

## Hoofdstuk 26

### Europol en terrorisme: een schitterend gebrek?

*W. Bruggeman en R. Toxopeus*

#### 26.1 Inleiding

Natuurlijk beschikken wij niet over een glazen bol, ook niet bij het schrijven van dit artikel. En toch is het de moeite waard om een prospectieve studie uit te voeren in verband met de toekomst van Europol, vooral wat het beheersen of bestrijden van terrorisme betreft. Europol was veertien jaar geleden een schitterend (politiek) idee. Ook van Europol werd, zoals van de Europese Unie (EU), een efficiënte en effectieve bijdrage verwacht. Europol was trouwens een van de meest ambitieuze aspecten van de derde pijler, zoals gedefinieerd in het verdrag van Maastricht van 1991. Ondertussen blijft de toekomst van Europol inherent verbonden met ontwikkelingen binnen de EU. Maar na een lange aanzet bleek Europol, in de praktijk besmet met een aantal gebreken, anomalieën die we in dit artikel zullen analyseren en bespreken.

De internationale politiesamenwerking<sup>1</sup> staat meer en meer in de belangstelling, niet alleen van de burger en van de politie, maar ook – en dit is niet nieuw – van de politieke overheden. Mede door de internationalisering van de criminaliteit en van het terrorisme zijn de behoeftes gevarieerder en groter geworden. De politieke autoriteiten worden samen met politie en justitie geacht om gepast te reageren op incidenten en door allerlei initiatieven de dreiging te keren.<sup>2</sup> Het streven naar veiligheid en vooral het beheersen van terrorisme zijn steeds meer het voorwerp van EU-beslissingen.<sup>3</sup>

---

1 Bevers & Joubert 1993, 406 (1).

2 Bruggeman 2002b, 81–90 (81).

3 Buruma 2003.

Na crisissen, en zeker in het licht van de terreuraanslagen op 11 september 2001 (VS), 11 maart 2004 (Madrid) en 7 juli 2005 (GB), werden bij de burgers, ook door de media, grote verwachtingen gecreëerd betreffende de aanpak van grensoverschrijdende problemen zoals illegale immigratie, mensenhandel en mensensmokkel, terrorisme en georganiseerde criminaliteit.

De centrale vraag is dan ook in welke richting Europol in de toekomst zal ontwikkelen.

De bijhorende vraag of er geen behoefte is tot het inrichten van een executieve politie op Europees niveau is niet nieuw. Herhaaldelijk verschenen artikelen die trachtten een antwoord te bieden op deze vraag, en veelal motiveerden de auteurs het antwoord in samenhang met de vraag of er geen behoefte is aan een Europees parket, het zogenaamde ‘corpus juris’ en een Europese strafrechtsjustitie. Een beperkt aantal voorstanders van een echte Europese ruimte pleitten voor een dergelijk initiatief; de grote meerderheid is tegen of houdt zich op de vlakte. Bij de politiediensten zelf hoorde men dikwijls dezelfde argumenten als deze die werden gehanteerd bij het ofwel verdedigen ofwel tegenhouden van een nationale recherche.

De verwachtingen blijven dus nog steeds hoog gespannen, de meningen zijn verdeeld en de kritiek op het functioneren van de instelling is nog steeds een permanente zorg.

## 26.2 *De geschiedenis van Europol*

### 26.2.1 De Europese Unie en terrorisme

De lidstaten van de EU groeiden sinds de jaren vijftig dichter naar elkaar toe en hebben sindsdien op steeds meer terreinen een intensieve samenwerking ontwikkeld. In de jaren tachtig is de Europeanisering in een heuse stroomversnelling geraakt, ondanks de vele waarschuwingssignalen en kritieken die ook vanuit wetenschappelijke hoek werden geuit.<sup>4</sup> Daarbij valt op dat op de terreinen waarop – intergouvernementeel of communautair – wordt samengewerkt, de kern van de politionele overheidstaak steeds sterker benaderd wordt. Dit geldt ook voor de samenwerking op strafrechtelijk gebied, die door de (vermeende?) risico’s en groei van de internationale georganiseerde criminaliteit een sterke impuls heeft gekregen. Overlegorganen, nieuwe organisaties en ingrijpende initiatieven schieten als paddenstoelen

---

4 Van Ouirive & Enhus 1995, 142 (68).

uit de grond. Vooral sinds de Europese Raad van Tampere (15–16 oktober 1999) zijn heel wat beslissingen genomen. Met name de gebeurtenissen van 11 september hebben tot de nodige politieke druk geleid om het samenwerkingsproces nieuw leven in te blazen en een hele reeks maatregelen te nemen, waarbij het Europese aanhoudingsbevel de meest verregaande is.

Naast de EU betreden ook de Verenigde Naties, de Raad van Europa steeds vaker dit actieterrein en de hoeveelheid strafrechtelijk georiënteerde internationale verdragen en besluiten neemt de laatste jaren gestaag toe. Het mogelijk opzetten van gemeenschappelijke onderzoeksteams (JIT)<sup>5</sup> is een opmerkelijke operationele vernieuwing binnen de EU.

In zijn buitengewone zitting van 21 september 2001 heeft de Europese Raad een actieplan<sup>6</sup> voor de activiteiten van de Europese Unie tegen het terrorisme aangenomen en besloten de activiteiten van de Europese Unie tegen het terrorisme op te voeren door middel van een gecoördineerde en interdisciplinaire aanpak die alle beleidssectoren van de Unie omvat. Het Actieplan kreeg iedere zes maanden een update.

Dit Actieplan werd gevolgd door een Kaderbesluit,<sup>7</sup> waarin terroristische misdrijven werden gedefinieerd. Ook werd ernaar gestreefd de straffen voor terroristische misdrijven in de lidstaten op één lijn te brengen. De aanslagen op de treinen in Madrid in maart 2004 hadden weer een sterk katalyserende werking op de ontwikkeling van het Europese antiterrorismebeleid. Zo werd de functie van EU Counter-terrorism Coordinator ingericht,<sup>8</sup> die door de Nederlander Gijs de Vries gedurende de eerste termijn van drie jaar werd bekleed. De taken van deze coördinator zijn: het coördineren van het werk van de Raad van de Europese Unie wat terrorismebestrijding betreft, het behouden van het overzicht over alle instrumenten die de EU hierbij ter beschikking staan, het monitoren van het implementeren van het Actieplan en het waarborgen van de zichtbaarheid van het EU-beleid op terrorismebestrijding. Ondertussen is er ook een scorebord waarop de Europese Commissie de vorderingen van het in werking stellen van de

5 Convention on mutual assistance in criminal matters, aangenomen mei 2000; Framework decision on Joint Investigation Teams (JIT), 23 juni 2002.

6 Terrorism, the EU on the move, 24–25 maart 2004 (<http://europa.eu.int/comm/justice>). Zie ook: Framework decision to fight more efficiently against terrorism, juni 2002.

7 Council framework decision van 13 juni 2002.

8 Europese Raadsbeslissing, 25 maart 2004

maatregelen uit het Actieplan bijhoudt.<sup>9</sup> Ook het Haagse Programma,<sup>10</sup> dat onder het Nederlandse voorzitterschap in november 2004 tot stand kwam, bevat tal van maatregelen op het gebied van de uitwisseling van informatie, grenscontroles, reisdocumenten en politieke en justitiële samenwerking. In december 2004 kwamen daar nog speciale maatregelen voor het bestrijden van de financiering van terrorisme bij.<sup>11</sup>

Helaas werden de aanslagen in Madrid gevolgd door die in Londen in 2005. Hierop kwamen de ministers van Binnenlandse Zaken<sup>12</sup> overeen dat alle maatregelen waartoe al besloten was, met spoed moesten worden geïmplementeerd. De bekendste maatregel is misschien wel het Europees Arrestatie Bevel.<sup>13</sup> Maar hiertoe behoren ook de biometrische data in paspoorten,<sup>14</sup> de preventie van radicalisering en rekrutering, de versterking van het Schengen Informatie Systeem (SIS)<sup>15</sup> en van het Visa Informatie Systeem (VIS).<sup>16</sup> Diverse van deze maatregelen zijn al op kritiek gestuit.

De bekendste en veelgebruikte maatregel voor verbeterde vervolging van terroristen blijft, zoals gezegd, het Europese Aanhoudings- of Arrestatie-

---

9 Na de aanslagen van 11 september 2001 heeft de JBZ-raad van september 2001 de aanzet gegeven tot een evaluatie van de nationale maatregelen ter bestrijding van het terrorisme.

10 Aangenomen op 5 november 2004 door de Europese Raad, doc. 14929/04. Het Haagse programma, Versterking van vrijheid, veiligheid en recht in de EU, Brussel 13 december 2004, doc. 16054/04.

11 Plan of action on combating terrorism, doc. 10586/04 van de Raad van 15 juni 2004.

12 Verklaring betreffende de bestrijding van terrorisme, op 25 maart 2004 aangenomen door de Europese Raad; Verklaring van de Raad over de reactie van de EU op de bomaanslagen van Londen, aangenomen door de buitengewone bijeenkomst van de JBZ Raad van 13 juli 2005.

