

Tilburg University

Politiële samenwerking in de Europese Unie

Fijnaut, C.J.C.F.

Published in:
Veiligheid

Publication date:
2004

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):

Fijnaut, C. J. C. F. (2004). Politiële samenwerking in de Europese Unie. In E. Muller (Ed.), *Veiligheid* (pp. 539-584). Samsom.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Hoofdstuk 21

Politiële samenwerking in de Europese Unie

C.J.C.F. Fijnaut

21.1 Inleiding

De Europese Unie wordt dikwijls afgeschilderd als het voorstuk van een Griekse tempel dat rust op drie zuilen. De eerste zuil omvat in grote lijnen de Europese Gemeenschap, de tweede heeft betrekking op het buitenlands beleid en het veiligheidsbeleid van de lidstaten en de derde handelt blijkens het opschrift van titel VI van het Verdrag op de Europese Unie (VEU) over hun politieke en justitiële samenwerking in strafzaken.

De opdracht van de zogenaamde Derde Pijler is niet om van het territorium van de Europese Unie (EU) een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid te maken. Het doel van deze Pijler reikt veel minder hoog: burgers verzekeren van een hoog niveau van veiligheid in dit gebied. De tekst van artikel 29 (VEU) is wat dit betreft heel duidelijk. Wat niet duidelijk wordt gemaakt is hoe hoog een hoog niveau is of hoe hoog het moet worden. Er worden in het genoemde artikel enkel twee wegen aangeduid waarlangs dat onbestemde doel moet worden bereikt: via gemeenschappelijk optreden enerzijds en de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat anderzijds.

Deze bijdrage heeft hoofdzakelijk betrekking op de politieke samenwerking zoals die in het kader van de Derde Pijler met het oog op het gestelde doel tot ontwikkeling wordt gebracht. Op de justitiële samenwerking zal slechts worden ingegaan in de mate dat dit nodig is voor een goed begrip van de politieke samenwerking. Hetzelfde geldt voor de politieke samenwerking in de Eerste Pijler en de Tweede Pijler. Die zal slechts worden besproken in het licht van de politieke samenwerking in de Derde Pijler. Hoe in het algemeen politie wordt bedreven in de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid die de EU wil zijn, wordt daarentegen volledig buiten beschouwing gelaten. Een bespreking hiervan zou immers vergen dat ook de organisatie en werking van de politiestelsels in de lidstaten zouden moeten

worden betrokken in de analyse. Dat zou in een bijdrage als deze echter een onmogelijke opgave zijn.¹

Er valt vanuit zeer diverse invalshoeken heel veel te zeggen over de politieke samenwerking in de Derde Pijler. Men ontsnapt er dus niet aan om keuzes te maken. De keuzes die in deze bijdrage zijn gemaakt hebben alles te maken met het doel dat ermee wordt nagestreefd: een evaluatie van de toekomstplannen in de Europese Conventie en de Europese Commissie (hierna: Commissie) met betrekking tot de politieke samenwerking in de EU op grond van een analyse van haar tegenwoordige ontwikkeling. Hierom zal hierna allereerst worden uiteengezet welke plaats de politieke samenwerking in de Derde Pijler in het algemeen is toegemeten: binnen welke grenzen moet zij worden georganiseerd? Welke vormen mag en kan zij aannemen? Waartoe moet zij concreet dienen? Zonder een accurate kenschets van het institutionele kader waarbinnen deze samenwerking zich heeft moeten ontplooiën, kan immers geen evenwichtig oordeel worden geveld over de vorderingen die (niet) zijn gemaakt.

Op basis van die algemene kenschets zal in de tweede plaats worden ingegaan op vraag naar de ontwikkeling die de politieke samenwerking binnen het kader van de Derde Pijler in de voorbije jaren heeft doorgemaakt op formeel niveau: het niveau van de overeenkomsten tussen de lidstaten en de besluiten van de Raad en de Commissie.² Bij de beantwoording van deze vraag zal met name aandacht worden geschonken aan de toenemende operationalisering van de grensoverschrijdende samenwerking, aan de groeiende verstrengeling van politieke en justitiële samenwerking en aan de vertakkingen van de politieke samenwerking in de richting van de Eerste Pijler en de Tweede Pijler. De keuze van deze drie kwesties is gebaseerd op de overweging dat zij enerzijds goed de institutionele dynamiek van de politieke samenwerking in de Derde Pijler demonstreren maar anderzijds ook de moeilijkheden weerspiegelen waarmee haar ontwikkeling op formeel niveau te kampen heeft.

Ten derde worden de fenomenen in ogenschouw genomen die ook door middel van de politieke samenwerking moeten worden bestreden, volgens artikel 29 VEU met name een aantal vormen van (al dan niet georganiseerde) misdaad. Vragen die in dit verband zullen worden opgeworpen, hebben niet alleen betrekking op de aard, de omvang en de ontwikkeling van

1 Enkele van de publicaties die al dan niet vergelijkenderwijze ingaan op de tegenwoordige politiestelsels in de lidstaten van de Europese Unie zijn Samarak en Kratz (1989), Monet (1993), Erbès (1993), Gleizal et al. (1993).

2 Zie voor haar algemene ontwikkeling ook Chevalier-Govers (1999) en Sabatier (2001).

deze misdaadproblemen, maar ook op de verhouding tussen deze problemen en de politieke samenwerking zoals die nu is georganiseerd in de Derde Pijler: brengt die samenwerking het doel van een hoog niveau van veiligheid ten opzichte van deze problemen metterdaad dichterbij? In vergelijking met de eerdere formele vraag die hiervoor aan de orde is gesteld gaat het hier dus veeleer om een materiële of inhoudelijke vraag: heeft die samenwerking metterdaad meerwaarde bij de daadwerkelijke grensoverschrijdende bestrijding van georganiseerde misdaad in de EU?

In aansluiting op het antwoord op deze laatste vraag wordt in de vierde en laatste plaats besproken hoe de Europese Conventie en de Commissie in hun recente plannen over de toekomst van de EU denken over de organisatie van de politieke samenwerking tussen de lidstaten. Bij de bespreking hiervan wordt in het bijzonder natuurlijk onder ogen gezien of zij in deze plannen rekening houden met de problemen die zich op formeel en op materieel niveau voordoen met betrekking tot deze vorm van onderlinge samenwerking. En in het verlengde hiervan ontkomt men natuurlijk niet aan de vraag of zij er, mocht dit het geval zijn, ook oplossingen voor bieden.

21.2 Politieke samenwerking in de Derde Pijler: een algemene kenschets

De Derde Pijler wordt evenals de Tweede Pijler vaak afgezet tegen de Eerste Pijler van de EU. De Eerste Pijler wordt in deze vergelijking vaak getypeerd als de communautaire zuil en de twee andere Pijlers omschreven als intergouvernementele zuilen. En in deze vergelijking valt voor deze laatste kenschets ook veel te zeggen. Het opschrift van hoofdstuk VIVEU spreekt niet voor niets van bepalingen inzake politieke en justitiële samenwerking in strafzaken en in artikel 29 wordt deze aanduiding gepreciseerd met de zinsnede dat het in dit hoofdstuk gaat om politieke en justitiële samenwerking tussen de lidstaten van de EU en niet bijvoorbeeld tussen de lidstaten en de Commissie. Verder mag in dit verband niet uit het oog worden verloren dat in artikel 34, lid 2, is bepaald dat de Raad volgens de unanimiteitsregel zal handelen bij het treffen van maatregelen, dat wil zeggen dat in de besluitvorming over het te voeren beleid de soevereiniteit van elke lidstaat wordt gerespecteerd; geen van de lidstaten kan in dit verband dus door de andere lidstaten worden overruled. De erkenning van deze soevereiniteit is ook tot uitdrukking gebracht in artikel 33 VEU: 'deze titel laat de uitoefening van de verantwoordelijkheden van de lidstaten ten aanzien van de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid onverlet'. En artikel

32 sluit hier op aan, zeggende dat de Raad bepaalt onder welke voorwaarden en met welke beperkingen de in de artikelen 30 en 31 bedoelde bevoegde autoriteiten op het grondgebied van een andere lidstaat mogen optreden in overleg met en met instemming van de autoriteiten van die staat. Ook in het geval van politieke en justitiële samenwerking blijven de lidstaten met andere woorden dus volledig baas in eigen huis.

Hier staat tegenover dat vooral als gevolg van de wijziging van het VEU door toedoen van het Verdrag van Amsterdam de van origine communautaire instellingen als de Commissie, het Hof van Justitie en het Europese Parlement een belangrijker rol zijn gaan spelen dan in het Verdrag van Maastricht was voorzien. Zo heeft de Commissie bij deze gelegenheid het recht gekregen om bij de ontwikkeling van beleid zelf ook initiatief te mogen nemen in de richting van de Raad (artikel 34, lid 2). Het Hof van Justitie is onder voorwaarden bevoegd om bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de geldigheid en de uitlegging van onder meer de kaderbesluiten en besluiten van de Raad (artikel 35, lid 1). En het Europese Parlement moet in een aantal gevallen worden geraadpleegd over de maatregelen die de Raad wil treffen (artikel 39, lid 1). De Derde Pijler kan dan ook moeilijk nog worden betiteld als een van de twee intergouvernementele zuilen van de EU. Deze pijler heeft in de loop van de jaren '90 veeleer een dubbel karakter gekregen. De harde kern van de soevereiniteit van de lidstaten werd in deze zuil omringd met de zachte schil van de communautaire instellingen.³

Hoezeer de soevereiniteitsgedachte echter nog steeds de Derde Pijler beheerst, kan worden afgelezen uit de manier waarop de politieke samenwerking in artikel 30 VEU is uitgewerkt. De onuitgesproken harde kern in de desbetreffende bepalingen is dat er geen executieve bevoegdheden worden gecreëerd voor politiemensen die over de grenzen heen samenwerken, laat staan dat er zulke bevoegdheden worden overgedragen aan intergouvernementele politie instanties. Door noch het een noch het ander te doen blijft de soevereiniteit van de lidstaten op het terrein van de openbare orde en veiligheid dan ook volledig intact. En dit is voor de harde kern hiervan wel wezenlijk. De politie belichaamt in het binnenland immers nog steeds het meest het monopolie dat karakteristiek is voor de moderne staat: het geweldsmonopolie. Zouden de lidstaten in het VEU wel zulke grensoverschrijdende bevoegdheden hebben gecreëerd respectievelijk overgedragen, dan zou dit zonder meer een belangrijke inbreuk op hun geweldsmonopolie

3 Zie voor een meer uitgebreide bespreking van het karakter van de Derde Pijler de bijdragen van Regan & Walsh (2000: 1-58) en Peers (2000: 8-62).

en dus op hun soevereiniteit zijn geweest. En dit was hetgeen zij blijkens de artikelen 32 en 33 onder geen beding wilden. Zij wilden enkel de voorwaarden voor grensoverschrijdende operationele samenwerking tussen hun politiediensten bevorderen. Wat wordt er dan in het betrokken artikel, artikel 30 VEU, betreffende de politieële samenwerking geregeld?

Enerzijds wordt in lid 1 gesproken van de politieële samenwerking tussen de lidstaten in het algemeen: operationele samenwerking met betrekking tot de voorkoming en opsporing van strafbare feiten, de verzameling, de verwerking en de uitwisseling van relevante informatie, de samenwerking in de sfeer van onder meer de opleiding en de detachering van functionarissen en de gezamenlijke beoordeling van onderzoekstechnieken in verband met de opsporing van georganiseerde criminaliteit. Anderzijds heeft lid 2 specifiek betrekking op de samenwerking via Europol. Het zegt dat de Raad de samenwerking door middel van Europol zal bevorderen en in het bijzonder – binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam (1 mei 1999) – Europol in staat zal stellen ‘tot het vergemakkelijken en ondersteunen van de voorbereiding en het aanmoedigen van de coördinatie en uitvoering van specifieke onderzoekacties door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten, inclusief operationele acties van gezamenlijke teams waarvan vertegenwoordigers van Europol ter ondersteuning deel uitmaken’, maatregelen zal treffen ‘waardoor Europol de bevoegde autoriteiten van de lidstaten kan vragen hun onderzoek in specifieke zaken te verrichten en te coördineren en specifieke expertise te ontwikkelen die ter beschikking van de lidstaten kan worden gesteld om hen te assisteren bij het onderzoeken van zaken van georganiseerde criminaliteit’, ‘verbindingsregelingen’ zal bevorderen ‘tussen functionarissen belast met opsporing/vervolging die zich specialiseren in de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit in nauwe samenwerking met Europol’ en ‘een netwerk voor onderzoek, documentatie en statistiek met betrekking tot grensoverschrijdende criminaliteit’ zal oprichten. Al deze bepalingen hebben dus inderdaad niets te maken met de verlening respectievelijk de overdracht van executieve bevoegdheden aan politiemensen uit de lidstaten respectievelijk aan medewerkers van Europol. De meeste bepalingen draaien om het scheppen respectievelijk het verbeteren van de voorwaarden waarbinnen zulke bevoegdheden door politiemensen uit de lidstaten kunnen worden uitgeoefend respectievelijk beter kunnen worden uitgeoefend. Slechts enkele hebben rechtstreeks van doen met de operationele uitvoering van grensoverschrijdende opsporingsonderzoeken, eventueel met de steun van Europol.

