëring van prostituées. Aan het slot van dit gedeelte van zijn rapport voegt Stoffelen hier zelf evenwel aan toe dat veel van deze maatregelen tot nu toe volkomen in de lucht zijn blijven hangen en dit vooral wegens 'the lack of political will to go much further than firm declarations whereas action is needed'.

De actie die volgens hem dringend moet worden ondernomen, wordt behandeld in het tweede deel van het rapport. Naast een aantal overwegingen omtrent de noodzaak van de integratie van alle tot hiertoe goedgekeurde rechtshulpverdragen in één enkele *European Convention on Cooperation in Criminal Matters* bevat dit deel voorstellen voor meer executieve politiesamenwerking in de landen die bij de Raad van Europa zijn aangesloten. Waarom de landen aangesloten bij de Raad van Europa, en niet slechts de landen die behoren tot de EEG? Ten eerste omdat de internationale misdaad niet stopt bij de grenzen van de laatstbedoelde landen. Ten tweede omdat de politiemensen zelf vragen om politiesamenwerking op Europees niveau ('They know this from their own experience. They may perhaps even be better informed than, for instance, the ministers meeting at a TREVI conference'). En ten derde omdat effectieve politiesamenwerking gepaard moet gaan met justitiële samenwerking en harmonisering van wetgeving, en de Raad van Europa voor de vervulling van deze en andere taken de meest geschikte organisatie is.

50. Council of Europe, Parliamentary Assembly, Legal Affairs Committee, *Draft Report on International Crime* (submitted by Mr. STOFFELEN, Rapporteur), AS/Jur. (38) 14, Part II.

51. Cf. Conseil de l'Europe et Eurofedop, *Colloque 'La police au service des droits de l'homme'*, Strasbourg, 1980.

52. Council of Europe, Parliamentary Assembly, 36th Ordinary Session, 26 september - 4 oktober 1984, *Recommandation 989 (1984) relative à la lutte contre l'abus et le trafic des drogues*; 37th Ordinary Session, 27-31 January 1986, *Recommandation 1024 (1986) relative à la réponse européenne au terrorisme international*.

De voorstellen zelf komen neer op:

1. De oprichting van een Europees Politie Informatie Centrum, eventueel in de vorm van een regionale structuur binnen Interpol, dat zich enerzijds toelegt op de analyse van tactische informatie over internationale misdaad, en anderzijds op de verzameling van de nodige documentatie hieromtrent;

2. De uitwisseling van kennis en ervaring tussen politie- en justitie-overheden aangaande de bestrijding van internationale misdaad, conform het besluit dat hiertoe is genomen op de TREVI-conferentie van 24 april 1986;

3. De formulering van 'a European framework agreement, if possible laid down in a legal instrument, maintaining principles, conditions and rules for (...) a practical, executive police co-operation between individual member states on a bilateral or multilateral basis'. Een dergelijk akkoord zou regels moeten bevatten over wederzijdse informatieve voorzieningen tussen politiekorpsen buiten het Openbaar Ministerie om, het dragen van uniformen en uitrusting op buitenlands grondgebied en het verlenen van hulp over de grens in noodsituaties. Als een goed voorbeeld van een dergelijke samenwerking wordt deze in het grensgebied van Aken (NEBEDEACPOL) genoemd.

Het rapport van het Europese Parlement waarop hier wordt gedoeld, is dat van Sir Jack Stewart-Clark ten behoeve van de onderzoekscommissie inzake het drugsprobleem in de lidstaten van de EG.⁵³ Naast tal van andere kwesties wordt hierin natuurlijk ook aandacht geschonken aan de politieke bestrijding van de illegale handel in drugs. De voorstellen die op dit punt worden gedaan, met betrekking tot de internationale samenwerking, behelzen het volgende:

1. De oprichting van één 'EC-Drugs Task Force', naar het voorbeeld van die in de Verenigde Staten; hiertoe zou de speciale afdeling van Interpol kunnen worden ingericht; deze internationale werkgroep zou moeten bestaan uit leden van de politie en de douane; zij zou m.n. het optreden van deze diensten in Europa en daarbuiten op elkaar moeten afstemmen; per land moet eveneens een *Drugs Task Force* worden ingesteld;