13 Council framework decision van 12 juni 2002.

14 Modified proposal COM 110, 2006 to amend the underlying Regulation 1030/2002.

15 Schengenovereenkomst, ondertekend in 1985; Conclusions on the enlargement of the Schengen area, JHA Council of 4-5 December 2006; Initiative of the Kingdom of Spain with a view to adopting Council decision 2002/JHA; Council decision 2005/211/JHA of 24 February 2005 concerning the introduction of some new functions for the Schengen Information System, including in the fight against terrorism, OJ (2005) L68/44.

16 COM (2003) 771 final, 11.12.2003. Council decision concerning access for consultation of the VISA Information system, by the authorities of MS responsible for internal security and by Europol for the purposes of prevention, detection and investigation of terrorist offences and of other serious criminal offences, adopted on 24 November by the European Commission.

bevel.<sup>17</sup> Nu is deze maatregel in alle lidstaten geïmplementeerd, maar al in verscheidene lidstaten zijn stemmen opgegaan die zeggen dat dit bevel een inbreuk betekent op de nationale grondrechten. Maatregelen ter bestrijding van criminaliteit en zeker ter bestrijding van terrorisme staan trouwens vaak op gespannen voet met de grondrechten van individuele burgers.<sup>18</sup>

In december 2005 volgde ook een principiële beslissing betreffende het Europese Bewijsverkrijgingsbevel (EBB). Een gemeenschappelijke positie werd aanvaard om de informatie in verband met verloren en gestolen paspoorten te verbeteren (2006). Ook werd in 2006 een Kaderbesluit aangenomen ter vereenvoudiging van het uitwisselen van informatie en intelligence.<sup>19</sup>

Bovendien keurden de ministers van Justitie in 2005<sup>20</sup> een nieuwe anti-terrorisestrategie goed, die primair ten doel heeft het EU-beleid helder en begrijpelijk voor het brede publiek uiteen te zetten, een strategie die reeds onderwerp was van een evaluatie.<sup>21</sup> De strategie kent vier pijlers: voorkomen, beschermen, vervolgen en reageren.

*Voorkomen* is 'het voorkomen dat mensen zich tot terrorisme wenden door de factoren of de oorzaken, die kunnen leiden tot radicalisering en rekrutering, zowel in Europa als internationaal aan te pakken'. De aanslagen in Londen hebben duidelijk gemaakt wat voor sommige wetenschappers en praktijkdeskundigen al duidelijk was: het grote terroristische gevaar voor Europa komt niet zozeer van buitenaf, maar van binnenuit. '*Home grown*' terroristen is een begrip geworden. Daarom wil de Europese Unie ook inzetten op het bestrijden en voorkomen van radicalisering en rekrutering van inwoners van de EU. Dit onderdeel van het EU antiterrorismebeleid is relatief nieuw, maar wordt steeds belangrijker.<sup>22</sup> Men wil hierbij vooral inzetten op onderwijs op

17 Er zijn tot nu toe meer dan 2.000 vermoedelijke daders van strafbare feiten uitgeleverd op basis van het Europese Aanhoudingsbevel, aldus het overzicht van het Secretariaat-Generaal van de Raad van de EU van 9 maart 2007.

18 Statewatch analysis: the dream of total data collection – status quo and future plans for EU information systems, *Statewatch* 2006.

19 Kaderbesluit betreffende de vereenvoudiging van de uitwisseling van informatie en inlichtingen tussen de wetshandhavingsautoriteiten van de lidstaten van de EU, met name ten aanzien van de zware misdrijven, zoals terroristische daden (initiatief Zweden), Kaderbesluit 2006/960/JBZ (zie Pb EU L386 van 29 december 2006).

20 Ook samen te lezen met de UN Counter-terrorism strategy (2006).

21 Implementation of the strategy and action plan to combat terrorism, JAI 591 rev 1, 24 november 2006.

22 Het bestrijden van radicalisering en rekrutering was een nieuw element in het Actieplan van 2004.

school en via het internet, integratiebeleid, interreligieuze dialogen en het promoten van intercultureel begrip.<sup>23</sup>

Vanuit de veronderstelling dat de sociaal-economische en politieke problemen waarop fanatieke ideologieën bouwen de oorzaken van terrorisme zijn, hebben de EU-leiders zich gecommitteerd aan de bestrijding van deze oorzaken middels het externe beleid van de EU. Het Actieplan van 2001 hield daarom ook het gebruik van handelsafspraken voor het terugbrengen van armoede in. Bovendien wordt ingezet op samenwerking met derde landen – vooral de VS – en internationale organisaties. Ook wordt de Europese samenwerking in het kader van het EVDB,<sup>24</sup> zoals militaire en civiele crisisbeheersingsoperaties, aangewend om verbetering te brengen in de veiligheidssituatie in andere landen, waarmee het risico van radicalisering wordt verkleind. Daarnaast wordt geïnvesteerd in wetenschappelijk onderzoek naar radicalisering.

De toekomst zal evenwel moeten uitwijzen of dit de juiste benadering is.

*Beschermen* is ‘Het beschermen van burger en infrastructuur en het verkleinen van onze kwetsbaarheid voor aanslagen, inclusief verbeterde grensveiligheid, transportveiligheid en veiligheid van de vitale infrastructuur’. Op het terrein van grensbewaking/controle en reisdocumenten is er heel wat veranderd. Allereerst worden nu biometrische gegevens in paspoorten en visa opgenomen en moeten deze machineleesbaar worden. Daar komt bij dat het SIS II en VIS aan elkaar kunnen gekoppeld worden om interactief gegevens te kunnen vergelijken, telkens als dit qua te bereiken doel, inzake bescherming van de privacy aanvaardbaar is. Er is een agentschap voor de buitengrenzen van de EU opgericht, FRONTEX<sup>25</sup> genaamd. Het communautaire douanewetboek is gemoderniseerd en er wordt door de Europese douane- en grensbewakingsdiensten gezamenlijk geoefend.

Wat de transportbeveiliging betreft, kunnen als voorbeeld worden genoemd: de Richtlijn betreffende de veiligheid van havens en – meest in het oog springend voor het bredere publiek – de initiatieven voor de verbetering van de veiligheid op de luchthavens na de vrijdelde aanslagen op vluchten vanuit het Verenigd Koninkrijk in 2006.

Ter bescherming van de vitale infrastructuur heeft de Commissie in december 2006 verstrekkende maatregelen voorgesteld. Tevens wordt er

23 COM/2005/313.

24 Europees veiligheids- en defensiebeleid.

25 Opgericht bij verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad van 24 oktober 2004, PBL 349/2004 van 25 november 2004.

gewerkt aan een snel waarschuwingssysteem om te reageren op noodsituaties. Ook wordt in deze pijler van de Counter-Terrorism Strategy veel geld uitgetrokken voor onderzoek en ontwikkeling.

*Vervolgen* omvat 'Het vervolgen en opsporen van terroristen over onze grenzen heen en overal ter wereld; om plannen, reizen en communicaties te verhinderen; om ondersteunende netwerken te verstoren; om de toegang tot geld en materiaal voor aanslagen af te kappen en om de terroristen voor de rechter te brengen'. Omdat specifieke maatregelen voor de bestrijding van criminaliteit en terrorisme nog onder het primaat/competentie van de lidstaten vallen, behoudt de EU hier vooral een coördinerende rol. De belangrijkste verdienste op dit moment is een meer intense en betere uitwisseling van informatie tussen de lidstaten. Op diverse manieren wordt de uitwisseling van informatie gestimuleerd en gefaciliteerd door ondermeer Europol, Eurojust en SitCen.<sup>26</sup> In het Haagse Programma (zie paragraaf 26.3.1 hierna) is ook het beschikbaarheidsbeginsel (*principle of availability*) geïntroduceerd. Dit beginsel houdt in dat informatie die in de ene lidstaat beschikbaar is voor de rechtshandhavers (politie en justitie), toegankelijk moet zijn voor collega's in de andere lidstaten, telkens wanneer dat nodig is. Zeven lidstaten hebben het Verdrag van Prüm uit 2005<sup>27</sup> ondertekend (acht landen verklaarden nadien al te willen toetreden) en verlenen daarmee de wetshandhavinginstanties van de overige Prüm-lidstaten toegang tot elkaanders gegevensbanken.<sup>28</sup> Ook wordt de grensoverschrijdende politiesamenwerking tussen de lidstaten van dit Verdrag vergemakkelijkt. Het streven van de Prüm-lidstaten en de Commissie is nu om het Verdrag van Prüm in de EU één op één te integreren.<sup>29</sup>

26 Het Situation Centre dat zich bevindt bij het Raadssecretariaat.

27 Convention on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism, cross-border crime and illegal immigration, ondertekend in Prüm op 27 mei 2005. Op de JHA Council van 4-5 december 2006 Italië, Portugal, Finland en Slovenië ondertekenden een verklaring waarin zij zich vastlegden zich aan te sluiten bij het Verdrag van Prüm.