Vervolgens rijst natuurlijk de vraag: waar moet deze vorm van samenwerking tussen de lidstaten toe dienen? Het antwoord in artikel 29 is dat zij is

bedoeld om een hoog niveau van veiligheid te garanderen aan de burgers in een ruimte voor vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Hiervoor werd al opgemerkt dat nergens in het verdrag wordt toegelicht wat onder een hoog niveau van veiligheid moet worden verstaan. Deze doelstelling is dus nogal retorisch van aard. Zeker als men haar beziet in het licht van de misdaadproblemen die verderop in artikel 29 worden genoemd als de problemen waarop de samenwerking tussen de lidstaten in de Derde Pijler in het bijzonder op zal worden gericht: 'al dan niet georganiseerde criminaliteit, met name terrorisme, mensenhandel en misdrijven tegen kinderen, illegale drugshandel en illegale wapenhandel, corruptie en fraude'.⁴ Dit zijn niet de geringste problemen – en met name ook geen problemen waarvan de aard, de omvang en de ontwikkeling makkelijk kwantitatief of kwalitatief te meten zijn. Dus hoe kan ooit worden vastgesteld dat er ten opzichte van deze problemen een bepaald niveau van veiligheid is bereikt, en al helemaal een hoog niveau? Alleen al over het antwoord op de vraag wat 'hoog' in dit verband betekent, kan eindeloos worden geredetwist. En de vraag die hiermee nauw samenhangt is die naar de effectiviteit van het middel dat wordt ingezet om dat hoge niveau te bewerkstelligen. In hoeverre kan – naast de justitiële samenwerking en de douanesamenwerking – de politieke samenwerking zoals die in artikel 30 is uitgewerkt een ietwat belangrijke bijdrage leveren aan de verwezenlijking van dit doel?

Als men de actieplannen beziet die in de voorbije jaren door de Raad zijn aangenomen, dan kan men tot de conclusie komen dat ook in zijn kring langzamerhand twijfel is gerezen aan de effectiviteit van de politieke samenwerking in de Derde Pijler. Dit bleek heel goed op de top van de Raad in Tampere op 15 en 16 oktober 1999. Hier werd niet alleen voorgesteld dat er een werkgroep van Europese politiechefs – de EU Police Chiefs Task Force – moest worden opgericht om de operationele aanpak van grensoverschrijdende misdaadproblemen meer en beter te organiseren, maar dat er ook onverwijld moest worden overgegaan tot de instelling van gezamenlijke onderzoeksteams voor de bestrijding van de drugshandel, de mensenhandel en het terrorisme.⁵ De aard van deze twee besluiten laat zien waar het in 1999 in elk geval volgens de leden van de Raad bij de politieke samenwerking vooral aan schortte: aan multinationale grensoverschrijdende samenwerking

4 De Raad heeft bij besluit van 6 december 2001 bepaald dat Europol haar taken mag uitvoeren ten opzichte van alle delicten die zijn opgenomen in de bijlage bij de Europol Overeenkomst (Pb 2001, C362/1).

5 Tampere European Council, 15 en 16 oktober 1999, *Presidency Conclusions*, SN 200/99/EN.

die er bij de bestrijding van georganiseerde misdaad operationeel echt toe doet. Kennelijk was de uitwerking van de vormen van samenwerking die in artikel 30 zijn verwoord, in hun ogen toen te veel blijven steken in de opbouw van voorzieningen voor de bestrijding van georganiseerde misdaad en lang niet onvoldoende omgezet in concrete acties om die misdaad grensoverschrijdend ook daadwerkelijk aan te pakken.

In aansluiting op het voorgaande moet ten slotte worden gewezen op het beleid dat na de aanslagen van 11 september 2001 op het getouw werd gezet ter bevordering van onder meer de politieke samenwerking tussen de lidstaten in verband met het terrorisme.⁶ Dit beleid kan immers worden gezien als de eerste serieuze poging van de Raad sinds de totstandkoming van het VEU om deze vorm van samenwerking op een bepaald gebied over de hele linie rechtstreeks meer op operationele leest te schoeien. Gegeven de aard van deze aanslagen en de urgentie om gezamenlijk actie te ondernemen tegen het islamitisch terrorisme is dit natuurlijk niet zo verwonderlijk. Wat hield dit beleid in? Naast de organisatie van vergaderingen van de hoofden van de inlichtingendiensten van de lidstaten en speciaal van de hoofden van hun antiterrorisme-eenheden en de coördinatie van overleg tussen Europol, pro-Eurojust en de EU Police Chiefs Task Force met name de twee volgende maatregelen:

- de oprichting van een team van antiterrorismespecialisten bij Europol dat enerzijds is belast met de verzameling van relevante informatie en *intelligence* en anderzijds met de opstelling van een dreigingsanalyse;
- de opdracht aan de directeur van Europol om de Raad te informeren over de informatie die de lidstaten aan Europol overmaakten met het oog op integratie in haar *work files* over terrorisme.

Helemaal nieuw was dit beleid overigens niet. Ook met het oog op de invoering van de euro werd er bij Europol een expert team ingesteld.⁷ Dit team moest in het bijzonder informatie verzamelen over pogingen tot/gevallen van vervalsing van deze nieuwe munt.

⁶ European Council, 25 september 2001, *Conclusions Adopted by the Council (Justice and Home Affairs)*, 12156/01, JAI 99. Voor een omvattend commentaar op het antiterrorismebeleid, zie o.a. Pastore (2002: 59-80).

⁷ Council Decision, 6 december 2001, *On the Protection of the Euro against Counterfeiting*, OJ 2001, L 329/1.

21.3 *Drie belangrijke kwesties in de tegenwoordige ontwikkeling van de politieke samenwerking*

Zoals in de inleiding al werd aangegeven zullen in deze paragraaf drie kwesties worden besproken. Ten eerste zal worden ingegaan op het streven om juist ook de grensoverschrijdende politieke samenwerking meer en meer op operationele leest te organiseren. Ten tweede wordt aandacht geschonken aan de toenemende verstrengeling van de politieke en de justitiële samenwerking. En ten derde wordt de vertakking van de politieke samenwerking in de richting van de Eerste Pijler en de Tweede Pijler belicht. Waarom deze drie kwesties zijn gekozen werd in de inleiding al aangegeven. Enerzijds zijn zij geschikt om te laten zien welke vorderingen de politieke samenwerking binnen de Derde Pijler, formeel in elk geval, heeft gemaakt. Anderzijds geven zij ook een beeld van de problemen die zich op institutioneel niveau voordoen bij de ontwikkeling van deze vorm van samenwerking tussen de lidstaten van de EU. En het is belangrijk om deze beide kanten van de ontwikkeling te laten zien. Hoe zou men anders evenwichtig de vraag kunnen beantwoorden of de plannen die momenteel in de schoot van de Europese Conventie en de Commissie worden gesmeed over de toekomst van de politieke samenwerking, in positieve dan wel negatieve zin sporen met de tegenwoordige ontwikkeling hiervan op formeel niveau?

21.3.1 *Operationalisering van de grensoverschrijdende politieke samenwerking*

Wie ver teruggaat in de geschiedenis van de internationale politieke samenwerking in Europa zal tot de vaststelling komen dat deze samenwerking steeds een sterk operationeel karakter heeft gehad. Of zij nu was gericht op de bestrijding van politieke oppositie dan wel op de opheldering van ernstige misdrijven, het doel was steeds door vergaring of uitwisseling van informatie, door de verzameling van materieel bewijs, door het (laten) horen van getuigen et cetera dingen daadwerkelijk voor elkaar te krijgen (Deflem 2002: 45-77; Fijnaut 1997: 107-128). Waarbij wel moet worden onderstreept in dit verband dat staten traditioneel helemaal niet bereid waren om ook maar iets van hun soevereiniteit prijs te geven. Zelfs de politieke samenwerkingsakkoorden die kleine landen als België en Nederland voor de Tweede Wereldoorlog met elkaar sloten, boden niet of nauwelijks ruimte voor grensoverschrijdend optreden van hun politiemensen (Fijnaut & Van Gestel 1992: 175-200). Dat ook de grote landen tot ver in de twintigste eeuw niet bereid waren om op dit punt ook maar iets van hun autonomie op te geven, blijkt

uit het Europees Verdrag inzake Wederzijdse Rechtshulp in Strafzaken van 1959 (hierna: Europees Verdrag 1959).⁸ De aanwezigheid van onder meer politiemensen uit de verzoekende staat bij opsporingshandelingen in de aangezochte staat wordt hierin als een gunst gedefinieerd (artikel 4). In vergelijking hiermee zijn de bepalingen omtrent politie samenwerking in het Benelux Verdrag inzake Uitlevering en Wederzijdse Rechtshulp in Strafzaken van 1962 (hierna: Benelux Verdrag 1962) een hele vooruitgang (artikelen 26-28). Zij bieden niet alleen de mogelijkheid dat politiemensen in adviserende zin actief behulpzaam kunnen zijn bij de uitvoering van rechtshulpverzoeken, maar staan onder voorwaarden ook de grensoverschrijdende achtervolging en de grensoverschrijdende observatie toe. Hiermee werd voor het eerst in Europa de politie samenwerking geoperationaliseerd in de vorm van grensoverschrijdende bevoegdheden (Haentjes 1992: 44-59).

De verklaring voor de regeling van deze vormen van politie samenwerking in het Benelux Verdrag 1962 is gelegen in het feit dat de drie betrokken landen van mening waren dat een van de consequenties van de vorming van een economische unie, namelijk de afschaffing van de personencontrole aan de binnengrenzen, moest worden gecompenseerd via versterking van onder meer de onderlinge strafrechtelijke samenwerking (Constant 1962). Dit was ook de reden waarom Duitsland, Frankrijk en de Benelux-landen halverwege de jaren '80 de plannen van de Europese Gemeenschap tot eenmaking van de binnenlandse markt, en dus tot afschaffing van de controle aan de binnengrenzen, aangrepen om in Schengen een akkoord te sluiten over maatregelen die dit politiek-economische proces moesten flankeren (Fijnaut 1992: 91-95). De uitwerking van dit akkoord vond haar neerslag in de Overeenkomst ter uitvoering van het (...) op 14 juni te Schengen gesloten Akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijk grenzen uit 1990 (hierna: Schengen Overeenkomst 1990). Hoofdstuk 1 van titel III van deze overeenkomst ('Politie en veiligheid') heeft betrekking op de politie samenwerking. Hierin wordt niet alleen minutieus geregeld onder welke voorwaarden grensoverschrijdende achtervolging en grensoverschrijdende observatie kunnen plaatsvinden, maar zijn ook meer voorzieningen getroffen om binnen welbepaalde grenzen informatie uit te wisselen, om verbindingsofficieren te detacheren en om verbindingsmiddelen op elkaar af te stemmen. Artikel 73 verplicht de Partijen er bovendien toe om voorwaarden te scheppen voor de toepassing van

8 Council of Europe (ed.) (1997), *International Co-operation in Criminal Matters*, Strasbourg: Conseil of Europe, pp. 47-61.

gecontroleerde afleveringen bij de bestrijding van de drugshandel. Daarnaast is bij deze overeenkomst – titel IV en titel V – het Schengen Informatie Systeem (SIS) in het leven geroepen dat Partijen de mogelijkheid geeft om – onder voorwaarden die onder meer zijn afgestemd op de standaarden van het Europese Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens van 1981 – kennis te nemen van welbepaalde gegevens over personen en goederen.