2. De vorming van een internationaal gecomputeriseerd informatiebestand over handel(aren) in verdovende middelen, dat wordt gevoerd door de onderscheiden politie- en douanediens ten;

3. De harmonisering van de strafwetgeving waar het gaat om (de toelaatbaarheid van) politieke bestrijdingstactieken, speciaal de gecontroleerde aflevering, en de toekenning van politiebevoegdheden m.b.t. de inspectie van financiële transacties en de inbeslagname van illegaal verworven gelden.

Over al deze voorstellen valt natuurlijk een heleboel te zeggen. Maar in het licht van de schets die hiervoor is gemaakt van de evolutie van de internationalisering van de opsporing en van de problemen voor haar verdere ontwikkeling, moet er vooral dit van worden gezegd:

Ten eerste is het duidelijk dat deze voorstellen een verdere internationalisering van de opsporing in het informatieve, het operationele en instrumentele

53. European Communities, European Parliament, Working Documents 1986-1987, A Series, Document A 2-114/86/Corr., *Report Drawn up on behalf of the Committee of Enquiry into the Drugs Problem in the Member States of the Community on the Results of the Enquiry.*

vlak schragen, zoals die reeds verscheidene jaren door politiemensen en -organisaties in Europa wordt gepropageerd. Opmerkelijk hierbij is wel dat, waar het om de informatieve en instrumentele internationalisering gaat, hiertoe in beide rapporten primair wordt gekozen voor regionalisering van Interpol in de vorm van een Europol, want deze keuze staat haaks op de ontwikkeling die binnen de EPS, binnen TREVI, wordt voorgestaan. In de nabije toekomst zal er dus waarschijnlijk moeten worden gezocht naar een compromis tussen beide opties; niet alleen de politieke instanties in Europa behoeven coördinatie, ook de politieke... Voor wat de operationele internationalisering betreft wordt in het rapport van de Raad van Europa eigenlijk voortgegaan op de weg die her en der in de grensgebieden al jaren wordt bewandeld, Van een aparte EUROPOL — op het niveau van de EG — belast met zekere executieve opdrachten, is dus in het geheel geen sprake.

Op de tweede plaats moet worden gewezen op het gebrek aan (empirische) diepgang van deze rapporten. Een wat deugdelijke analyse van de criminele problematiek wordt in geen van beide gemaakt. De omvang, de aard, de evolutie, de methodes, enz. van de verschillende vormen van internationale (georganiseerde misdaad) in westelijk Europa blijven zo goed als volledig buiten beschouwing, worden op deze en andere punten althans niet indringend geanalyseerd, zelfs niet op het niveau waarop dit onlangs in de Verenigde Staten door de laatste *President's Commission on Organised Crime*, de commissie Kaufman, is gedaan.⁵⁴ Daarnaast ontbreekt elke vorm van evaluatie van de bestaande bilaterale en multilaterale samenwerkingsverbanden in Europa. En dit is in beide gevallen een pijnlijk tekort. De rapporteur van het Europese Parlement heeft kennelijk geen weet van de 'nutteloosheid' van de speciale afdeling die bij Interpol is gevormd voor de analyse van de drugshandel. De rapporteur van de Raad van Europa schijnt niet te beseffen dat de (officiële) samenwerking in het grensgebied Aken helemaal niet is afgestemd op de bestrijding van internationale (georganiseerde) misdaad en dat de officiële samenwerking in dit gebied rond de aanpak hiervan tot zeer grote problemen heeft geleid tussen Duitsland en Nederland. In elk geval staat het als een paal boven water dat het akkoord dat hij voorstelt om de (operationele) internationale samenwerking in Europa te reguleren, op geen stukken na tegemoetkomt aan de problemen die zich heden ten dage stellen bij grensoverschrijdende opsporingsacties, m.n. observatie- en infiltratieacties inzake juist die vormen van misdaad waartegen Europa volgens hem in het geweer moet komen.