28 In die gegevensbanken zitten onder meer vingerafdrukken en DNA.

29 Besluit inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit (eerdere titel: Besluit tot integratie van het Verdrag van Prüm in het kader van de EU): nog ter bespreking in de JBZ-raad, nadat op 4 april de Europese Toezichthouder voor Gegevensbescherming een advies heeft vastgesteld over dit ontwerpbesluit. Een ontwerpbesluit van de Raad met betrekking tot de implementatie van op het Verdrag van Prüm gebaseerde EU-wetgeving is in behandeling. Zie document 16329/07 CRIMORG 188 ENFOPOL 217.

Ook wat het behoud/bewaren van data betreft worden er steeds meer vooruitstrevende plannen gemaakt en stappen genomen om gegevens uit bijvoorbeeld telefoongesprekken en e-mailverkeer te bewaren. Een richtlijn betreffende de bewaring van gegevens werd in 2006 aangenomen. Maar omdat het ook hier om gevoelige materie gaat is al veel kritiek geuit over de mogelijke schending van de privacy.

Door de modernisering en uitbreiding van het situatiecentrum (SitCen) van de EU is de samenwerking tussen de nationale veiligheids- en inlichtingendiensten geïntensiveerd. Het Secretariaat-Generaal van de Raad van de EU bericht dat SitCen herhaaldelijk gedegen evaluaties van terroristische dreiging heeft verstrekt ten behoeve van de lidstaten en van de Commissie.

Ook de rol van Europol en Eurojust is versterkt: elk van deze diensten is betrokken bij ongeveer twintig onderzoeken in verband met terrorisme in Europa.<sup>30</sup> Bovendien is ter versterking van de transatlantische samenwerking bij ieder van deze organisaties een verbindingsofficier uit de VS geplaatst. Voor de Europese politiesamenwerking geldt nog dat in de Raad een voorstel ter behandeling ligt om Europol te versterken door onder andere een wijziging in de rechtsgrondslag van de instelling. Daarnaast heeft de Europese Politie Academie (EPA) opleidingsprogramma's ingericht betreffende terrorismebestrijding voor hoge politiefunctionarissen georganiseerd.

Een belangrijke vorm van terrorismebestrijding is het bestrijden van de financiering van terrorisme.<sup>31</sup> In september 2005 nam de Commissie de derde witwasrichtlijn aan.<sup>32</sup> De richtlijn bouwt voort op de bestaande bepalingen over terroristische misdrijven en voorziet erin dat verdachte transacties van € 10.000 of meer door de betrokken instanties (banken, accountants, casino's e.d.) moeten worden aangegeven bij speciale nationale financiële inlichtingeneenheden. Bovendien zijn er regels gesteld over de informatie die moet worden vastgelegd bij transacties die de EU in- of uitgaan; worden opbrengsten van criminaliteit/misdrijven in beslag genomen; kan vermogen bevroren worden; wordt er strenger gecontroleerd op de bewegingen

30 Op het moment van schrijven, zijnde april 2007.

31 Mededeling van de Commissie betreffende de voorkoming en bestrijding van terrorismefinanciering van 20 oktober 2004 (COM 2004/700).

32 Derde witwasrichtlijn 2005/60/EG van 26 oktober 2005. Zie ook: Kaderbesluit 2006/960/JBZ. De eerste aanzet op het Europese niveau voor de bestrijding van witwassen dateert van 1991, met de uitvaardiging van de eerste Europese witwasrichtlijn 91/308/EEG.



van baargeld over de buitengrenzen van de EU; en is er een gedragscode geïntroduceerd die het misbruik van charitatieve instellingen door terroristen moet voorkomen. In december 2005 introduceerde de Commissie een communicatie die tot doel had om aan de ene kant een gemeenschappelijke gebruikscodex onder de lidstaten te ontwikkelen als het gaat om het genereren en uitwisselen van informatie die tot het afsnijden van financiering van terrorisme kan leiden.<sup>33</sup> Aan de andere kant had de communicatie ook tot doel de financiële transparantie en verantwoordelijkheid van not-for-profit organisaties aan te scherpen door middel van een gedragscode.

*Reageren* omvat ‘Het onszelf – in de geest van solidariteit – voorbereiden op en het beheersen en minimaliseren van de gevolgen van een terroristische aanslag, door het verbeteren van het vermogen om om te gaan met: de nasleep, de coördinatie van de respons en de behoeftes van de slachtoffers’. Het ging hierbij tot nu toe vooral om het inventariseren van de civiele en militaire middelen die in de EU aanwezig zijn en om het maken van afspraken over de beschikbaarheid daarvan. Er werd in het verleden al gezamenlijk geoefend, de lessen die hieruit werden getrokken worden nu in de praktijk gebracht. Het ging hierbij voornamelijk om verbetering van de communicatie tussen de hoofdsteden van de lidstaten en de Commissie. De Commissie heeft het ARGUS-netwerk opgezet ter verbetering van de crisiscommunicatie tussen haar eigen diensten. Inmiddels is er ook een instrument in het leven geroepen dat de financiering van het optreden van de Gemeenschap op het terrein van civiele bescherming moet regelen. Hiermee kan de EU activiteiten binnen en buiten de EU ondersteunen. Een opvallender initiatief is nog het proefproject om slachtoffers van terrorisme en hun gezinnen bij te staan.

Naast de Strategie met zijn vier pijlers wordt ook op andere terreinen (indirect) de strijd tegen terrorisme gevoerd. In het EVDB, het GBVB,<sup>34</sup> maar ook in de ruimere internationale betrekkingen van de Unie wordt beleid gemaakt dat beoogt terrorisme – zowel in de embryonale fase van radicalisering als in een meer gevorderd stadium – te bestrijden. De EU geeft nadrukkelijk steun aan een grotere rol van de Verenigde Naties in de strijd

---

33 Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2005 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel tot voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme COM/2005/620 (Pb L 309 van 25 november 2005).

34 Gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid.

tegen terrorisme en blijft aandringen op een alomvattend VN-verdrag tegen terrorisme. Ook zijn er jaarlijks politieke dialogen op hoog niveau tussen de EU en derde landen.<sup>35</sup>

In de externe overeenkomsten van de EU wordt de samenwerking in de strijd tegen het terrorisme ook geïntegreerd, bijvoorbeeld in de herziene overeenkomst van Cotonou, de Europees-mediterrane gedragscode betreffende terrorismebestrijding, in de actieplannen in het raam van het nabuurschapbeleid van de EU. Bovendien werkt de EU direct aan capaciteitsopbouw voor terrorismebestrijding in derde landen, bijvoorbeeld door financiële steun te verlenen aan het centrum voor terrorismebestrijding van de Afrikaanse Unie in Algiers. De wereldwijde inspanningen tegen de proliferatie van massavernietigingswapens worden in het kader van de G8 door de Commissie en verscheidene EU-lidstaten gesteund. Ook de IAEA<sup>36</sup> en de OPCW<sup>37</sup> kunnen op steun van de EU rekenen.

Zoals al enkele malen is opgemerkt, zijn veel van de geschetste maatregelen omstreden. In die zin dat er door mensenrechtenorganisaties, *watchdogs* en soortgelijke instellingen veelvuldig kritiek is geuit. Ook het eigen netwerk van mensenrechtenexperts van de Commissie – met een expert per lidstaat dat jaarlijks rapporteert over de mensenrechten in de EU – is en blijft kritisch over bepaalde zaken.

### 26.2.2 Europol

Europol blijft een essentieel element en symbool in de ontwikkeling van de zogenaamde derde pijler van de Europese Unie. Europol staat dikwijls centraal bij het zoeken naar modellen en scenario's voor vernieuwing, verandering en bijsturing van de internationale en grensoverschrijdende samenwerking.

Europol is gebaseerd op art. KI.9 in het verdrag van Maastricht, waarin wordt gesteld dat '*police cooperation for the purpose of preventing and combatting terrorism, unlawful drug trafficking and other forms of international crime* (Europol)'<sup>38</sup>

35 Deze zijn tussen 2004 en 2006 van start gegaan en hieraan nemen deel: de VS, Rusland, India, Pakistan, Australië en Japan. Egypte heeft de EU verzocht een soortgelijke dialoog aan te knopen.

36 International Atomic Energy Agency.

37 Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons.

38 Consolidated version of the Treaty of 7 February 1992 on European Union (as amended by the Treaty of Nice and the Protocol on the enlargement of the European Union).

gestalte moest krijgen. Op deze basis heeft men aan Europol een informatieve, ondersteunende en analyserende opdracht toebedeeld. Dit kan ook worden opgemaakt uit de bijgaande Verklaring over de politie, gevoegd bij het Europol Verdrag, waarin alleen maar sprake is van de oprichting van databanken, ondersteuning van nationale opsporingsonderzoeken, analyse van informatie en ontwikkeling van preventieve strategieën.