De Schengen Overeenkomst 1990 kan moeilijk over de hele linie een doorbraak worden genoemd in de organisatie van de politieële samenwerking in Europa. In bepaalde opzichten – de grensoverschrijdende achtervolging en de grensoverschrijdende observatie – was zij immers niet meer dan een verfijnde kopie van het Benelux Verdrag 1962 en – waar het om de gecontroleerde afleveringen gaat – van artikel 11 van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen van 1988.⁹ Nieuw was wel dat de regeling van de genoemde grensoverschrijdende bevoegdheden werd ingebed in een heel systeem van politieële samenwerking en dat dit systeem door een samenstel van belangrijke Europese landen werd omarmd. Het vervolg is bekend. In de loop der jaren heeft het merendeel van de lidstaten van de EU zich aangesloten bij de Schengen Overeenkomst 1990 en deze overeenkomst is via een speciaal protocol bij het Verdrag van Amsterdam tezamen met de rest van het zogenaamde Schengen-*acquis* geïntegreerd in de EU.¹⁰ Maar hoe bekend ook, deze ontwikkeling is natuurlijk evenzeer opmerkelijk. Want zij komt er eigenlijk op neer dat de EU, althans haar Derde Pijler, als het ware *bottom up* het institutionele kader is gaan vormen voor de grensoverschrijdende operationele samenwerking tussen haar lidstaten, ook in termen van bevoegdheden, terwijl artikel 30 zelf van het VEU helemaal niet voorziet in zulk een ontwikkeling. Zij is overigens niet in strijd met dit verdrag, want de artikelen 43–45 inzake nauwere samenwerking maken ontwikkelingen als deze met het oog op de interne dynamiek van de EU juist mogelijk.

Waar de integratie van de Schengen Overeenkomst 1990 kan worden omschreven als een grensoverschrijdende operationalisering van de politieële samenwerking in de EU *bottom up*, daar kan het voornemen om Europol daadwerkelijk – met name via gemeenschappelijke teams – nauwer te betrekken bij strafrechtelijke onderzoeken van lidstaten in de sfeer van de georgani-

9 <http://untreaty.un.org/English>.

10 European Council (ed.), *The Schengen Acquis Integrated into the European Union*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2001.

seerde misdaad worden betiteld als een poging tot grensoverschrijdende operationalisering van de politieële samenwerking in de EU *top down*. Bij de voorbereiding van het Verdrag van Maastricht gaven de lidstaten duidelijk te kennen dat zij onder geen beding wilden weten – ook niet op de langere termijn – van een Europol waarvan de medewerkers zouden beschikken over executieve bevoegdheden. Voor hen was alleen een Europol aanvaardbaar dat niet meer zou zijn dan een intergouvernementeel informatiecentrum (Fijnaut 1993, pp. 81-91). En dit is het dan ook geworden. De omschrijving van de doelstelling van Europol, haar taakstelling en haar organisatie, in de Overeenkomst tot oprichting van een Europese Politiedienst van 1995 laat daar geen misverstand over bestaan. Al vlug na de ondertekening van deze overeenkomst en dus lang voor haar inwerkingtreding in de zomer van 1999 kwamen de lidstaten echter tot het inzicht dat zulk een Europol wellicht toch wat al te ver afstond van de nationale politiekorpsen en hun daadwerkelijke acties tegen de georganiseerde misdaad om op een overtuigende manier meerwaarde te kunnen geven aan de bestrijding van deze misdaad in de EU. Dit kan worden opgemaakt uit het *Actieplan ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit* dat op 28 april 1997 werd aangenomen door de Raad.¹¹ Hierin werd gesteld dat Europol met enige spoed de bevoegdheden moest krijgen die kort nadien zijn geïncorporeerd in het Verdrag van Amsterdam en hiervoor reeds werden aangehaald. In het *Actieplan* van 3 december 1998 'over hoe de bepalingen van het Verdrag van Amsterdam inzake de totstandbrenging van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid het best kunnen worden uitgevoerd', wordt nogmaals op dit punt gehamerd: Europol moest een veel operationeler rol gaan spelen in de EU en hiertoe dienden op de een of andere manier de hiervoor bedoelde bevoegdheden te worden geïmplementeerd.¹² In 1999 werd deze wens wederom met klem herhaald op de vergadering van de Europese Raad te Tampere en zij komt – welhaast plichtmatig – ook weer voor in het *Actieplan Voorkoming en bestrijding van de georganiseerde criminaliteit: een strategie van de Europese Unie voor het begin van het nieuwe millennium van 2000*.¹³ Het heeft echter tot november 2002 geduurd voordat er in de schoot van de Raad overeenstemming werd bereikt over de manier waarop de verdere operationalisering van Europol kon worden gerealiseerd. Op 28 november 2002 nam de Raad het besluit om via een protocol de Europol Overeenkomst conform de bepalingen in artikel 30 van het VEU te wijzigen.¹⁴ In een nieuw artikel 3bis

11 Pb 1997, C 251/1.

12 Pb 1999, C19/1.

13 Pb 2000, C 124/1.

zal worden bepaald dat 'Europolfunctionarissen ter ondersteuning deel (kunnen) uitmaken van gemeenschappelijke onderzoeksteams' en in een nieuw artikel 3ter: 'De lidstaten nemen verzoeken van Europol om in specifieke gevallen een onderzoek in te stellen, uit te voeren of te coördineren in behandeling en bestuderen deze verzoeken zorgvuldig'. Wat de deelname van Europol aan gemeenschappelijke teams betreft, zegt het komende artikel 3bis verder onder meer:

- dat medewerkers van Europol binnen de grenzen van de wet van de lidstaat waar het team optreedt en conform het akkoord dat is gesloten tussen de directeur van Europol en de bevoegde nationale autoriteiten zullen 'deelnemen aan alle acties en informatie uitwisselen met alle leden van het gemeenschappelijk onderzoeksteam' met deze restrictie dat zij 'niet deelnemen aan de uitvoering van dwangmaatregelen';
- en dat zij hun taken verrichten 'onder het gezag van de leider van het team' en onder bepaalde voorwaarden de andere teamleden mogen voorzien van de informatie 'uit een van de bestanddelen van (...) geautomatiseerde gegevensbestanden bij Europol'.

Vermits dit protocol nog door de lidstaten zal moeten worden geratificeerd, kan het nog wel enkele jaren duren voordat deze twee bevoegdheden ook metterdaad kunnen worden aangewend. De *top down* operationalisering van de grensoverschrijdende politieële samenwerking via Europol verloopt dus buitengewoon moeizaam. En dan gaat het in dit geval – anders dan bij 'Schengen' – niet eens om de toekenning van executieve bevoegdheden.¹⁵

In het hiervoor genoemde actieplan betreffende de georganiseerde misdaad van 1997 werd niet alleen gewag gemaakt van de noodzaak om de politieële samenwerking via Europol meer op operationele leest te schoeien, maar ook van het plan om in het verlengde van het Europees Verdrag 1959 een EU Overeenkomst inzake Wederzijdse Bijstand in Strafzaken (hierna: EU Overeenkomst 2000) in het leven te roepen. Deze overeenkomst werd op 29 mei 2000 ondertekend door de lidstaten en moet nog door de meeste van hen worden geratificeerd.¹⁶ In deze overeenkomst zijn enkele vormen van rechtshulp opgenomen die eveneens kunnen worden beschouwd als even zoveel pogingen om de mogelijkheden tot grensoverschrijdende operationalisering

14 Pb 2002, C 312/1.

15 Wat de ondersteunende taak van Europol ten aanzien van gemeenschappelijke onderzoeksteams zoal kan inhouden is aangegeven in een Aanbeveling van de Raad van 30 november 2000, Pb 2000, C 357/7.

16 Pb 2000, C 197/1. Voor een gedetailleerd commentaar, zie Vermeulen 1999.

van de politie samenwerking te verruimen. Hierbij moet niet zozeer worden gedacht aan de regeling in artikel 12 betreffende de gecontroleerde aflevering. Zij vormt immers niet meer dan een uitbreiding van de regeling die reeds in artikel 73 van de Schengen Overeenkomst 1990 is voorzien. Het verschil is dat in de EU Overeenkomst 2000 de toepassing van dit middel niet is beperkt tot een bepaalde delict of een bepaalde vorm van misdad. En ook het belang van de mogelijkheden die deze overeenkomst in de artikelen 10 en 11 biedt om personen per video en/of per telefoon te horen moet niet worden overschat. Veel belangrijker is in elk geval de, zij het ook erg gecompliceerde, regeling in titel III van de overeenkomst voor de internationale onderschepping van telecommunicatie. Zulk een gedetailleerde en vergaande regeling zal men in geen ander rechtshulpverdrag aantreffen.

Belangrijk voor de operationalisering van de grensoverschrijdende samenwerking zijn echter vooral de regeling voor infiltratie in artikel 14 en de regeling voor 'gemeenschappelijke onderzoeksteams' in artikel 13. Wat de eerstbedoelde regeling betreft gaat het erom dat Partijen elkaar in strafzaken kunnen bijstaan via de uitwisseling van politie-infiltranten ('ambtenaren die onder valse of fictieve identiteit optreden') waarvan de inzet per keer zal worden vastgelegd in een convenant. Dat hun inzet alleen kan gebeuren met inachtneming van het recht van de staat waar zij in actie komen, wordt in dit artikel meer dan eens onderstreept. De instelling van gemeenschappelijke onderzoeksteams moet eveneens gebeuren op grond van een convenant tussen de betrokken partijen omtrent het doel van het onderzoek, de samenstelling van het team, de voorwaarden waaraan de inzet van teamleden door nationale autoriteiten is onderworpen et cetera.¹⁷ Verder dient duidelijk te worden vastgelegd dat het team is gebonden aan het recht van de lidstaat waar het optreedt. Dit betekent echter niet dat alleen de teamleden van de staat waar het team actief is opsporingshandelingen mogen verrichten. In lid 6 wordt immers uitdrukkelijk bepaald dat de teamleider ook andere teamleden – gedetacheerd vanuit andere lidstaten – kan belasten met de uitvoering van bepaalde opsporingshandelingen. Deze bepaling is belangrijker dan zij oogt. En dit om de eenvoudige reden dat zij een hele vernieuwing van de regeling van de grensoverschrijdende opsporing vormt. Nooit eerder werd het in verdragen als deze immers mogelijk gemaakt dat politiemensen van de

¹⁷ Men mag overigens niet uit het oog verliezen dat de Raad in zijn Kaderbesluit van 13 juni 2002 met het oog op de bestrijding van terrorisme reeds de oprichting van gezamenlijke onderzoeksteams heeft mogelijk gemaakt (Pb 2002, L 162/1). In zijn overwegingen bij dit besluit verwijst de Raad uitdrukkelijk ook naar de mogelijkheid dat medewerkers van Europol aan dergelijke teams deelnemen.

ene lidstaat op het terrein van een andere lidstaat gedurende langere tijd actief kunnen meewerken aan de uitvoering van opsporingshandelingen zonder dat – bijvoorbeeld via een rechtshulpverzoek – op voorhand is bepaald om welke handelingen het zal gaan en/of zonder dat die handelingen zijn gebaseerd op een vorm van samenwerking die specifiek is vastgelegd in een verdrag zoals bijvoorbeeld de grensoverschrijdende achtervolging. Deze regeling is daarmee even vernieuwend als de regeling in lid 7 die het mogelijk maakt dat gedetacheerde leden hun eigen bevoegde autoriteiten rechtstreeks kunnen vragen om opsporingshandelingen te (laten) verrichten in hun respectievelijke staten. Want deze regeling maakt dat het in geval van een gemeenschappelijk team niet meer nodig is om voor alles en nog wat rechtshulpverzoeken in te dienen.

Bij het vorenstaande kan ten slotte worden opgemerkt dat de EU juist ook met de laatstgenoemde overeenkomst de voortrekkersrol heeft overgenomen die de Raad van Europa traditioneel had op het terrein van de rechtshulp in strafzaken. Deze ommekeer van hun onderlinge verhouding op dit punt was al enigermate zichtbaar geworden in de Schengen Overeenkomst 1990. Hierin werden immers toen al vormen van politieële samenwerking – grensoverschrijdende achtervolging en grensoverschrijdende observatie – geregeld die binnen de Raad van Europa tot dan toe niet realiseerbaar waren gebleken. Maar dat de EU op het punt van de strafrechtelijke samenwerking de voortrekkersrol van de Raad van Europa sinds kort heeft overgenomen, blijkt uit het feit dat het tweede protocol bij het Europese Verdrag 1959, dat in november 2001 ter ondertekening werd vrijgegeven, op politiegebied tot op zeer grote hoogte een kopie is van de desbetreffende bepalingen in de Schengen Overeenkomst 1990 en de EU Overeenkomst 2000.¹⁸

Hiermee is meteen gezegd dat de prestaties van de EU, als het gaat om de uitwerking van formele kaders voor de verdere operationalisering van de grensoverschrijdende politieële samenwerking, bepaald niet mogen worden onderschat. Deze samenwerking raakt de kern van de soevereiniteit van staten en vormt dus per definitie een heel lastige materie. Om dan op ruim tien jaar tijd, via verdragen waarover met steeds meer lidstaten moet worden onderhandeld, een heel gamma van samenwerkingsvormen te ontwikkelen waarin die samenwerking operationeel gestalte kan krijgen, is bepaald niet niks. Ook historisch gesproken kan dit een groot succes worden genoemd. Voor 1990 was de politieële samenwerking in Europa een goeddeels informe-

¹⁸ <http://conventions.coe.int>.

le, zoniet geheime, aangelegenheid die veelal beperkt bleef tot de uitwisseling van gegevens. Dit alles neemt echter niet weg dat het soms erg veel tijd kost om beleidsplannen die worden gemaakt, te concretiseren in werkbare overeenkomsten. Daar gaan veelal jaren van onderhandeling op EU-niveau over heen en vervolgens weer jaren van besluitvorming in de lidstaten zelf. Wat dit betreft kunnen zowel de totstandkoming als de inwerkingtreding en de herziening van de Europol Overeenkomst zonder overdrijving zaken van lange adem worden genoemd.