Op de derde plaats mag niet over het hoofd worden gezien dat het helemaal past bij de oorlogszuchtige geest waarin de beide rapporten zijn geschreven, om geen aandacht te schenken aan de positie van de verdachte en aan de politieke en justitiële controle op het politieke optreden dat tegen hem/haar wordt gericht. Zeker voor landen die zich stevast beroepen op hun democratisch en rechtsstatelijk karakter is dit volslagen gebrek aan aandacht voor dit punt een kwalijke zaak. Meer bepaald is het tekenend voor het gebrek aan evenwicht in het opsporingsbeleid dat hier wordt verdedigd.

54. Cf. *Report of the President's Commission on Organised Crime*, Washington, 1986.

IV. Tot besluit

De zoëven besproken rapporten laten er — in aansluiting op wat in het eerste gedeelte van deze uiteenzetting ten berde is gebracht — geen twijfel over bestaan dat de internationalisering van de opsporing in westelijk Europa wel verder zal toenemen, maar dat er nog veel te doen valt om deze ontwikkeling in goede banen te leiden.

Om dit laatste te bereiken is het m.i. minimaal nodig dat er serieus werk wordt gemaakt van onderzoek naar — in één woord — de binnenlandse veiligheid in westelijk Europa. Op de eerste plaats wil dat zeggen: onderzoek naar de ontwikkelingen van de (internationale) georganiseerde misdaad. Onderzoek waarbij — dat ligt voor de hand — nauw aansluiting moet worden gezocht bij het empirische onderzoek dat dienaangaande in de voorbije jaren in de Verenigde Staten is verricht. Op de tweede plaats betekent dat: vergelijkend onderzoek m.b.t. de organisatie en werking van de nationale politie- en inlichtingendiensten en hun rechtstreekse en onrechtstreekse internationale betrekkingen. Dit onderzoek mag vanzelfsprekend ook niet alleen juridisch georiënteerd zijn, maar moet eveneens de feitelijk situatie betreffen en dus ook een hele duidelijke sociaal-wetenschappelijke en meer bepaald criminologische component bevatten.⁵⁵ Juridisch onderzoek alleen volstaat niet voor het ontwikkelen, controleren en evalueren van een (internationaal) opsporingsbeleid.⁵⁶ Op de derde plaats moet natuurlijk ook werk gemaakt worden van (vergelijkend) onderzoek naar de vervolging, berechting en bestraffing van internationaal opererende misdadigers.

Tot slot ligt het — gelet op het feit dat met het soort onderzoek waarop hier wordt gedoeld in Europa nog nauwelijks een begin is gemaakt, vanwege de urgentie van de problemen — voor de hand om één of meer onderzoeksinstituten de middelen te verschaffen om op vrij korte termijn een reeks van studies aan te vatten. Het zouden ook deze instituten kunnen zijn die op basis van hun onderzoek de vorming van politie- en justitieambtenaren e.a. op het vlak van de internationale opsporing gaan ondersteunen.⁵⁷

55. Tot nu toe is empirisch onderzoek overwegend slechts verricht in de vorm van scripties door studenten. Zie b.v.: VAN GESTEL, G.J.A.H. en AGELINK, M.G.Th., *Extraterritoriale politionele opsporingshandelingen bij strafbare feiten met grensoverschrijdend karakter*, Apeldoorn, Nederlandse Politie Academie, 1987; VANDER STRAETEN, G., *De positie van België inzake rechtshulp in strafzaken tussen België en Frankrijk*, Leuven, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, 1982.

56. Zie b.v. Conseil de l'Europe, Affaires Juridiques, *La surveillance des communications téléphoniques et l'enregistrement des télécommunications dans certains Etats-membres du Conseil de l'Europe*, Strasbourg, 1982 (Dossier Législatif n° 2).

57. FIJNAUT, C., 'Plädoyer für die Gründung eines Instituts für europäische Polizeiforschung', *Die Polizei*, 1985, nr. 1, p. 23-24; FOWLER, N., *After the Riots: the Police in Europe*, London, Davis-Poynter, 1979, p. 188.