Het Europolverdrag<sup>39</sup> stelt in artikel 1 dat het mandaat van Europol zich situeert in 'het optreden van en de samenwerking tussen de bevoegde instanties van de lidstaten m.b.t. het voorkomen en bestrijden van terrorisme, de illegale handel in verdovende middelen en andere ernstige vormen van internationale criminaliteit doeltreffender te maken voor zover er concrete aanwijzingen zijn voor het bestaan van een criminele structuur of organisatie en twee of meer lidstaten betrokken zijn bij de genoemde vormen van criminaliteit op een wijze die, gelet op de omvang, de ernst en de gevolgen van de strafbare feiten, een gemeenschappelijk optreden van de lidstaten noodzakelijk maakt'.

Artikel 3 inventariseert de taken van Europol, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen primaire en secundaire taken. Binnen de vijf jaar na het in werking treden van het Verdrag van Amsterdam moest Europol in staat worden gesteld om de specifieke onderzoeksacties van de bevoegde autoriteiten te vergemakkelijken en te ondersteunen en de coördinatie ervan, inclusief operationele acties van gemeenschappelijke teams waarvan vertegenwoordigers van Europol ter ondersteuning deel uitmaken, te faciliteren.

Ondertussen werd het Europolverdrag uitgebreid op basis van het uitvoeren van een aantal uitvoeringsbesluiten.<sup>40</sup> Zo kreeg Europol een meer

---

39 Akte van de raad van 26 juli 1995 tot vaststelling van de Overeenkomst op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie tot oprichting van een Europese politiedienst, *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*, C316, 38<sup>ste</sup> jaargang, 27 november 1995.

40 Act of the Management board of Europol of 1 October laying down its rules of procedure; Act of 3 November 1998 adopting rules applicable to Europol analysis files; Act of 3 November 1998 laying down rules concerning the receipt of information by Europol from third parties; Act of 3 November 1998 laying down rules governing Europol's external relations with third States and non-European related bodies; Act of 3 November 1998 adopting rules on the confidentiality of Europol information (as amended by Council act of 5 June 2003).

operationeel getinte uitbreiding van haar opdrachten<sup>41</sup> (terrorisme, vals geld, criminele groeperingen verantwoordelijk voor misdrijven opgesomd in bijlage wat alle vormen van ernstige criminaliteit omvat), de mogelijkheid voor initiatief recht (vraag om een onderzoek te beginnen) en het deelnemen aan gemeenschappelijke onderzoeksteams.<sup>42</sup> Deze maatregelen zijn nog maar onlangs in werking gebracht. Door de deelname aan gemeenschappelijke onderzoeksteams kan Europol makkelijker aansluiten op de behoeften van nationale, regionale en lokale diensten. Vermeulen gaat zelfs zover om te stellen dat de recente bevestiging van de Raad – ten aanzien van de deelname van Europol aan gemeenschappelijke onderzoeksteams en het recht van Europol om de lidstaten te verzoeken in specifieke zaken een onderzoek te openen – pas een eerste stap is op de onvermijdelijke weg naar een echte executieve Europol.<sup>43</sup> Toch blijkt opnieuw dat voor Europol tot op heden enkel een ondersteunende opdracht werd beoogd en geen zelfstandige uitvoeringsbevoegdheid.<sup>44</sup>

---

41 Decision of 3 December 1998 instructing Europol to deal with crimes committed or likely to be committed in the course of terrorist activities against life, limb, personal freedom or property; Decision of 29 April 1999 extending Europol's mandate to deal with forgery of money and means of payment; Recommendation of 28 September 2000 to Member States in respect of requests made by Europol to initiate criminal investigations in specific cases; Protocol of 30 November 2000 amending art. 2 and the annex to the Europol convention (in werking getreden op 29 maart 2007); Recommendation of 30 November 2000 to Member States in respect of Europol's assistance to joint teams set up by the Member States; Decision of 28 November 2001 extending Europol's mandate to deal with the serious forms of international crime listed in the Annex to the Europol convention; Protocol of 28 November 2002 amending the Convention on the establishment of a European Police Office and providing the legal basis for the active participation of Europol officials in Joint Investigation Teams, (Europol Convention) and the Protocol on the privileges and immunities of Europol, the members of its organs, the deputy directors and the employees of Europol (in werking getreden op 3 april 2007); Protocol of 27 November 2003 amending art. 2, 3, 4, 6, 9, 10, 1216, 18, 21, 22, 24, 26, 28, 29, 32, 34, 35, 42, 43 and the annex to the Europol convention (in werking getreden op 18 april 2007); Protocol of 28 November 2002 amending the Convention on the establishment of a European Police Office (Europol Convention) and the Protocol on the privileges and immunities of Europol, the members of its organs, the deputy directors and the employees of Europol.

42 Council Act 8 november 2002.

43 Vermeulen 2002, p. 20.

44 Zanders 1999.

Wat de bestrijding van het terrorisme betreft, zijn de taken na 11 september 2001 alleen maar toegenomen. Er werd binnen Europol een speciaal antiterrorismeteam (Task force) opgericht dat de lidstaten bijstaat in de strijd tegen het terrorisme.<sup>45</sup> Daarnaast diende voor eind 2002 een overeenkomst gesloten te worden, die voorziet in de uitwisseling van persoonsgegevens tussen Europol en de autoriteiten in de VS. De Raad verzocht Europol en Eurojust om regelmatig te vergaderen voor operationele doeleinden en om te komen tot een optimale en doeltreffende uitvoering van het besluit betreffende de toepassing van specifieke maatregelen op het gebied van de bestrijding van terrorisme.<sup>46</sup>

De Europese politiechefs – georganiseerd in de European Police Chiefs Task Force (EPCTF) – kregen tot taak om in samenwerking met Europol de actieve samenwerking en convergentie van politiestelsels in Europa te bevorderen. Ook hebben zij nu (sinds 2003) zelf Eurojust bij hun vergaderingen betrokken. Later moest de Task force nieuw leven worden ingeblazen,<sup>47</sup> mede in samenhang met het werk van de EU-coördinator voor terrorismebestrijding. Probleem is echter dat sommige landen met een centraal aangestuurd politiestelsel de Task Force onder de Raad van Justitie en Binnenlandse Zaken willen brengen, wat invloed op en van het beleid zou bevorderen. Maar in andere landen, zoals in Nederland, ligt het bevoegde gezag bij de korpsbeheerder en de hoofdofficier, wat een dergelijke sterkere positionering onder de JBZ-Raad bemoeilijkt.

Op basis van het door Europol gepubliceerde *Organised Crime Threat Assessment* (OCTA) en de daarin vastgelegde prioriteiten, zou moeten worden gestreefd naar operationele grensoverschrijdende samenwerkingsprojecten. Indachtig het feit dat de OCTA elk jaar wordt bijgewerkt, is overeengekomen de COSPOL-activiteiten<sup>48</sup> onder het gezag van de European Police Chiefs Task Force (EPCTF)<sup>49</sup> verder te stimuleren met bijzondere aandacht voor het terrorisme. De prestaties van de deelnemende landen aan elk project en de resultaten van de desbetreffende Europol-analysebestanden wor-

45 Buitengewone Europese Raad van 21 september 2001 (Actieplan voor de activiteiten van de EU tegen het terrorisme); Raad van Europa, Europol 86, 8 november 2002.

46 CATS 55, 17 oktober 2002.

47 Conclusies Raad over bestrijding van terrorisme, JAI 316 Rev3, 11 oktober 2004.

48 COSPOL-activiteiten zijn onder meer het omzetten van prioriteiten uit de OCTA (dreigingsanalyse van Europol) in operationele projecten.

49 De taken en verantwoordelijkheden van de COSPOL-deelnemers zijn voor het eerst goedgekeurd door de 'European Police Chiefs Task Force' tijdens diens strategische vergadering van december 2005.

den op jaarbasis geëvalueerd. Ook heeft Europol recentelijk een publiek EU situatie- en trendrapport uitgebracht in verband met terrorisme.<sup>50</sup>

Ondertussen sloot Europol akkoorden af met Interpol<sup>51</sup> en derde landen, waarbij het akkoord met de VS<sup>52</sup> bijzondere vermelding verdient.<sup>53</sup> Deze akkoorden moeten Europol in staat stellen om stilaan een eigen specifieke plaats te verwerven in de internationale politiesamenwerking.<sup>54</sup>

Ook het Haagse programma<sup>55</sup> behelst op de gebieden van informatie-uitwisseling, grenscontrole, documentenbeveiliging, politieke en justitiële samenwerking ambitieuze maatregelen. Vooral het beschikbaarheidsprincipe en de solidariteitsregel moeten de samenwerking optimaliseren. Europol wordt hierin meerdere malen expliciet in haar opdrachten versterkt (zie paragraaf 26.3.1).