21.3.2 Verstrengeling van de politieke en de justitiele samenwerking

De achterstand die de Raad van Europa in de loop van de voorbije jaren heeft opgelopen op het terrein van de politieke samenwerking is deels een gevolg van de keuze die bij de totstandkoming van het Europese Verdrag 1959 werd gemaakt. Op gezag van de experts werd toen immers beslist om deze vorm van samenwerking niet in dit verdrag te regelen: *'They thought it best not to force the existing practice of the police into a rigid mould, besides which, the Statute of the international Criminal Police Organisation (Interpol) already regulated mutual assistance between police authorities'*.¹⁹ Heel bewust werden in dit verdrag dus alleen regelingen voor de justitiele samenwerking opgenomen. Latere pogingen binnen de Raad van Europa om deze keuze ongedaan te maken en in het onderhavige verdrag alsnog plaats in te ruimen voor belangrijke vormen van politieke samenwerking mislukten echter. Met zoveel landen meer om de onderhandelingstafel dan de lidstaten van de EU bleek het niet mogelijk om hieromtrent consensus te bereiken. Wat nog weer eens indirect bewijst dat deze staatkundig zo gevoelige vorm van interstatelijke samenwerking alleen kan worden georganiseerd met landen die politiek, economisch en cultureel veel met elkaar gemeen hebben en van plan zijn hun onderlinge eendracht op deze terreinen verder uit te bouwen (Fijnaut 2001: 276-302). Maar hoe dan ook, de multinationale organisatie van de politieke samenwerking liep in Europa tot in de jaren '80 langs een heel ander spoor dan die van de justitiele samenwerking.

Deze beide sporen werden voor het eerst weer uitdrukkelijk naar elkaar gebogen in de Schengen Overeenkomst 1990. Titel III van deze overeenkomst handelt immers niet alleen over politieke samenwerking (hoofdstuk 1) maar ook over justitiele samenwerking (hoofdstukken 2-5). In dit opzicht

¹⁹ <http://conventions.coe.int>.

was deze conventie dus een innovatie in de totale organisatie van de strafrechtelijke rechtshulp in Europa. Daarenboven wordt in artikel 39 (hoofdstuk 1) duidelijk aangegeven waar de grens ligt tussen de beide vormen van strafrechtelijke samenwerking. In lid 1 wordt immers gesteld dat politieke samenwerking maar mogelijk is 'voor zover het doen of behandelen van een verzoek naar nationaal recht niet aan de justitiële autoriteiten is voorbehouden en voor het inwilligen van het verzoek door de aangezochte Overeenkomstsluitende Partij geen dwangmiddelen behoeven te worden toegepast'. En in lid 2 wordt aan deze twee criteria een derde toegevoegd, namelijk dat informatie die op grond van lid 1 tussen politiediensten is uitgewisseld 'slechts met toestemming van de bevoegde justitiële autoriteiten van de aangezochte Overeenkomstsluitende Partij als bewijsmiddel voor het ten laste gelegde feit (kan) worden aangewend'. De grens die hier wordt getrokken tussen politieke samenwerking en justitiële samenwerking ligt dus bovenal bij de toepassing van dwangmaatregelen en het gebruik van bewijs.

Bezieet men nu in dit licht de EU Overeenkomst 2000, dan kan ten eerste worden vastgesteld dat hierin geen onderscheid wordt gemaakt tussen politieke en justitiële samenwerking, en ten tweede dat hierin vormen van samenwerking worden geregeld die geheel of gedeeltelijk zowel als vormen van politieke samenwerking als vormen van justitiële samenwerking kunnen worden beschouwd. Hierbij kan enerzijds worden gedacht aan de gecontroleerde aflevering en anderzijds aan de inzet van politie-infiltranten. In het tweede protocol bij het Europese Verdrag 1959, dat hiervoor reeds werd aangehaald, zijn trouwens zowel de vormen van grensoverschrijdende politieke samenwerking uit de Schengen Overeenkomst 1990 opgenomen als de zojuist genoemde samenwerkingsvormen uit de EU Overeenkomst 2000. Wat op zijn beurt ook bewijst dat politieke samenwerking en justitiële samenwerking in Europa meer en meer verstrengeld raken. Naar de oorzaken hiervan kan men gissen. Een van de factoren die deze integratie aanzienlijk heeft bevorderd is beslist de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens bij de artikelen 6 en 8 van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens. Deze jurisprudentie heeft immers bewerkstelligd dat meer en meer ook de gang van zaken in het opsporingsonderzoek moet worden betrokken bij de vraag of een verdachte een eerlijk proces heeft gehad of niet. Met als gevolg dat het openbaar ministerie en soms ook de onderzoeksrechter – die in elk geval in continentaal Europa traditioneel een of andere vorm van gezag hebben over de justitiële taakuitvoering door de politiediensten – zich zeker in omvangrijke en ingewikkelde strafzaken steeds vaker vanaf het prille begin moeten vergewissen van de rechtmatigheid van opsporingsactiviteiten (Pradel & Corstens 1999: 347-404).

Deze verstrengeling van de beide vormen van strafrechtelijke samenwerking en de daarbijbehorende toenadering tussen politie en justitie hoeft in gevallen van multinationale samenwerking op grond van de Schengen Overeenkomst 1990 en de EU Overeenkomst 2000 op zichzelf geen probleem te zijn. Beide verdragen zijn met termen als 'bevoegde overheden' zodanig open geformuleerd dat zij toepasbaar zijn op de meest uiteenlopende institutionele verhoudingen tussen politie en justitie in de lidstaten. En het mag dan al zo zijn dat de aangezochte staat – anders dan in artikel 3 van de Europees Verdrag 1959 – op grond van artikel 4, lid 1, van de EU Overeenkomst 2000 verplicht is om zich te houden aan de 'formaliteiten en procedures (door de verzoekende lidstaat uitdrukkelijk aangegeven), tenzij deze overeenkomst anders bepaalt', de daaropvolgende voorwaarde die in dit lid wordt verwoord, beperkt de draagwijdte van deze verplichting weer aanzienlijk: 'voorzover de aangegeven formaliteiten en procedures niet strijdig zijn met de fundamentele beginselen van het recht van de aangezochte lidstaat'. Dit wil dus zeggen dat ook de bepalingen van deze overeenkomst, evenmin als die van de Schengen Overeenkomst 1990, geen afbreuk doen aan de gezagsverhouding tussen openbaar ministerie (en eventueel) onderzoeksrechter enerzijds en politiediensten anderzijds zoals die in de lidstaten in de loop der geschiedenis is uitgekristalliseerd en in nationale strafwetgeving en politiewetgeving is vastgelegd. In zekere zin is de bepaling in artikel 13 van de EU Overeenkomst 2000 (over de instelling van een gemeenschappelijk onderzoeksteam) dat de leider van het team moet zijn 'een vertegenwoordiger van de aan strafrechtelijke onderzoeken deelnemende bevoegde autoriteit van de lidstaat waar het team actief is' en dat hij of zij zal handelen 'binnen de grenzen van zijn bevoegdheid krachtens het nationale recht' dan ook overbodig. Maar de schrijvers van deze conventie hebben op dit punt kennelijk geen greintje onduidelijkheid willen laten bestaan.

Anders ligt het in gevallen van politieke samenwerking waar Europol bij betrokken is. Europol is wellicht de meest gecontroleerde politieinstantie in Europa. Afgezien van de directie zijn er alleen al op grond van het verdrag twee belangrijke instanties die het reilen en zeilen binnen Europol controleren: aan de ene kant de raad van bestuur die vooral beheersmatige taken vervult en aan de andere kant het gemeenschappelijk controleorgaan dat de naleving van de regels voor de bescherming van persoonsgegevens controleert. Deze twee instanties functioneren echter niet op zichzelf maar vormen slechts verlengstukken van nationale autoriteiten en organen. De leden van de raad van bestuur zijn vertegenwoordigers van de lidstaten en vallen als zodanig onder de ministeriële verantwoordelijkheid van hun respectievelijke ministers; hun optreden kan dus langs deze weg worden gecontroleerd. Het

gemeenschappelijk controleorgaan is samengesteld uit vertegenwoordigers van de equivalente autoriteiten in de lidstaten die evenwel het recht hebben om ook zelf na te gaan of door Europol zorgvuldig werd omgegaan met de persoonsgegevens die uit hun land afkomstig zijn. Bovendien is het in veel lidstaten zo dat uiteindelijk het openbaar ministerie beslist welke gegevens onder welke voorwaarden aan Europol kunnen worden overgemaakt. Als gevolg van het grote wantrouwen dat in het begin van de jaren '90 in veel lidstaten bestond ten aanzien van de oprichting van Europol, bestaat er aan controle op de organisatie en de werking van deze instelling dus echt geen gebrek...²⁰ Ditzelfde wantrouwen is er trouwens verantwoordelijk voor dat Europol zo ver op afstand werd geplaatst van de daadwerkelijke opsporing in de lidstaten, dat het nu erg veel moeite kost om haar alsnog enigermate hierbij te betrekken, zoals hiervoor reeds werd aangetoond. Zelfs van een ondergeschikt executief Europol wilde het grootste deel van de lidstaten in het begin van de jaren '90 in de verste verte niet weten.

Waarop spitst de discussie over de controle op Europol zich dan toe? Op de vraag of er naast alle reeds bestaande controlestructuren ook nog rechtstreekse justitiële controle op dit orgaan moet worden georganiseerd. Het Europese Parlement is hier al lange tijd een groot voorstander van en ziet niet name in een Europese aanklager de figuur die op termijn de justitiële controle op Europol voor zijn rekening zou moeten nemen.²¹ Maar zolang zelfs de instelling van zulk een aanklager nog zeer omstrede is, vormt de gedachte dat hij moet worden belast met de onderhavige controle niet zo'n realistische optie (Fijnaut & Groenhuijsen 2002: 1234-1243). Dit voorstel kan voorlopig dan ook gerust buiten beschouwing worden gelaten.

Eurojust is een ander verhaal. Dit nieuwe orgaan in de Derde Pijler zou onder omstandigheden deze functie misschien wel kunnen vervullen. De Raad, en dus de lidstaten, voelen hier voorlopig echter niets voor zoals duidelijk blijkt uit de relevante bepalingen in het VEU. In artikel 31, zoals het werd vervangen door het Verdrag van Nice, wordt gesteld dat de Raad de justitiële samenwerking via Eurojust zal aanmoedigen door onder meer de

20 Tot de meest recente analyses van Europol in Europa behoren die van Aschmann (2000) en Petri (2001). Zie verder ook European Commission, *Democratic Control over Europol*, Brussels, 26 February 2002, COM (2002) 95 final. Wat in het bijzonder de bescherming van gegevens betreft, zie De Hert en Vandenborgh (1996, dl. 2: 427-462, 503-588) en Sule (1999).