Maar het veelbelovende besluit van de Europese Raad van 15 en 16 juni 2006, waarin expliciet vermeld werd (onder nummer 10) dat het voorzitterschap in nauwe samenwerking met de Commissie zou werken aan het versterken van het besluitvormingsproces, werd door de Europese Raad van 4 mei december 2006 afgevoerd. Dit besluit betrof het mogelijk toepassen van artikel 42 van het EU-verdrag, dat een overstapbepaling (passerelle clause) bevat om voor een deel of het geheel van de justitiële en politieke samenwerking over te stappen van de unanimiteitsregel naar de ‘communautaire’ beslissingsmethode, met inbegrip van de stemming met gekwalificeerde meerderheid. Ondanks deze afwijzende evolutie blijft de vraag over de toekomst van Europol centraal staan.<sup>56</sup> Bijzonder te vermelden zijn de Raadsbesluiten van 4-5 december 2006,<sup>57</sup> die mede op basis van een

<sup>50</sup> EU terrorism situation and trend report 2007, Europol, TE\_SAT 2007.

<sup>51</sup> Samenwerkingsovereenkomst van 5 november 2001 tussen Europol en Interpol.

<sup>52</sup> Afgesloten in twee fasen, met inbegrip van operationele informatie-uitwisseling (2002) en het posteren van twee Europol-verbindingsofficieren in Washington.

<sup>53</sup> Akkoorden met Eurojust en Olaf zijn in voorbereiding.

<sup>54</sup> Waarbij het subsidiariteitsprincipe gehandhaafd zal moeten blijven.

<sup>55</sup> Council conclusions of 5 November 2004 (16054/04 23 December 2004).

<sup>56</sup> Zie: Working document on the future of Europol (PE 384.579); Chairman's summary of the high level conference on the future of Europol (23 and 24 February 2006, EU Council doc. 7868/06, 29 March 2006; Europol: the way forward towards more efficiency and accountability, draft Council conclusions, EU Council doc. 8234/06, 6 April 2006; Draft Council conclusions on the future of Europol, EU Council doc. 9184/1/06 Rev.1, 30 May 2006; Friends of the Presidency's report to the future of Europol, EU Council doc. 9184/1/06 Rev. 19 May 2006; Conclusions on the future of Europol, JHA Council of 4-5 December 2006.

<sup>57</sup> Press 341, nr. 15801/45.

Europolconferentie<sup>58</sup> op het gebied van de toekomst van Europol werden genomen:

1. vastgesteld wordt dat de drie protocollen ter amendering van de Europolconventie binnenkort door de laatste drie lidstaten van de EU geratificeerd zullen zijn en dus in werking treden begin 2007;
2. de Europolconventie zal worden vervangen door een Raadsbesluit, zonder dat een nieuw protocol nodig is om de Europol conventie in te trekken<sup>59</sup>.

Bovenop de protocollen werd aanbevolen om het mandaat van Europol in artikel 2 van het Europolverdrag toe te spitsen op ernstige grensoverschrijdende criminaliteit, liever dan op georganiseerde criminaliteit.<sup>60</sup>

## 26.3 *Toekomstverwachtingen en -mogelijkheden*

### 26.3.1 De algemene politieke en juridische context, inclusief het EU Grondwettelijk verdrag (de Conventie)

De Conventie is onder een lastig gesternte tot stand gekomen. Enerzijds werd er, althans volgens de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken Van Aartsen,<sup>61</sup> aan heel wat ‘luchtfietserij’ gedaan, en anderzijds dwingt de historie van de gedragswijzigingen nog steeds tot bescheidenheid.

De Conventie werd ondertekend,<sup>62</sup> maar is ondertussen bij referendum door twee lidstaten van de EU afgewezen, zodat de vraag rijst wat er in de nabije toekomst kan of zal gebeuren. Toch is het interessant om in het raam van deze benadering te identificeren welke vernieuwingen er betreffende politiesamenwerking in zijn opgenomen en of deze een kans bieden tot het oprichten van een echte Europese politie, alsook wat specifiek de impact is bij het bestrijden van terrorisme. Maar eigenlijk is er wat justitie en politie betreft weinig veranderd, want een fundamentele wijziging wordt niet door de Conventie zelf bevorderd.

<sup>58</sup> 23 en 24 februari 2006, Europol 20, 29 maart 2006.

<sup>59</sup> COM 2006, 817, december 2006.

<sup>60</sup> Proposal for a Council decision establishing the European police office (Europol), 2006/0310 (CNS), 20.12.2006.

<sup>61</sup> Van Grinsven & Rood 2005.

<sup>62</sup> In het najaar van 2004.

Een groot gedeelte van de samenwerking (visumbeleid, aflevering van verblijfsvergunning aan migranten, procedures voor asielverlening en voorschriften betreffende justitiële samenwerking in burgerlijke zaken) op het gebied van Binnenlandse Zaken en Justitie wordt overgeheveld naar de eerste pijler, wat betekent dat de regels van de Gemeenschap dan van toepassing zijn.

De samenwerking tussen politiediensten en andere instanties die verantwoordelijk zijn voor strafzaken (rechtstreeks of via Europol) blijft echter tot de intergouvernementele verantwoordelijkheid behoren. Dit is ook het geval voor de wederzijdse rechtshulp in strafzaken en voor de belangrijkste samenwerkingsgebieden tussen de lidstaten: terrorisme, georganiseerde misdaad, misdrijven tegen personen en kinderen, drugshandel en wapenhandel, fraude en corruptie op internationaal niveau.

De Conventie stelt in hoofdstuk IV, sectie 5, artikel III-276, dat het ‘de opdracht is van Europol het ondersteunen en versterken van het optreden van de politie-instanties 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 Unie behoort’.

De structuur, de werkwijze, het werkterrein en de taken van Europol worden bij Europese wet bepaald. Deze taken kunnen het volgende 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 worden uitgevoerd, in voorkomend geval in samenwerking met Eurojust.

Bij Europese wet moet tevens bepaald worden op welke wijze de activiteiten van Europol door het Europese parlement, samen met de nationale parlementen, gecontroleerd zal worden.

Iedere operationele actie van Europol moet worden uitgevoerd in overleg en overeenstemming met de autoriteiten of de lidstaten op wiens grondgebied de actie wordt uitgevoerd. Over het gebruik van dwangmiddelen beslissen alleen de bevoegde nationale autoriteiten.

Het is interessant deze tekst samen te lezen met artikel III-274, dat stelt: ‘ter bestrijding van strafbare feiten die de financiële belangen van de EU schaden, kan op de grondslag van Eurojust bij Europese wet van de Raad een Europees openbaar ministerie worden ingesteld. Het Europees openbare



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 EU, zoals omschreven in lid 1 bedoelde Europese wet, schaden. Het Europese openbaar ministerie is belast met de rechtsvordering voor de bevoegde rechtbanken van de lidstaten in verband met deze strafbare feiten.’

#### *Het Haagse programma*

Het Haagse programma bevat nog heel wat interessante indicaties en bouwt voort op het programma van Tampere, alsook op de zogenaamde ‘eerstegeneratie’ maatregelen. Het werd opgesteld op basis van de Conventie, maar dit neemt niet weg dat, zolang de Conventie niet van kracht is, de bestaande verdragen de rechtsgrondslag bevatten voor het optreden van de Raad.

De Europese Commissie (jawel) krijgt opdracht om voorstellen uit te werken betreffende de rol van het Europese parlement en de nationale parlementen bij de evaluatie van de werkzaamheden van Eurojust en van de activiteiten van Europol. Deze voorstellen dienen te worden ingediend zodra de Conventie in werking is getreden.

Europol wordt diverse malen specifiek vermeld in het Haagse programma:

- *grenscontroles en bestrijding van illegale immigratie*. De lidstaten moeten in het kader van het agentschap voor grensbeheer en in nauwe samenwerking met Europol en Eurojust, hun gezamenlijke analyse van migratieroutes, mensensmokkel- en mensenhandelpraktijken en de op dit gebied actieve netwerken verbeteren. Er moet worden gewerkt aan de onderlinge koppeling en samenwerking (interoperabiliteit) van het Schengeninformatiesysteem (SIS II),<sup>63</sup> het visuminformatiesysteem (VIS)<sup>64</sup> en Eurodac<sup>65</sup>. In dit verband liggen nu al concrete voorstellen ter discussie en verwacht mag worden dat Europol in 2008 tot deze systemen toegang zal hebben.

63 Council decision, 2005/211/JHA of 24 February 2005 concerning the introduction of some new functions for the Schengen Information System, including in the fight against terrorism, OJ (2005) L68/44.

64 Proposal for a Council decision concerning access for consultation of the Visa Information System (VIS) by the authorities of Member States responsible for internal security and by Europol for the purposes of the prevention, detection and investigation of terrorist offences and of other serious criminal offences, Commission document COM (2005) 600, 24 november 2006.

65 Convention: OJ C 254, 19 of August 1997, Dublin II Regulation: OJ L 50, 25 of February 2003.

- *verbetering van de uitwisseling van informatie*: vanaf 2008 dient de uitwisseling van wetshandhavinginformatie gebaseerd te zijn op het beginsel van beschikbaarheid. De Commissie werd verzocht uiterlijk eind 2005 voorstellen voor de toepassing van het beginsel van beschikbaarheid in te dienen, voorstellen die zoals al gemeld, zijn afgewezen eind 2006. Ondertussen blijft de verdere uitwerking van het beschikbaarheidsprincipe volgens de in 2006 door het Luxemburgse EU-voorzitterschap vastgelegde richtsnoeren (stapsgewijze en sectorale aanpak) een belangrijke prioriteit. In het zoeken naar oplossingen voor de verschillende categorieën van informatie (DNA, vingerafdrukken, voertuigenregisters e.d.) kan het Verdrag van Prüm richtinggevend zijn, vooral nu het Duitse voorzitterschap een voorstel ter tafel legt om dit verdrag één op één over te nemen in de EU (met alle 27 landen dus).<sup>66</sup>
- *terrorisme*: met ingang van 1 januari 2005 legt SitCen aan de Raad een strategische analyse van de terroristische dreiging voor, die is opgesteld op basis van informatie van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten van de lidstaten en, waar nodig, van Europol.
- *politiële samenwerking*: effectieve bestrijding van grensoverschrijdende georganiseerde en andere ernstige vormen van criminaliteit en terrorisme vereist intensievere praktische samenwerking tussen politie- en douaneautoriteiten van de lidstaten onderling en met Europol.

De lidstaten worden 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.

Europol en Eurojust moeten jaarlijks aan de Raad verslag uitbrengen van hun gemeenschappelijke ervaringen en over specifieke resultaten. Voorts dienen Europol en Eurojust het gebruik van, en hun eigen deelname aan, de gemeenschappelijke onderzoeksteams van de lidstaten te stimuleren.

De lidstaten moeten met de hulp van Europol streven naar verbetering van de kwaliteit van hun opsporingsgegevens. Voorts dient Europol de Raad van advies te dienen over methoden ter verbetering van de gegevens. Het Europol-informatiesysteem, dat ondertussen na lange voorbereiding operationeel is geworden, dient dringend verbeterd te worden.

---

<sup>66</sup> Zie huidige en komende Raadsvergaderingen.

### 26.3.2 Europol en de groeiende kritiek

Dat internationale samenwerking niet eenvoudiger wordt is duidelijk. De vraag is in hoeverre nieuwe ontwikkelingen, ook voor Europol, bijdragen tot het verhogen van kwaliteit en werkbaarheid. Dit hangt nauw samen met het feit of de lidstaten al of niet voluit willen samenwerken en of de politiediensten voluit bereid zijn om in het raam van de huidige bevoegdheden gebruik te maken van de mogelijkheden die Europol biedt. Het antwoord is neen. Deels kan dit worden verklaard door het feit dat Europol niet altijd voluit beantwoordt aan de verwachtingen (vooral het al vermelde Europol-informatiesysteem moet zo vlug mogelijk functioneren), maar anderzijds moet de verklaring in enkele landen worden gezocht in onvoldoende bereidheid tot strategisch en operationeel samenwerken. Zowel het verticaal (regionale politie, federale politie, federale parket) als het horizontaal (nationaal: politie, justitie, financiën, binnenlandse zaken, buitenlandse zaken) sturen<sup>67</sup> van de politieke en gerechtelijke internationale activiteiten verdient veel meer inzet en coördinatie. Operationele afspraken, procedurele integratie en onderlinge steun moeten veel beter worden onderbouwd, zo niet, dan blijft de toekomst, ook van Europol, onzeker en ineffectief.

Toch raakte de werking van Europol na de verwachte langzame start steeds meer betrokken bij de ondersteuning van de gerechtelijke activiteiten in de lidstaten.<sup>68</sup> Wel moet wat betreft de coördinatie worden vastgesteld dat deze samenwerking nog vrijblijvend en dus beperkt is, aangezien diverse mensen in het veld vaak op bilaterale wijze hun zaken blijven draaien. Een gemiddelde Nederlandse politieambtenaar is nog steeds geneigd een vriendje in Milaan te bellen om hem te informeren over een Italiaanse crimineel, in plaats van Europol te benaderen.<sup>69</sup>

Ook de controle<sup>70</sup> op Europol bleef de aandacht trekken van heel wat wetenschappers en belangengroepen zoals Statewatch.<sup>71</sup> De financiële en de privacycontrole doorstonden deze kritiek vrij goed,<sup>72</sup> maar vooral de justitiële en parlementaire<sup>73</sup> controle trokken de aandacht als zijnde onder-

67 Bruggeman 1995.

68 Zie de jaarberichten op de Europol-website.

69 Buruma 2003.

70 Bruggeman 2002a.

71 Hayes 2006. Zie ook CILIP 84, nr. 2, 2006.

72 Behoudens één incident bij de financiële controle.

73 Zie vergadering georganiseerd door de LIBE-commissie, oktober 2005: 'Improving scrutiny of judicial and police cooperation in Europe'.

maats.<sup>74</sup> Dit was trouwens het voorwerp van een recent debat op initiatief van het Europese Parlement,<sup>75</sup> waarbij nogmaals aangedrongen werd op het versterken van de parlementaire controle en dit zowel op nationaal als op Europees niveau.

### 26.3.3 Een voorstel tot Raadsbesluit<sup>76</sup>

De Commissie heeft ondertussen een ontwerp van het Raadsbesluit<sup>77</sup> ter discussie voorgelegd, waarbij rekening gehouden wordt met de opgelegde voorwaarden zijnde:

- de financiering van Europol die vanuit het algemene budget van de EU moet gebeuren;
- de stafreglementen voor het Europol personeel, inclusief het protocol aangaande privileges en immuniteiten die vervangen moeten worden door EU stafreglementen.

In dit ontwerp zijn al de vorige noden tot herziening van de huidige Europolconventie mee opgenomen, namelijk: het vereenvoudigen van analyse-activiteiten en procedures, het versoepelen van het EIS, het meer toegankelijk maken van Europol voor de nationale diensten. De ‘Joint Supervisory Body’ heeft al een opinie neergelegd in verband met dit voorstel, waarbij voornamelijk gepleit wordt voor het beter motiveren van de gevraagde wijzigingen.<sup>78</sup>

Hierbij zal de ‘drie niveau’-werking van Europol het voorwerp moeten worden van specifieke regelgeving. Het gaat hierbij om de activiteiten die worden uitgeoefend op horizontale basis tussen de verbindingsofficieren van de verschillende lidstaten, en de verbindingsofficieren van derde landen en derde organisaties. Deze werking dient uiteraard sterk te zijn gestoeld op nationale wetgeving met maximaal gebruik van internationale verdragen

---

74 Vittorino 2001. Zie ook: Communication on Democratic Control of Europol, maart 2002.

75 Openbare hoorzitting ‘The future of Europol’, georganiseerd door the Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs op 10 april 2007.

76 Proposal for a Council decision establishing the European Police Office (Europol), COM (2006) 817 (final).

77 Proposal for a Council decision establishing the European police office (Europol), 2006/0310 (CNS), 20 december 2006.

78 Opinion of the Joint Supervisory Body of Europol (opinion 07/07) with respect to the proposal for a Council decision establishing the European Police Office (Europol).

door de individuele lidstaten onderschreven. Daarnaast gaat het om de activiteiten uitgeoefend door Europol zelf, zoals deze in artikel 2 en 3 van de huidige Europolconventie zijn omschreven, uit te voeren met de hulp van voormelde verbindingsofficieren en nationale eenheden (artikel 4 en 5).

En tot slot zal deze specifieke regelgeving betrekking hebben op het deelnemen van Europol-personeelsleden aan politieke activiteiten in de lidstaten (zoals deelname aan gemeenschappelijke onderzoeksteams) en waarbij de taken en bevoegdheden, naast door de Europolregelgeving ook door de nationale wetgeving worden aangestuurd. Bijzonder is te vermelden dat de zogenaamde ‘diplomatieke bescherming’ (artikel 28 en 29 van de Europolconventie) die bij het deelnemen aan operationele activiteiten (inclusief getuigenis) in de lidstaten geldt, systematisch zou moeten worden opgeheven.

#### 26.3.4 De verdere toekomst van Europol

Bij het nadenken over de toekomst van Europol blijven de uitkomsten van de voormelde ‘*high level*’ conferentie en van de JBZ-raad van 4-5 december 2006 de uitgangsbasis. Ook richtinggevend is de uitkomst van de JBZ-raad van 1-2 juni 2006, waarbij vastgelegd werd hoe Europol zich met of zonder nieuwe wettelijke basis verder moet ontwikkelen.<sup>79</sup>

Het lijkt wel indrukwekkend wat er gerealiseerd werd, maar tussen deze ambitieuze initiatieven en de politieke werkelijkheid bevindt zich een enorme kloof. Dit is vooral het gevolg van een gebrek aan bekendheid en de onwil om met de nieuwe instrumenten inclusief Europol te werken. Cultuur is dus vooral de remmende factor. De vraag is ook of de nationale overheden niet meer dwingende maatregelen moeten nemen om deze situatie te optimaliseren. Zolang echter alles op vrijblijvendheid is gestoeld, moet gevreesd worden dat de bereidheid in de lidstaten om met Europol samen te werken te sterk afhankelijk is van allerlei onzekerheidsfactoren.