21 European Parliament, *Working Document on the Green Paper on Criminal-law Protection of the Financial Interests of the Community and the Establishment of a European Prosecutor*, Brussels, 26 June 2002, PE 315.771.

ondersteuning van strafrechtelijke onderzoeken naar ernstige grensoverschrijdende misdaad door Eurojust te bevorderen, 'in het bijzonder wanneer het om georganiseerde criminaliteit gaat, met name rekening houdend met de door Europol verrichte analyses'. Uit deze woorden valt op geen enkele manier op te maken dat er een gezagsrelatie zou bestaan tussen Eurojust en Europol. En dat een dergelijke relatie er ook op geen enkele manier in mag worden gelezen kan worden afgeleid uit de taakomschrijving van Eurojust in de beslissing van de Raad d.d. 28 februari 2002 waarbij deze instantie na een korte aanloopperiode daadwerkelijk werd opgericht.²² In artikel 7 wordt aangegeven dat Eurojust, zetelend als college, 'zijn medewerking (kan) verlenen aan Europol, ondermeer door adviezen te geven op basis van de analyses van Europol'. Eurojust moet – ook volgens de Europese Commissie – voorlopig dus worden beschouwd als de '*judicial counterpart of Europol. At this stage, the word 'counterpart' would not refer to judicial supervision on Europol but to the fact that Europol's activities need to be backed up and complemented by co-ordination of prosecutions. Europol might not only need legal advice on certain judicial questions, its activities will also have to be supported by co-ordination of the relevant activity of national prosecuting authorities*'.²³

Deze stellingname van de Raad en de Commissie wordt in de literatuur niet afgewezen. Zolang Europol niet de beschikking krijgt over executieve bevoegdheden en dus (ook) niet op eigen titel opsporingsonderzoeken op het grondgebied van de lidstaten kan uitvoeren, wordt het door veel auteurs niet nodig geacht dat een welbepaald orgaan justitiële controle zou moeten uitoefenen over de taakuitvoering van Europol. Wel wordt breed de opvatting gehuldigd dat de implementatie van de bevoegdheden die Europol bij het Verdrag van Amsterdam zijn toegekend – in het bijzonder natuurlijk het recht op ondersteunende participatie aan multinationale opsporingsonderzoeken – gepaard moet gaan met het gedeeltelijk opheffen van de immuniteit van de medewerkers van Europol, zodat zij zich in het concrete geval tegenover de nationale rechter kunnen verantwoorden voor hun aandeel in het onderzoek.²⁴ En de Raad is hierin meegegaan. In dezelfde beslissing waarbij het protocol is aangenomen dat moet leiden tot de wijziging van artikel 3 van de Europol Overeenkomst is ook een wijziging voorzien van artikel 8 van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten

22 Besluit van de Raad van 28 februari 2002, Pb 2002, L 63/1.

23 European Commission, *On the Establishment of Eurojust*, Brussels, 22 November 2000, COM(2000) 746 final, pp. 10–11.

24 Zie o.a. Glesz et al. (2001, dl. 2: 607–638) en Schalken & Pronk (2002: 70–82).

van Europol. Deze wijziging luidt dat medewerkers van Europol geen immuniteit genieten 'voor handelingen die ambtshalve worden verricht bij de uitoefening van de in artikel 3bis van de overeenkomst bedoelde taken die betrekking hebben op de deelname van Europolfunctionarissen aan gemeenschappelijke onderzoeksteams'. Deze wijziging ligt ook naar mijn mening geheel in de lijn van de intergouvernementele positie en ondersteunende taak die Europol heeft op grond van de Europol Overeenkomst.

21.3.3 Vertakkingen van de politieke samenwerking naar de Tweede Pijler en de Eerste Pijler

In de discussie over de politieke samenwerking in de EU wordt deze samenwerking veelal uitsluitend behandeld als een aangelegenheid die zich enkel binnen de Derde Pijler afspeelt. Deze aanpak gaat echter voorbij aan de vertakkingen van deze vorm van politieke samenwerking in de Eerste en de Tweede Pijler. Deze dwarsverbanden tussen de pijlers zijn echter zeer belangrijk, want de werking hiervan bepaalt voor een groot deel in welke mate het doel van de van de politieke samenwerking in de Derde Pijler kan worden bereikt. Zij mogen dus zeker in deze bijdrage niet over het hoofd worden gezien.

Vertakkingen naar de Tweede Pijler

Gelet op de doelstelling van de politieke samenwerking in de Derde Pijler – een hoog niveau van veiligheid ten opzichte van (georganiseerde) misdaad – lag het vanaf de totstandkoming van het Verdrag van Maastricht voor de hand dat deze vorm van samenwerking niet beperkt kon blijven tot het binnenlands beleid van de lidstaten maar vroeg of laat ook hun buitenlands beleid – dus het domein van de Tweede Pijler – zou gaan bestrijken, ook al wordt er op dit punt niet expliciet een verbinding gelegd tussen deze beide pijlers in de bepalingen van Titel VI van de VEU. Veel varianten van georganiseerde misdaad bestaan nu eenmaal uit illegale handel in personen, goederen, diensten en kapitaal en worden dikwijls bedreven op geografische niveaus die hoog uitgaan boven de territoriale grenzen van de Europese Unie. Denk bijvoorbeeld aan de (inter)continentale handel in mensen, de handel in verboden drugs en de illegale handel in wapens. Deze internationale, om niet te zeggen wereldwijde, dimensie van georganiseerde misdaad was de bedenkers van de Derde Pijler natuurlijk ook niet vreemd. Dit ziet men het best aan diverse bepalingen in de Europol Overeenkomst en met name aan haar artikel 18 dat onder een aantal voorwaarden ruimte biedt voor de uitwisseling van gegevens met derde-landen en derde-organisaties.

Het heeft evenwel geduurd tot de Top van Tampere in 1999 dat de

A4

35

B4

Raad uitdrukkelijk stelling nam omtrent de rol van de politieke en justitiële samenwerking in het buitenlandse beleid van de EU. Een van de conclusies op deze Top luidde dat er 'duidelijke prioriteiten, beleidsdoelstellingen en maatregelen voor het externe optreden van de Unie op het gebied van justitie en binnenlandse zaken (moeten) worden bepaald. De Raad moet in nauwe samenwerking met de Commissie vóór de bijeenkomst van de Europese Raad in juni 2000 specifieke aanbevelingen opstellen voor beleidsdoelstellingen en maatregelen voor het externe optreden van de Unie op het gebied van justitie en binnenlandse zaken, ook inzake de werkstructuur' (Fijnaut 2000a: 249-278). Vraag is wat er van dit voornemen tot nu toe met name op het vlak van de politieke samenwerking terecht is gekomen?

Tot hier toe heeft de Raad wel een aantal uitgangspunten ontwikkeld voor de buitenlandse dimensie van de Derde Pijler, maar een algemeen beleidsplan waarin is uitgewerkt welke de doelstellingen en de zwaartepunten van het beleid zijn, hoe het overleg omtrent dit beleid binnen de EU wordt georganiseerd, op welke wijze men de doelstellingen denkt te kunnen bereiken et cetera, is er nog steeds niet.²⁵ Met de ontwikkeling van zulk beleid is dus nog maar een begin gemaakt. Dit werd niet zo lang geleden ook geconstateerd door het Europese Parlement.²⁶ Waarom dit beleid nog slechts in de kinderschoenen staat, heeft waarschijnlijk verschillende redenen. Te denken valt aan de grote moeilijkheden die er sowieso al binnen de Tweede Pijler bestaan om een gemeenschappelijk buitenlands beleid te voeren, aan de enorme diversiteit van onderwerpen waar politieke samenwerking op kan slaan en aan de grote verscheidenheid van staten waar de EU op de een of andere manier betrekkingen mee onderhoudt. Dit wil echter bepaald niet zeggen dat er niets is gebeurd sedert Tampere. Sinds deze Top formuleert elke voorzitter van de EU samen met zijn voorganger en opvolger een *'troika programme for external relations in the field of Justice and Home Affairs'*. In deze programma's wordt zowel met betrekking tot (combinaties van) landen en internationale instellingen als met betrekking tot specifieke onderwerpen als migratie en georganiseerde misdaad uiteengezet welk beleid wordt of zal worden gevoerd.

Waar het gaat om de plaats die de politieke samenwerking inneemt in deze programma's moet men vaststellen dat dit onderwerp zeer wisselvallig aan de orde komt in de beide sectoren en meer dan eens ook nog niet altijd bij het

25 European Council, *European Union Priorities and Policy Objectives for External Relations in the Field of Justice and Home Affairs*, Brussels, 6 June 2000, 7653/00, JAI 35.

26 European Parliament, *Report on the Council Report on Justice and Home Affairs: EU Priorities and Policy Objectives for External Relations*, Brussels, 21 November 2001, A5-0414/2001 final.

onderdeel waar het 't meest bij thuishoort, namelijk in het onderdeel dat betrekking heeft op georganiseerde misdaad.²⁷ Het gevolg hiervan is dat eigenlijk alleen via een minutieuze analyse van beleidsstukken op alle mogelijke terreinen enig zicht kan worden verkregen op de rol die politieke samenwerking speelt in het buitenlands beleid. En dan is het beeld opnieuw zeer verbrossend. Waar bijvoorbeeld in het beleid ten aanzien van Rusland deze samenwerking wel een belangrijke rol speelt, daar wordt er met geen woord over gerept in het beleid ten aanzien van landen die in bepaalde opzichten even belangrijk zijn.²⁸ En hetzelfde is waar voor de onderwerpen. Zo wordt er bijvoorbeeld zelfs in het actieplan voor de jaren 2000-2004 met betrekking tot de productie, de handel en het gebruik van drugs nauwelijks iets gezegd over de politieke samenwerking met landen in Centraal-Europa of Zuid-Amerika.²⁹ Haast onvoorstelbaar, waar de politieke samenwerking met deze delen van de wereld op het gebied van de drugshandel zo belangrijk en dus erg intensief is.

Wat geldt voor 'de rest' van de wereld' gaat niet op voor de landen die binnenkort lid zullen worden van de Europese Unie. Zowel in het beleid dat vanaf 1997 ten aanzien van deze landen in het algemeen is gevoerd om hun aansluiting mogelijk te maken als in het beleid dat in dit verband speciaal is gevoerd met betrekking tot de bestrijding van georganiseerde misdaad, speelt de politieke samenwerking een belangrijke rol. Hierbij moet dan niet alleen wordt gedacht aan samenwerking zoals bedoeld in artikel 30 VEU maar ook aan samenwerking om de politiestelsels in de betrokken landen zo te hervormen dat zij zowel qua organisatie als qua bevoegdheden voldoen aan de voorwaarden die de EU met het oog op hun toetreding daaraan stelt.³⁰ Het

27 Zie bijv. European Council, *Multipresidency Programme for External Relations in the Field of Justice and Home Affairs* (2001-2002), Brussels, 3 January 2002, 5004/02, JAI 1, en European Council, *Troika Programme for External Relations in the Field of Justice and Home Affairs*, Brussels, 5 July 2002, 10685/02, JAI 159.

28 European Council, *Common Strategy of the European Union of 4 June 1999 on Russia*, OJ 1999, L 157/1. Vergelijk dit beleidsplan met de plannen die zijn neergelegd in overeenkomsten met landen in Zuid-Amerika of Noord-Afrika, bijvoorbeeld European Council, *Council Decision of 7 April 1998 Concerning the Conclusion of a Framework Agreement on Cooperation between the European Economic Community and the Cartagena Agreement and its Member Countries (...)*, OJ 1998, L 127/10.

29 European Commission, *Communication (...) on a European Union Action Plan to Combat Drugs*, Brussels, 26 May 1999, COM (99) 239 final.

30 European Commission, *Agenda 2000; for a Stronger and Wider Union*, Brussels, 15 July 1997, COM (97) 2000 final, en European Council, *Pre-accession Pact on Organised Crime between the Member States of the European Union and the Applicant Countries of Central and Eastern Europe and Cyprus*, OJ 1998, C 220/1.

zou te ver voeren om hier in te gaan op de vraag in hoeverre de aankomende lidstaten heel het zogenaamde *acquis* van de EU op politiegebied reeds hebben geïncorporeerd in hun wetgeving en hun instellingen.³¹ Wel moet worden aangetekend dat het buitengewoon moeilijk is om hier een goed beeld van te krijgen. Niet alleen omdat het onduidelijk is wat dit *acquis* precies inhoudt, maar ook omdat uit de officiële publieke rapporten omtrent deze gelijkschakeling nauwelijks kan worden opgemaakt op welke punten landen voldoen aan de eisen en op welke punten (nog) niet.³² Ook uit de literatuur blijkt echter dat een aantal van deze landen zich grote moeite heeft gegeven om in elk geval in formele zin – via aanpassing van wetgeving en reorganisatie van diensten – ook op dit punt de EU welgevallig te zijn; in hoeverre alles ook daadwerkelijk werkt zoals de EU het zich wenst is een andere vraag (Polt 2002: 189-196 en Dimitrova 2002: 245-250).

Dit geldt ook voor de politieke samenwerking in enge zin, in het bijzonder die met Europol. In maart 2000 werd de directeur van Europol door de Raad gemachtigd om onder voorwaarden, vooral op het punt van de bescherming van persoonsgegevens, onderhandelingen aan te gaan met derde-landen – bovenal de komende lidstaten van de EU – en internationale organisaties – in de eerste plaats Interpol – met het oog op de afsluiting van samenwerkingsakkoorden.³³ In het kader van deze machtiging heeft Europol twee soorten akkoorden uitgewerkt: akkoorden voor strategische en technische samenwerking en akkoorden voor operationele samenwerking; alleen de laatste soort akkoorden maakt de uitwisseling van persoonsgegevens mogelijk (Rijken 2001: 577-603). Het is tamelijk lastig om te weten met welke landen en organisaties ondertussen samenwerkingsakkoorden zijn gesloten omdat zij niet worden gepubliceerd in het Publikatieblad. In de jaarverslagen omdat zij niet worden gegeven echter wel aangegeven welke vorderingen er op dit punt zijn gemaakt. Zo blijkt uit het jaarverslag over 2001 dat er akkoorden zijn afgesloten met Estland, Hongarije, IJsland, Noorwegen, Polen, Slovenië en de Verenigde Staten en verder ook met Interpol.³⁴ Om wat voor

31 In een recente mededeling heeft de Commissie de kandidaat-lidstaten ook op het terrein van 'justice and home affairs' nieuwe richtlijnen gegeven met hun oog op hun integratie in de EU. Zie European Commission, *Further Indicative Guidelines for the Candidate Countries*, Brussels, 12 March 2003, COM(2003) 110 final, pp. 10-11.