In dit verband zou ook moeten worden verder gewerkt aan het onder Oostenrijks voorzitterschap in 2006 voorgelegde concept van een architectuur van de binnenlandse veiligheid (risicoanalyse, prioriteitenbepaling, implementatie en evaluatie). Daarnaast zal ook nagedacht moeten worden over een methode die moet toelaten om ook voor andere domeinen dan georganiseerde criminaliteit politieke prioriteiten te kunnen bepalen.

---

79 Europol: the way forward towards more efficiency and accountability, EU Council, doc8234/06, 6 april 2006.

Maar de vraag is natuurlijk: wat is Europol nu? Waar is de toekomst van Europol? Wat is Europa tegenwoordig? De meeste lidstaten van de EU vinden dat, als men nog niet bereid is om aan Europol een meer executieve rol toe te bedelen,<sup>80</sup> dringend moet worden nagedacht over een sterkere coördinerende algemene of thematische rol.

Op langere termijn dienen zich als men nadenkt over een sterkere operationalisering van Europol toch theoretisch twee modellen aan. De uiteindelijke keuze van het ene of andere model is belangrijk bij het uittekenen van de toekomst van Europol. De basis voor het ene model is dat de landen die samenwerken in beginsel hun eigen recht, hun eigen procedures en hun eigen organen behouden, maar de daaruit vloeiende nadelen zoveel mogelijk opheffen. Dit is het Scandinavische model, gekozen toen zij ruim dertig jaar geleden de personencontrole aan de grens ophieven. Een ander model staat daar diametraal tegenover, waarbij men toch droomt van een eenvormig Europees strafrecht en -procedures, één gemeenschappelijk criminele politiek en maximale harmonisatie: eenvoudigweg het uniformeringsmodel te noemen, met een kapitaliserende visie qua bevoegdheden in het achterhoofd.<sup>81</sup>

De Constitutie blijft natuurlijk een uitgelezen gelegenheid om na te gaan wat nieuwe initiatieven inhouden en zouden kunnen inhouden, op voorwaarde natuurlijk dat de Constitutie in enigerlei vorm aanvaard geraakt binnen de EU.

Opvallend is het feit dat ook in de Constitutie ook hier niet meer verwezen wordt naar het concept '*organized crime*', maar louter naar '*serious crime*'. Uit deze tekst blijkt ook duidelijk een bevestiging van het feit dat de Europolconventie moet herzien worden en dat de Europolactiviteiten langs wettelijke weg moeten worden geregeld. Het gebruik van bewoordingen zoals '*may*' laat natuurlijk de discussie open wat nu werkelijk de rol van Europol zal worden. De 'operationele inbreng' van Europol, ook bij gemeenschappelijke onderzoeksteams wordt bevestigd, met uitsluiting van dwangmaatregelen. De relatie met Eurojust wordt bepaald als een relationele en geen controleverhouding.

Alleszins zou het nuttig zijn om de bestuursraad van Europol nauwer te laten aansluiten bij de politiechefs van de verschillende EU-landen. Voor de Police Chiefs Task Force<sup>82</sup> biedt punt 3 van deze tekst een voldoende aanzet

---

80 Bruggeman 2001.

81 De Hert & Vanderborght 1996.

82 De PCTF is ingericht in 1999, maar heeft nog geen formele juridische status. Zie 'The EU's PCTF', *Statewatch* online, maart 2006.

om de prioriteiten en acties van Europol mede te bepalen en Europol aan te zetten om de politiechefs te steunen in de uitvoering van door hun genomen beslissingen.

Van belang is ook het justitiële toezicht op de internationale politieke samenwerking, inclusief de activiteiten van Europol. Bij de bepaling van de grens tussen wat politieke en justitiële samenwerking precies inhoudt, dient te worden uitgegaan van het onderscheid dat werd gemaakt bij de formulering van het Europese verdrag over wederzijdse rechtshulp in strafzaken van 1959, omdat de experts toen meenden dat de directe uitwisseling van informatie tussen politieautoriteiten (via Interpol) niet onder de justitiële samenwerking valt en dus buiten het verdrag moest worden gehouden.<sup>83</sup> De Schengenovereenkomst (art. 39) heeft het politieniveau erkend als autonoom uitwisselingsniveau voor politie-informatie, op voorwaarde dat geen justitiële beslissingsneming nodig is. De werking van Europol ligt in het verlengde van deze redenering, maar bovendien is tot op heden de justitiële verantwoordelijkheid en controle op Europol beperkt gebleven tot het optreden van magistraten in individuele dossiers. Van een of andere vorm van directe justitiële controle is dus vooralsnog geen sprake.

Bovendien is er een sterke behoefte om na te denken over de samenwerking tussen politie- en inlichtingendiensten bij het bestrijden van terrorisme, wat in de EU maar ook daarbuiten een heet hangijzer blijft.

Ondertussen willen de meeste lidstaten niet weten van een Europol dat over eigen bevoegdheden zou beschikken. Sommigen gaan zelfs zo ver om te stellen dat indien dit toch zou gebeuren, politiekorpsen geen informatie meer zullen uitwisselen met Europol.<sup>84</sup> Anderen uitten vooral wetenschappelijke en politieke bezwaren.<sup>85</sup>

Wie dan denkt aan een taakuitbreiding, hoewel nu politiek niet aan de orde noch haalbaar, zou theoretisch en op basis van de Conventie kunnen uitgaan van drie denkpistes, te weten:

- het gemeenschappelijke onderzoeksteam model.<sup>86</sup> In dit model zou Europol het recht krijgen om gemeenschappelijke teams op te zetten, in combinatie met de al bekende verzoeksmogelijkheid om onderzoeken te starten, en de leden van Europol zouden een belangrijker rol kunnen krijgen dan degene die nu voorzien wordt door de lidstaten.

83 Raad van Europa 1969, p. 8.

84 Wiarda 2002.

85 Verbruggen 1995, nr. 2, 150–201.

86 Council framework decision of 13 June 2002 on joint investigation teams + EU Mutual legal assistance convention 2000.

- De relatie met het openbaar ministerie dient dan optimaal via (een zo nodig versterkt) Eurojust te verlopen;
- het corpus juris-model.<sup>87</sup> Dit model is gebaseerd op het inrichten van een Europees openbaar ministerie. Het mandaat zou dan ruimer moeten zijn dan alleen de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen en bijvoorbeeld de mandaatstelling van Eurojust of Europol overnemen;
  - het Europees-strafrechtmodel. Dit veronderstelt de meest revolutionaire benadering met het creëren van een Europees strafrecht (en -strafvordering) en een Europese rechtsmacht. Uitgangspunt voor de nabije toekomst blijft echter dat strafrecht en strafvordering binnen de EU nog geruime tijd intergouvernementeel zullen blijven.<sup>88</sup>

Functioneel rijst ook de vraag hoever de bevoegdheden van Europol, ook binnen het raam van huidige bevoegdheden, niet moeten worden uitgebreid door overname van activiteiten die zich binnen bepaalde clusters van formele en informele overlappende samenwerkingsverbanden situeren. De eerste vraag die dan rijst is of Europol zelfs niet de databestanden van Schengen<sup>89</sup> zou kunnen overnemen of mee technisch ondersteunen. Hierbij moet de kanttekening worden geplaatst dat ook voor dit idee op dit moment nog weinig steun bestaat. Alleen al de toegang voor Europol tot de Schengenbestanden was nauwelijks haalbaar.<sup>90</sup> Een ander punt is de samenwerking met OLAF<sup>91</sup> zijnde een dienst die toch wel heel dicht bij de Commissie aanleunt en dus gestoeld is op communautaire en niet op intergouvernementele samenwerking. Fijnaut stelde al in 1992<sup>92</sup> dat het creëren van twee dergelijke centra coördinatieproblemen zou meebrengen, hoewel de radicale oplossing, een enkele politie-instantie voor de Europese Gemeenschap – zoals het toen heette – niet in het verschiet lag en nog altijd niet ligt. Toch propageren zowel het Europese parlement als de Commissie niet alleen de opbouw van een Europese douane, maar ook de oprichting van een Europees Openbaar Ministerie in dit verband, samen met het overgaan tot een echte commu-

---

87 Te baseren op: *Green paper on a European prosecutor*, het meest gebaseerd op harmonisatie en een combinatie tussen Europese en supranationale benadering.