32 Fijnaut (1999: 201-214). Er zijn wel uitzonderingen op deze regel, bijvoorbeeld de rapporten over de opleiding van de politie in de kandidaat-staten. Zie Association of European Police Colleges, *Ten Candidate Member States on Their Way to the EU*, Warnsveld, 2001.

33 Besluit van de Raad van 27 maart 2000, Pb 2000, C 106/1.

34 European Council, *Europol Annual Report 2001*, Brussels, 30 April 2002, 8381/02, Europol 25, p. 23.

akkoorden het telkens precies gaat, valt evenwel niet of nauwelijks te zeggen, want hun tekst is gewoonlijk niet voor derden toegankelijk. In enkele gevallen kan men aan de hand van de stukken van de Raad hier echter wel een goed beeld van krijgen. Hierbij kan zowel worden gedacht aan het akkoord tussen Europol en Interpol als aan het – omstreden – aanvullend (operationeel) akkoord tussen de Verenigde Staten en Europol aangaande de uitwisseling van persoonsgegevens.³⁵

De jaarplannen van Europol laten ten slotte iets zien van de activiteiten die in het raam van deze akkoorden worden ontplooid met betrekking tot de bestrijding van (georganiseerde) misdaad. Het gaat zeker om de uitwisseling en de analyse van informatie, maar ook om de detachering van verbindingsofficieren bij Europol, om de opstart van multinationale onderzoeksteams en opsporingsonderzoeken, om de opleiding van rechercheurs met het oog op de toepassing van bijzondere opsporingsmethoden et cetera.³⁶ Wat deze plannen natuurlijk niet laten zien is hoe deze vormen van samenwerking in de praktijk verlopen en welke effecten zij hebben op de aard, de omvang en de ontwikkeling van de (georganiseerde) misdaad in Europa. Maar dit is natuurlijk ook waar voor de politieke samenwerking die de lidstaten buiten de VEU om organiseren met een of meer landen in Centraal en Oost Europa.

Vertakkingen naar de Eerste Pijler

De Eerste Pijler omvat al hetgeen dat vanouds heeft behoord tot de Europese Gemeenschap (EG). Het Verdrag van Rome (1957), waarbij de EG werd opgericht (VEG), werd zowel via het Verdrag van Maastricht als via het Verdrag van Amsterdam op belangrijke punten herzien, ook op punten die de politieke samenwerking tussen de lidstaten van de EG/EU betreffen. Hierbij gaat het enerzijds om artikel 280 dat betrekking heeft op de bestrijding van fraude tegen de financiële middelen van de EG (EG-fraude) en anderzijds om Titel IV (artikelen 61-69) die handelt over vraagstukken van asiel, immigratie en andere aspecten van het vrije verkeer van personen. Ofschoon de manier waarop de Commissie tegenwoordig inbreuken in de sfeer van *competition law* opspoort dikwijls erg lijkt op de wijze waarop strafrechtelijk

35 European Council, *Authorisation of the Director of Europol to Conclude a Co-operation Agreement between Europol and Interpol*, Brussels, 21 May 2001, 8803/01, Europol 43, en *Draft Supplemental Agreement between the United States of America and the European Police Office on the Exchange of Personal Data and Related Information*, Brussels, 4 November 2002, 13689/02, Europol 82.

36 Zie bijvoorbeeld European Council, *Europol Work Programme 2003*, Brussels, 30 April 2002, 8385/02, Europol 27.

onderzoek wordt verricht, gaan we hierna aan deze quasi-strafrechtelijke aanpak van die inbreuken door de Commissie voorbij.³⁷

De bestrijding van EG-fraude is een kwestie die reeds sedert de jaren '60 voor veel politieke kopzorgen heeft gezorgd in Brussel. Tegen het einde van de tachtiger jaren werd evenwel pas begonnen met het treffen van speciale maatregelen om onderhavige fraude aan te pakken. De maatregel die in dit verband met name moet worden genoemd is de oprichting van de *Unité de la Coordination Anti-fraude* in de schoot van de Commissie in 1988. Want deze eenheid – toen vooral bestaande uit vertegenwoordigers van de Commissie en van de bijzondere politiediensten van de lidstaten – kan worden beschouwd als het embryo waaruit in 1999, na het aftreden van de Commissie als gevolg van een rapport van een commissie van wijzen over het niet-integere optreden van in elk geval één van de leden van de Commissie, de *OLAF (Office de la Lutte Anti-fraude)* is ontstaan (Vervaele 1992, 1998 en White 1998). Deze dienst kan worden beschouwd als een heuse executieve politiedienst van de EG, maar wel met dien verstande dat hij voor de uitoefening van zijn taken alleen beschikt over administratieve bevoegdheden en niet over justitiële bevoegdheden. Formeel gesproken gaat het hier met andere woorden niet om een opsporingsdienst in de eigenlijke en dus strikte zin van het woord. Dit kan niet alleen worden opgemaakt uit artikel 280, lid 4, waarin de Raad wel de bevoegdheid krijgt om maatregelen te treffen om de bedoelde fraude te bestrijden, maar waar uitdrukkelijk bij wordt gezegd dat deze maatregelen niet mogen raken aan de toepassing van het nationale strafrecht of de nationale rechtsbedeling. Het blijkt ook zeer duidelijk uit de verordeningen die de Raad op 18 december 1995 en 11 november 1996 heeft vastgesteld met het oog op de organisatie van de fraudebestrijding.³⁸ Op grond van deze verordeningen hebben de medewerkers van UCLAF/OLAF op het terrein enkel de bevoegdheid om inspecties uit te voeren. Dat de verlagen die zij over hun onderzoeken opmaken op grond van artikel 8, lid 3, van de laatgenoemde verordening onder voorwaarden kunnen dienen als bewijs in strafzaken, doet aan het administratief karakter van deze onderzoeken niets af. Deze mogelijkheid laat wel zien dat OLAF, ondanks haar beperkte bevoegdheden, onder omstandigheden desalniettemin als een supranationale quasi-opsporingsdienst kan opereren – en feitelijk ook opereert! –

37 Harding 1993. Zie ook de *Council Regulation 1/2003 of 16 December 2002 on the Implementation of the Rules on Competition Laid Down in Articles 81 and 82 of the Treaty*, OJ 2003, L1/1.

38 Pb 1995, L 312/1, en Pb 1996, L 292/2.

in strafrechtelijke onderzoeken naar EG-fraude.³⁹ Het voorstel van de Commissie om, eveneens ter bescherming van de financiële belangen van de EG, een Europees openbaar ministerie op te richten is in wezen niet meer dan een poging om deze (vorm van) supranationalisering van de strafrechtpleging ook op het niveau van de vervolging gestalte te geven.⁴⁰

Het lijkt tegenstrijdig dat de lidstaten van de EU in het kader van de Eerste Pijler wel een zelfstandige executieve politiedienst (OLAF) hebben geaccepteerd, en in het kader van de Derde Pijler onder geen beding een dergelijke dienst (Europol) hebben willen oprichten. Deze strijdigheid is echter tot op zekere hoogte schijn want beide gevallen demonstreren dat de lidstaten kennelijk geen afstand willen doen van hun strafrechtelijke rechtsmacht. Voor het overige blijft het inderdaad wel opmerkelijk dat de ene (supranationale) dienst zonder al te veel problemen de beschikking krijgt over (administratieve) bevoegdheden die hij zelfstandig op het grondgebied van de lidstaten quasi-strafrechtelijk kan toepassen en de andere (intergouvernementele) dienst zelfs na jaren van hevige discussie slechts de mogelijkheid krijgt in een ondersteunende rol te participeren aan strafrechtelijke onderzoeken in de lidstaten.

Hoe deze asymmetrische verhouding tussen beide diensten ook moge zijn ontstaan, zij schept in hun onderlinge relaties problemen die nauwelijks oplosbaar lijken: al jaren wordt er in elk geval vruchteloos vergaderd over een samenwerkingsakkoord tussen OLAF en Europol.⁴¹ Deze moeilijkheden zijn aan de ene kant zeker een gevolg van hun verschillende posities in de EU en daarmee van de verschillende institutionele belangen die binnen de Eerste en de Derde Pijler spelen. Aan de andere kant vloeien zij als vanzelf voort uit het feit dat de werkzaamheden van beide diensten deels betrekking hebben op dezelfde misdaadproblemen. Het is nu eenmaal zo dat de bestrijding van

39 De jaarverslagen van OLAF laten hier geen misverstand over bestaan. Zie European Commission, *Report of the European Anti Fraud Office; Activity Report for the Period 1 June 2000-31 May 2001*, OJ 2001, C 365/31, en European Commission, *Report of the European Anti Fraud Office; Third Activity Report for the Year Ending June 2002*, OJ 2002, C 128/1.

40 European Commission, *Green Paper on Criminal-law Protection of the Financial Interests of the Community and the Establishment of a European Prosecutor*, Brussels, 11 December 2001, COM (2001) 715 final. Voor een commentaar op de geschiedenis van de grondslag en de inhoud van dit voorstel, zie Fijnaut & Groenhuijsen, 2000, n. 30. Zie bijv. ook Bruner & Spitzer (2002).

41 Onlangs – op 18 februari 2003 – werd er na twee jaar onderhandelen wel een raamakkoord ('*Administrative Agreement on Co-operation between the European Commission and the European Police Office*') gesloten tussen de Europese Commissie en Europol over met name de onderlinge uitwisseling van informatie (nog niet gepubliceerd).

fraude niet het monopolie van OLAF vormt, want fraude is ook een van de soorten (georganiseerde) misdaad waarvan artikel 29 VEU spreekt en is dus ook een probleem dat in het kader van de Derde Pijler het voorwerp van politieële samenwerking kan zijn. De lidstaten hebben tot nu toe van deze mogelijkheid echter slechts mondjesmaat gebruik gemaakt. In de overeenkomst die zij in 1995 sloten om de financiële belangen van de EG beter te beschermen tegen fraude, speelt de directe samenwerking tussen hun politiediensten eigenlijk geen rol.⁴²

Waarvandaan dan de frictie tussen OLAF en Europol? Die gaat in wezen terug op het feit dat een (klein) deel van de EG-fraude metterdaad wordt bedreven door georganiseerde misdaad en de beide diensten dus met recht en reden een rol opeisen in de coördinatie en ondersteuning van het strafrechtelijk optreden van de lidstaten in gevallen van zulke fraude (Fijnaut 1990, 2000b). Europol kan toch niet afzijdig blijven in gevallen van bijvoorbeeld wereldwijde sigarettensmokkel waarin ook belangrijke misdaadsyndicaten uit Zuid-Amerika, Europa en Azië een actieve rol spelen? In zulke gevallen staan toch niet alleen de financiële belangen van de EG op het spel?⁴³ Met het oog op een gecoördineerde aanpak van zulke misdaadproblemen is het dus wenselijk dat dit institutionele conflict uit de wereld wordt geholpen. Maar hoe? Dit is niet alleen moeilijk gegeven de uiteenlopende positionering van deze beide diensten in de EU, maar ook vanwege de langetermijnvragen die een regeling van hun onderlinge verhouding oproept. Wil de EU op den duur haar politiemacht per probleem of complex van problemen verdelen over speciale diensten? Of verkiest zij een concentratie van deze macht in één of meer algemene diensten?

Deze strategische vraag brengt ons bij het tweede raakvlak tussen de Derde en de Eerste Pijler op politiegebied: de politieële bewaking van de buitengrenzen van de EU. De artikelen 61 e.v. VEG, ingevoegd bij het Verdrag van Amsterdam, dragen de Raad op om met het oog op de realisering van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid tal van maatregelen te treffen in de sfeer van het vrije verkeer van personen en speciaal op het terrein van asiel en immigratie. Bij deze maatregelen gaat het onder meer om de voorkoming en bestrijding van criminaliteit conform artikel 31 onder e VEU

42 Pb 27 November 1995, C 316/48.

43 Zie bijvoorbeeld de klacht: *European Commission against a.o. R.J. Reynolds Tobacco Company* voor het United States District Court, Eastern District of New York. Verder ook o.m. Joossens (1995).

en de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken conform de artikelen 30 en 31 van hetzelfde verdrag. Dat de Pijlers uiteindelijk onderdelen vormen van één en dezelfde structuur, de EU, komt op het gebied van de politieke samenwerking nergens beter tot uitdrukking dan hier. Voor de totstandkoming van de VEU was de – overigens traditionele – samenhang tussen het immigratiebeleid en politiebeleid al duidelijk tot uitdrukking gebracht in de Schengen Overeenkomst 1990. Waar Titel II van deze overeenkomst handelt over de ‘afschaffing van de controles aan de binnengrenzen en personenverkeer’, daar heeft Titel III, zoals hiervoor werd besproken, betrekking op politie en veiligheid. Omdat het gedeelte van deze overeenkomst dat betrekking heeft op het vrij verkeer van personen – dus Titel II – tengevolge van het Verdrag van Amsterdam werd geïncorporeerd in de Eerste Pijler en het andere gedeelte – Titel III – in de Derde Pijler, is het bepaald niet vreemd dat met het oog op de uitwerking van de bovengenoemde bepalingen van de VEG – met name onder druk van de komende integratie van een aantal Centraal- en Oost-Europese landen in de EU op een moment dat zowel het vraagstuk van de massale (illegale) immigratie als dat van georganiseerde misdaad en terrorisme in de bestaande lidstaten hoog op de politieke agenda staan – werd teruggegrepen op de relevante onderdelen van deze overeenkomst. Titel IV VEG vormt sinds dat verdrag immers de nieuwe grondslag voor (dit deel van) de Schengen Overeenkomst 1990.

In het kader van de lopende herziening van de Schengen Overeenkomst 1990 nam de Raad in mei 2001 het besluit om in het bijzonder met betrekking tot controles aan de buitengrenzen de *best practices* te identificeren die zouden kunnen worden gebruikt om standaarden vast te leggen voor de manier waarop deze controles in het algemeen het best worden uitgevoerd. Dit onderzoek leidde tot de opstelling van een catalogus van aanbevelingen en *best practices* die in februari 2002 werd gepubliceerd.⁴⁴ Deze catalogus demonstreert overduidelijk dat de politieke samenwerking, zoals die is ontwikkeld in de Derde Pijler, meer en meer verweven raakt met de politieke samenwerking die wordt ondernomen in het kader van Titel IV van de Eerste Pijler. Op meer dan één plaats wordt immers betoogd dat grenscontroles en grenstoezicht, gebaseerd op risicoanalyse, niet alleen ten goede komen aan de bestrijding van illegale informatie, mensensmokkel en mensenhandel, maar ook aan de bestrijding van grensoverschrijdende (georganiseerde) misdaad in het algemeen. Hierom wordt er in dit document gepleit voor de vor-

44 European Council, *EU Schengen Catalogue; External Borders Control, Removal and Readmission*, Brussels, 28 February 2002.

ming van gespecialiseerde multidisciplinaire eenheden om grensgerelateerde misdaad te bestrijden.

De Commissie heeft mede naar aanleiding van discussies over de wijze waarop in de toekomst de controle aan de buitengrenzen moet worden georganiseerd, in mei 2002 een mededeling gepubliceerd waarin zij niet alleen uiteenzet voor welke uitdagingen de EU aan haar buitengrenzen staat met het oog op haar binnenlandse veiligheid, maar ook hoe een geïntegreerd management van de buitengrenzen eruit zou kunnen zien. Tot die uitdagingen hoort ook in ogen van de Commissie *'the effectiveness of the fight against illegal immigration while respecting the principles of the right to asylum, trafficking in human beings and trafficking of all kinds connected with organised crime, including drugs'*. Met het oog op de opvoering van de doeltreffendheid van deze strijd doet de Commissie voor de korte en de middellange termijn een groot aantal voorstellen, onder andere de uitwisseling van verbindingsofficieren, de afsluiting van bilaterale grensakkoorden, de invoering van risicoanalyse en de vorming van multidisciplinaire eenheden; zij vindt de oprichting van een Europese grenswacht op termijn wenselijk.⁴⁵ Het Europese Parlement heeft zich in december 2002 achter de meeste van deze voorstellen geschaard.⁴⁶ Op sommige punten wil het evenwel verder gaan dan de Commissie. Zo zou het graag zien dat Europol wordt belast met het maken van de risicoanalyses en dat de samenwerking tussen Europol en Schengen wordt geïntensiveerd. Mocht dit inderdaad gebeuren, dan zouden de *top down*-benadering van de politieke samenwerking in de EU en de *bottom up*-benadering hiervan meer en meer met elkaar vervlochten raken.

Het Europese Parlement heeft overigens eerder, op 20 september 2001, een resolutie aangenomen waarin het zich – zoals gebruikelijk – niet alleen beklagde over het feit dat het door de Raad en de Commissie niet voldoende werd betrokken bij de incorporatie van onder meer de Schengen Overeenkomst 1990 in de EU maar ook wees op het gebrek aan transparantie omtrent de manier waarop de politieke samenwerking tussen de lidstaten momenteel in de EU is georganiseerd en op de verwarring die dit tekort ook bij de gewone burgers scheidt.⁴⁷ Deze kritiek kan hier alleen maar worden onderschreven. De politieke samenwerking in en tussen de Drie Pijlers is zelfs

45 European Commission, *Towards Integrated Management of the External Borders of the Member States of the European Union*, Brussels, 7 May 2002, COM(2002) 233 final.

46 European Parliament, *Report on the Communication from the Commission (...) entitled 'Towards Integrated Management of the External Borders of the Member States of the European Union'*, Brussels, 10 December 2002, A5-0449/2002 final.

47 OJ 2002, C 77^E/141.

voor specialisten een ondoorzichtige aangelegenheid geworden. En dit is ten aanzien van een kwestie – immigratie, (georganiseerde) misdaad en terrorisme in een uitgebreide EU – die juist ook politiek zo gevoelig ligt, zeer onwenselijk. Want een gebrekkige organisatie van de politieke samenwerking kan niet alleen een hinderpaal zijn voor het bereiken van de doeleinden van deze samenwerking, maar ook, ongewild en onbedoeld, publieke beeldvorming omtrent immigratie en immigranten in de hand werken die geheel misplaatst is en een gevaar vormt voor de verdraagzaamheid en vreedzaamheid binnen de EU.⁴⁸

21.4 Politieke samenwerking en de (georganiseerde) misdaad

Zoals in de inleiding werd aangegeven is het niet alleen de vraag hoe de politieke samenwerking evolueert op het niveau van de overeenkomsten tussen de lidstaten en de besluiten van de Raad, maar ook of deze samenwerking een meerwaarde heeft bij de verhoging van de veiligheid ten aanzien van grensoverschrijdende (georganiseerde) misdaad in de EU. De eerste vraag is een normatieve vraag en aan de hand van alle mogelijke schriftelijke bronnen al bij al gemakkelijk te beantwoorden; verreweg de meeste literatuur over de politieke samenwerking beweegt zich niet voor niets op dit formele niveau. De laatste vraag daarentegen is een empirische vraag waarop het antwoord bij gebrek aan bronnen, en zodoende ook bij gebrek aan empirisch onderzoek, veel moeilijker is te geven. Waarom is dit veel moeilijker? Of beter gezegd: waarom is dit – zeker op het niveau van de EU in haar geheel – eigenlijk onmogelijk? Vooral om de (combinatie van) twee redenen: zowel een gebrek aan overzicht en inzicht met betrekking tot het probleem van de (georganiseerde) misdaad als een gebrek aan overzicht en inzicht met betrekking tot (een deel van) de oplossing: politieke samenwerking. Hierna zullen deze twee redenen afzonderlijk worden toegelicht.

21.4.1 Gebrek aan overzicht en inzicht met betrekking tot de (georganiseerde) misdaad

De eerste reden wordt, zoals gezegd, gevormd door het feit dat het nagenoeg onmogelijk is om een overzicht te hebben van de aard, omvang en ontwikkeling van de (georganiseerde) misdaad in de EU en haar buurlanden. De

⁴⁸ Zie hieromtrent de bijdragen van Wyn Rees et al. (2002).

enige bron die hiervan een algemeen beeld geeft, zijn de jaarlijkse rapporten van Europol.⁴⁹ Deze rapporten geven – zeker sinds zij in de voorbije jaren op een nieuwe leest zijn geschoeid – op onderdelen een behoorlijke indruk van het beeld dat de politie in een aantal lidstaten heeft van de georganiseerde misdaad, maar zij zijn anderzijds om allerhande methodische redenen slechts beperkt bruikbaar als graadmeter voor deze misdaad in Europa. Wie deze rapporten als zodanig wil gebruiken moet ze op z'n minst aanvullen met de analyses die jaarlijks door de politiediensten in diverse lidstaten worden vervaardigd, bijvoorbeeld door het Bundeskriminalamt voor Duitsland, door de National Criminal Intelligence Service voor Engeland en Wales, en door de Federale Politie voor België. Daarenboven zou die persoon ze moeten completeren met de uitkomsten van het academisch onderzoek dat tot op heden is gedaan over georganiseerde misdaad in de EU en, ruimer, Europa. Dit onderzoek is evenwel schaars. Academische studies waarin een poging wordt gedaan om de georganiseerde misdaad in Europa respectievelijk de EU in kaart te brengen, bestaan tot nu toe niet. Waarom niet? Enerzijds zijn er in de meeste lidstaten gewoon te weinig onderzoekers om zulke studies uit te voeren, anderzijds was de Commissie tot op heden niet bereid om zulke studies te financieren. Waarom ontbreekt het in veel lidstaten aan gekwalificeerde onderzoekers? Daarvoor kan een groot aantal redenen worden aangevoerd, maar belangrijk zijn vooral: gebrek aan interesse voor georganiseerde misdaad in onderzoekerkringen en, waar die interesse er wel is, vaak onvoldoende toegang tot politie- en justitiebronnen om op enige schaal studies te kunnen uitvoeren (Fijnaut 1996). En waarom is de Commissie niet geïnteresseerd in Europese studies omtrent georganiseerde misdaad? Omdat zij dergelijke studies onvoldoende praktijkgericht vindt.⁵⁰

Desalniettemin maakt het wetenschappelijk onderzoek met betrekking

49 Deze rapporten kan men vinden op de website van Europol. Het laatste rapport is het 2002 EU *Organised Crime Report* (non-classified version). Dit dateert van 31 oktober 2002. Europol publiceert ook regelmatig informatieve rapporten over speciale problemen in de sfeer van de georganiseerde misdaad, in 2001 bijvoorbeeld een *European Union Situation Report on East European Organised Crime; Based on Information from 1996 to 2000*.

50 Dit is gebaseerd op mijn persoonlijke ervaringen met de Europese Commissie om financiering te verkrijgen voor onderzoek als hier wordt bedoeld. Mede hierom heb ik samen met L. Paoli van het Max Planck Institute for Foreign and International Criminal Law te Freiburg i.B met eigen middelen een project opgezet waaraan ruim dertig onderzoekers uit heel Europa meewerken. De titel van dit project is 'Organized Crime in Europe: Conceptions, Patterns and Policies in the European Union and Beyond'. De resultaten zullen in de loop van 2004 in boekvorm verschijnen.

tot georganiseerde misdaad wel vorderingen. Dit blijkt aan de ene kant uit de publicatie van studies over de manieren waarop georganiseerde misdaad kan worden onderzocht en over de manieren waarop hieromtrent kan worden gerapporteerd (Besozzi 1997; Black 2001). Aan de andere kant verschijnen er steeds meer studies over de aard, de omvang en de ontwikkeling van (vormen van) deze misdaad in één of meer lidstaten. Hierbij kan in eerste orde worden gedacht aan de omvangrijke onderzoeken omtrent de aard en de ontwikkeling van de georganiseerde misdaad in Nederland (Fijnaut 1998a; Kleemans 2002) en ook aan recente diepgaande studies over (onderdelen van) de mafia in Italië (Paoli 2000; Jacquemet 1996), aan collecties vergelijkende opstellen over georganiseerde misdaad in Duitsland, Oostenrijk, Italië (Mayerhofer & Jehle 1996; Militello et al. 2000; Reiners 1989) en in landen als Hongarije en Tsjechië (Van Duyne 2000), en aan publicaties over georganiseerde misdaad in Europese regio's als de Balkan en het gebied rondom de Baltische Zee (Miletitch 1989a 1998b). In tweede orde kan worden verwezen naar onderzoeken met betrekking tot bepaalde vormen van georganiseerde misdaad. Hierbij gaat het met name om onderzoeken naar de handel in mensen, maar er kunnen ook onderzoeken omtrent bijvoorbeeld wapenhandel worden genoemd.⁵¹ De vorderingen die er worden gemaakt zijn echter niet van dien aard dat er momenteel voldoende onderzoek is gedaan om – al dan niet in combinatie met de rapporten van Europol en van nationale politiediensten – verantwoorde uitspraken te doen over de aard, de omvang en de ontwikkeling van het probleem van de georganiseerde misdaad in Europa of de EU; dit is binnen zekere grenzen alleen mogelijk voor een beperkt aantal lidstaten. Het enige dat kan worden gesteld is dat het probleem van de georganiseerde misdaad in de EU weliswaar bepaalde dominante kenmerken vertoont – het gaat bovenal om de illegale handel in goederen en mensen enerzijds en het illegale aanbod van diensten anderzijds – maar dat de situatie op belangrijke punten verder zeer verschilt van land tot land. De situatie in Denemarken is gewoonweg heel anders dan die in Italië. Waar in het ene land de georganiseerde misdaad in bepaalde streken illegale controle uitoefent op legitieme sectoren van de economie, is hier in het andere land absoluut geen sprake van (Fijnaut 1998b).