88 Bruggeman 1995, p. 310–321 (319).

89 Vermeulen e.a. 1995, p. 386 (31).

90 Vermeulen e.a. 1995, p. 24, 109.

91 EU Commission OLAF: sixth activity report for the period 1 July 2004 to 31 December 2005, Brussel 2006.

92 Zie: Fijnaut 2004, p. 243.



nautaire (administratieve?) politiedienst. Uiteraard komt dan de vraag aan bod welke taken veeleer aan Europol dan wel aan Olaf toebehoren.<sup>93</sup> Ik deel in dit verband nog steeds de mening van J. Vervaele, die een onderscheid maakt tussen ‘*administrative law enforcement*’ dat door de Commissie verder kan worden uitgeoefend als zij daartoe uitdrukkelijk bevoegd is verklaard en ‘*criminal law enforcement*’ in het kader van de derde pijler.<sup>94</sup> De vraag is natuurlijk wat de Europese Constitutie aan vernieuwing zal brengen. Persoonlijk denk ik dat het subsidiariteitsbeginsel in de twee richtingen moet blijven spelen (communautaire versus intergouvernementele samenwerking).<sup>95</sup>

Ook de samenwerking met Eurojust verdient alle aandacht en de vrees bestaat dat zowel Europol als Eurojust een eigen leven kunnen gaan leiden, waardoor de politie haar internationale positie zou verliezen, hoewel dit een onrealistische vrees is. Het komt er juist op aan om zo vroeg mogelijk *samen* te kiezen welke weg men het best zal volgen,<sup>96</sup> welk samenwerkingsplatform wordt gekozen, welke samenwerkingsformule (Schengen, wederzijdse rechtshulp in strafzaken, etc.) zal worden gebruikt en wie welke gecoördineerde activiteiten zal verzekeren.

Ook mag gehoopt worden dat door de uitbreiding met twaalf nieuwe lidstaten het geloof in Europol en Eurojust zal toenemen, juist omdat die landen niet zo gewoon zijn en niet de middelen hebben om andere netwerken (verbindingsofficieren in de ambassades) in te zetten. De vraag stelt zich trouwens of de lidstaten van de Unie geen baat zouden hebben bij het aanpassen van hun netwerk van verbindingsofficieren binnen de Unie aan deze nieuwe realiteit (zoals bepaalde landen deden via gecoördineerde inzet van alle verbindingsofficieren van welk type ook), zodat meer capaciteit wordt vrijgemaakt en zonodig ingezet kan worden buiten de Europese Unie. De lidstaten van de Europese Unie neigen er nog altijd toe de relatie van Europol met derde organisaties en derde landen te beperken, niettegenstaande het feit dat akkoorden werden afgesloten met Interpol, de Wereld Douane Organisatie en derde landen (ook de VS, onmiddellijk na 11 september) die voorkomen op een door de Raad vastgelegde beperkende lijst. Uiteraard zijn beperkingen gebaseerd op de waarborgen met betrekking tot mensenrechten en persoonsgegevens die door deze staten en organisaties worden geboden.

---

93 Bruggeman 2002b.

94 Vervaele 1995, p. 3–5.

95 Bruggeman 1995, p. 310–321 (313).

96 Vander Beken e.a. 2002, p. 91.

Ook de verhouding tussen en samenwerking met de douane blijft voor Europol een heikel punt.<sup>97</sup> Hoewel in bepaalde nationale verbindings-elementen binnen Europol douaneverbindingsofficieren functioneren, is de douane toch niet bereid om voluit in Europol te investeren. Bovendien blijft de klassieke rivaliteit douane-politie ook hier doorspelen. Voor een behoorlijke samenwerking zou op zijn minst een gestructureerde complementariteit en communicatie tussen het CIS (douane-informatiesysteem) en het EIS (Europolinformatiesysteem) moeten worden ingebouwd. Tot op heden is dit ook in de nieuwe teksten nog steeds niet voorzien. Ook moet men afstappen van de huidige proliferatie van databanken, want dit is funest voor de transparantie van de regelgeving en de absorptie daarvan door de met uitvoering belaste diensten.<sup>98</sup> We blijven dan ook voorstander van de door Vermeulen e.a. al in 1995 voorgestelde globaliserende werkgroep en raamconventie.<sup>99</sup>

Het uniformeringsmodel werkt echter nog niet en zal in de nabije toekomst ook niet werken. Noch in de Beneluxformule noch bij het oprichten van Schengen (hoewel SIS- en EIS-data, zij het met verschillende finaliteit opgeslagen, toch vrij identiek zijn<sup>100</sup>) en noch bij Europol noch bij Eurojust is daarvoor gekozen.

Toch moet worden gepleit voor flexibiliteit die past binnen de algemene strategie van de EU, en die wat Europol betreft via voormelde wettelijke mechanismen wordt aangestuurd.

Qua personeels-,<sup>101</sup> logistiek en financieel beleid pleiten we voor het aansluiten bij de gangbare EU-systemen, zodat Europol kan afstappen van specifieke regelgeving die steeds weer aanleiding geeft tot ingewikkelde en tijdrovende procedures.

## 26.4 Conclusie

Europol is officieel in werking sinds 1999, het jaar dat het Europolverdrag werd geratificeerd. De hoge verwachtingen werden niet volledig ingelost. Enerzijds mag gewaagd worden van een trage maar zekere start, anderzijds bleef Europol niet gespaard van kritiek en soms onwil om samen te werken.

---

<sup>97</sup> Bruggeman 1995, p. 310-321 (317).

<sup>98</sup> Vermeulen e.a. 1995, p. 386 (313).

<sup>99</sup> Zie: IRCP publicaties.

<sup>100</sup> Vermeulen e.a. 1995, p. 386 (39).

<sup>101</sup> Nu geregeld door Besluit van de Raad 3 december 1998 (1999/C26/07).

Toch bleven de politieke ambities hoog gespannen.

Eerst en vooral moet er nog verder worden gestreefd naar een verbetering van kwaliteit, en daarnaast moeten de lidstaten zich meer engageren om Europol voluit als instrument voor internationale samenwerking te benutten.

Het eventueel maar steeds moeizamer invoeren van de Constitutie is, samen met de uitbreiding tot 27 lidstaten, een ideale gelegenheid om te onderzoeken waar het nu met Europol naartoe moet. Bij het herschrijven van de Europolconventie moeten zeker alle verworvenheden in één tekst worden opgenomen, en het Europolstelsel moet zo nauw als mogelijk aansluiten bij wat de gemene noemer wordt voor alle Europese instellingen. Specifieke regelingen zijn wellicht nog noodzakelijk maar alleen voor die punten die een dergelijke benadering verdienen (uitzonderingsprincipe).

De jongste voorstellen gaan in die richting en het is aangewezen dat dit veranderingsproces zo snel mogelijk afgerond wordt, zodat meer aandacht kan gaan naar verdieping liever dan verandering van de Europolverantwoordelijkheden. Nog meer moet de Scandinavische flexibiliteit zijn weg vinden, ook bij Europol. Dit betekent dat meer aandacht moet gaan naar het onderbouwen van de wil om samen te werken, liever dan te streven naar een te bureaucratische regelgeving. Een verdere operationalisering van Europol, door het bijvoegen van executieve bevoegdheden, blijft een discussiepunt en wellicht is een meerderheid van de lidstaten gekant tegen een dergelijke uitbreiding. Toch moeten reflecties hierover niet uit de weg gegaan worden, integendeel, zeker nu wellicht een aanzet wordt gegeven tot het inrichten van een Europees parket.

Belangrijk is zeker dat gezocht wordt naar samenwerking en misschien wel integratie van systemen en structuren die binnen de Europese Unie zijn of worden gecreëerd. Dubbel gebruik en bemoeilijken van politiesamenwerking dienen zoveel als mogelijk te worden gesaneerd. De relatie tussen Europol en Eurojust moet zo nauw als mogelijk aangehaald worden en de relatie en complementariteit tussen Olaf en Europol moeten zeker herdacht worden.

Bovendien moet een beter uitoefenen van parlementaire, en bij uitbreiden van bevoegdheden, justitiële controle worden gerealiseerd.

Alleszins ligt er nu een unieke gelegenheid om Europol op de juiste plaats als een kwaliteitsvol instrument in te bedden in de internationale politiesamenwerking binnen de Europese Unie, en ook in haar samenwerking met derde landen en organisaties. De bestrijding van terrorisme vergt een kwaliteitsvolle samenwerking en er mag verwacht worden dat de gebrekkige samenwerking die nu nog overheerst, stilaan uitdijt op basis van een groeiend

vertrouwen en wil tot samenwerking. Nog te veel worden parallelle kanalen en netwerken in stand gehouden. Er mag dan gehoopt worden dat, vooral in de politiewereld, Europol wat meer gewild in plaats van gedoogd wordt.

Wil men dit schitterende gebrek omzetten in een schitterend geschenk, dan zou men, nu de toekomst van Europol ongeveer vastligt, een grondige reflectie moeten organiseren over de plaats die Europol in de terrorismebestrijding moet/kan innemen en welke kritische succesfactoren daarbij volwaardig dienen ingevuld te worden.<sup>102</sup>

---

<sup>102</sup> Ondertussen werd door de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie op hun vergadering van 17 en 18 april 2008 consensus bereikt in verband met een Kaderbesluit dat het Europol-verdrag zal vervangen. Nieuw zijn:

- Europol wordt een agentschap van de EU in 2010;
- de nieuwe tekst incorporeert de drie protocollen (zie voetnoot 41);
- de financiering wordt communautair;
- het Europese Parlement krijgt een grotere invloed;
- het mandaat van Europol wordt uitgebreid tot alle vormen van ernstige criminaliteit;
- bij het actief optreden in een lidstaat (gemeenschappelijk onderzoeksteam) vervalt de immuniteit van het Europol personeel.