Hierom is het momenteel dan ook niet mogelijk om te zeggen of door toedoen van de politieke samenwerking – en alle andere factoren die een rol

⁵¹ Zie met betrekking tot mensenhandel onder meer Laczko & D. Thompson (2000) en Heine-Wiedenmann & Ackerman (1992). In relatie tot wapensmokkel raadplege men onder meer Spapens & Bruinsma (2002).

spelen in de ontwikkeling van georganiseerde misdaad even buiten beschouwing gelaten – de veiligheid in de EU ten opzichte van dit probleem is toegenomen of niet. Het ontbreekt gewoon aan het nodige inzicht in de georganiseerde misdaad zelf om dat te kunnen bepalen.

21.4.2 Gebrek aan overzicht en inzicht met betrekking tot de politieke samenwerking'

De tweede reden waarom de meerwaarde van de politieke samenwerking voor de veiligheid ten opzichte van georganiseerde misdaad op dit ogenblik niet kan worden vastgesteld, toch zeker niet op het niveau van Europa of de EU, is dat er niet of nauwelijks onderzoek wordt gedaan naar de manier waarop deze samenwerking daadwerkelijk verloopt en welke effecten zij heeft op het probleem van die misdaad. Zoals hiervoor al werd aangegeven: de meeste literatuur omtrent deze samenwerking is normatief, formeel, van aard en gaat totaal voorbij aan de praktijk van de politieke samenwerking of weerspiegelt op dit punt slechts de persoonlijke indrukken van onderzoekers (Tak 2000).

Er kan dus eigenlijk zo goed als niets worden gezegd over de wijze waarop Europol in de praktijk functioneert. De jaarverslagen van deze dienst geven wel aan dat men in de voorbije jaren op de een of andere manier was betrokken bij honderden onderzoeken in de (lidstaten van de) EU, maar wat deze betrokkenheid in de praktijk voorstelde, welke meerwaarde zij had voor die onderzoeken, welke de effecten van die onderzoeken op het probleem van de georganiseerde misdaad waren et cetera, zijn allemaal vragen waarop een buitenstaander bij gebrek aan wetenschappelijk onderzoek eigenlijk geen antwoord kan geven.⁵² En de – positieve, zowel als negatieve – losse berichten die omtrent het functioneren van Europol circuleren in de literatuur, vormen natuurlijk geen alternatief voor zulk onderzoek (Mooney 2001; Vanderborght 1997). Uit de schaarse verhalen van medewerkers van Europol over de wijze waarop de samenwerking met (politiediensten in) de lidstaten feitelijk verloopt, ook in gevallen van belangrijke vormen van (georganiseerde) misdaad zoals vervalsing van de euro, smokkel van mensen en drugshandel, kan wel worden opgemaakt dat deze samenwerking van geval tot geval heel wisselend is. De vergaring van de benodigde informatie gaat niet altijd snel genoeg en moet regelmatig langs informele en meer directe wegen worden

⁵² Deze jaarverslagen worden sinds enige tijd gepubliceerd en staan ook op de website van Europol.

gestimuleerd, de uiteindelijke vervaardiging van analyses of de verlening van technische bijstand verlopen gewoonlijk kennelijk redelijk vlot. Waarom Europol in concrete gevallen niet altijd onmiddellijk de meerwaarde kan bieden die van haar vooral in beleidskringen wordt verwacht, heeft evenzeer te maken met bijvoorbeeld de rigiditeit van de procedures die aan de kant van Europol in acht moeten worden genomen als aan het gebrek aan medewerking dat Europol ondervindt bij de politiediensten in de lidstaten.⁵³

De directe samenwerking tussen de politiediensten van de lidstaten op nationaal niveau bij de bestrijding van (georganiseerde) misdaad is al even moeilijk te beoordelen als hun onderlinge samenwerking via Europol. Mij is in heel de EU geen enkel onderzoek bekend waarin deze vorm van samenwerking systematisch werd onderzocht. Of zij in de meerderheid van de gevallen naar tevredenheid van alle partijen verloopt en dus een belangrijke bijdrage levert aan de repressieve bestrijding van de (georganiseerde) misdaad of niet, is dus een groot vraagteken. Jammer genoeg maakt deze samenwerking tot op dit moment ook nog geen deel uit van de wederzijdse evaluatie van de strafrechtelijke samenwerking waartoe de lidstaten zich hebben verplicht. Hierom is er ook geen algemeen evaluatierapport van de politieke samenwerking voorhanden zoals dit wel is vervaardigd in het geval van de justitiële samenwerking. Dit rapport logenstrafte overigens de vaak zeer pessimistische geluiden over de manier waarop de justitiële samenwerking in de EU verloopt. De eerste algemene conclusie in dit rapport luidt in elk geval dat 'de samenwerking weliswaar nog niet die graad van perfectie en betrouwbaarheid heeft bereikt die praktijkmensen verwachten maar toch ook niet zo slecht werkt als sommigen beweren'.⁵⁴ Wellicht staat de politieke samenwerking er dus ook niet zo slecht voor als soms wel wordt gesuggereerd.

De politieke samenwerking in grensgebieden is wel bij herhaling empirisch onderzocht. Het probleem met dit onderzoek is evenwel dat het veelal niet valt uit te maken in hoeverre de resultaten ervan slaan op problemen van georganiseerde misdaad. Zelfs in gevallen van grensoverschrijdende observatie is er natuurlijk niet per definitie sprake van (georganiseerde) misdaad. Zulke bevoegdheid kan immers bij alle mogelijke vormen van (grensoverschrijdende) misdaad worden toegepast (Brammertz 2002). De enige studie waarin op grond van een aantal gevallen speciaal de politieke

53 Zie de gevalsstudies in *From Europol to Parlopol; Interparliamentary Conference on Democratic Control of Europol*, Amsterdam: Boom, 2002, pp. 44-124.

54 Ik bedoel hier het *Final Report on the First Evaluation Exercise – Mutual Legal Assistance in Criminal Matters*, OJ 2001, C 216/14.

samenwerking in een aantal grensgebieden op het terrein van de (georganiseerde) misdaad is onderzocht, werd niet zo lang geleden uitgevoerd onder de leiding van Den Boer en Spapens (2002). Uit dit onderzoek is gebleken dat vertrouwen en wederkerigheid tussen de betrokken partijen van primordiaal belang zijn voor het welslagen van de samenwerking. De bereidheid om met elkaar samen te werken neemt toe door met elkaar samen te werken; politieke samenwerking over de grenzen heen is dus vooral iets wat men moet doen. De beschikbare verdragen worden lang niet altijd ten volle benut. Er wordt alleen beroep op gedaan in zoverre als zij nodig zijn voor de uitwisseling van informatie; daar gaat het in de meeste gevallen van georganiseerde misdaad vooral om, om informatie. En de grensoverschrijdende samenwerking wordt zeker gehinderd door procedurele vraagstukken, organisatorische problemen of culturele verschillen maar juist dankzij de informele contacten tussen politiemensen kan het negatief effect van deze moeilijkheden op de voortgang van onderzoeken beperkt worden gehouden.

De directe politieke samenwerking in de EU verloopt in de praktijk dus inderdaad misschien vlotter dan gemeenlijk wordt gedacht. Evenals de justitiele samenwerking. Maar dit neemt niet weg dat ook het vorenstaande heeft aangetoond dat er op dit moment eigenlijk niet veel te zeggen valt over de meerwaarde die de (in)directe politieke samenwerking heeft voor het niveau van de veiligheid in de EU in relatie tot de (georganiseerde) misdaad. Er wordt gewoonweg niet onderzocht of er een meerwaarde is en waaruit die concreet bestaat.

21.4.3 Politieke samenwerking en terrorisme

Hiervoor is met opzet voorbijgegaan aan het probleem van het terrorisme. Voor de VEU is dit een onderdeel van het probleem van (georganiseerde) misdaad, maar deze opvatting wordt zeker niet door iedereen in Europa gedeeld gelet op het verschil – althans in theorie – tussen de doeleinden van het een en van het ander. Georganiseerde misdaad wordt gewoonlijk geassocieerd met financieel gewin, terrorisme met politieke motieven. Hoe dit ook zij, de politieke samenwerking in de EU met het oog op de bestrijding van terrorisme kan hier niet buiten beschouwing blijven, temeer niet omdat zij – zoals eerder werd beschreven – na de aanslagen van 11 september 2001 naar verhouding fors werd aangescherpt.

Wat geldt voor het probleem van de georganiseerde misdaad, geldt zeker voor dat van het terrorisme. Omvattende studies over de aard, de omvang en de ontwikkeling van dit probleem in de EU respectievelijk de Europese Unie

bestaan op een enkele uitzondering na niet.⁵⁵ Wie hiervan een omvattend en diepgaand beeld wil krijgen is dus verplicht om allerhande studies en persberichten over terroristische bewegingen (in Baskenland, Noord-Ierland, Corsica et cetera) of over bepaalde soorten terrorisme (islamitisch terrorisme) tot een geheel te assembleren. Europol vervaardigt ook wel rapporten over de situatie in de EU op dit punt, maar in elk geval de open versies daarvan geven slechts een oppervlakkig beeld van wat er werkelijk allemaal aan de hand is.⁵⁶ Bij gebrek aan een goed inzicht in deze situatie is het dus welhaast per definitie onmogelijk om in het algemeen iets te zeggen over de doeltreffendheid van de politieke samenwerking in de EU op dit punt.

Dit zou hoogstens enigermate kunnen als men wel een goed inzicht zou hebben in de praktijk van deze samenwerking. Maar inzicht hierin ontbreekt ook. Wat geldt voor de politieke samenwerking in het algemeen, geldt nog sterker voor de politieke samenwerking omtrent terrorisme in de EU: verreweg het meeste dat erover is geschreven heeft betrekking op de formele organisatie ervan en gaat meestal volstrekt voorbij aan de praktijk van deze samenwerking.⁵⁷ Gelet op het gering aantal onderzoekers in Europa dat belangstelling heeft voor terrorisme en gelet op de grote problemen met de toegang tot politie- en justitiegegevens over dit vraagstuk is dit natuurlijk wel begrijpelijk, maar het gebrek aan inzicht is er niet minder om. Uit de stukken van de Raad – met betrekking tot het beleid dat na de aanslagen van 11 september op poten is gezet – kan overigens worden opgemaakt dat er plannen zijn om de *Counter-Terrorism Task Force* bij Europol te integreren in haar normale organisatie en dat er pogingen worden gedaan om de *Working Group on Terrorism* bij de Raad meer coherent en doeltreffender te laten werken.⁵⁸ Ook op andere punten is het beleid betreffende de politieke samenwerking inzake terrorisme overigens nog volop in ontwikkeling. Zo blijft de verhouding tussen de EU en de VS een punt van zorg alsook de oprichting van gemeenschappelijke teams, speciaal voor het onderzoek naar de financiering van terroristische activiteiten.⁵⁹

55 Zie bijvoorbeeld Crettiez & Ferret (1999).

56 European Council, *Non-confidential Report on the Terrorism Situation and Trends in Europe*, Brussels, 20 November 2002, 14280/02, ENFOPOL 140.

57 Zie o.m. Cettina 1994; Lejeune 1992; Thuiller 2000; Wehner 1993.

58 European Council, *Draft Recommendations of the Management Board to the Council on the Future of the Counter-terrorism Task Force*, Brussels, 8 November 2002, 13699/1/02, EUROPOL 86, en European Council, *Role and Future Working Methods of the Working Group on Terrorism*, Brussels, 31 July 2002, 11231/02, COTER 41.

59 European Council, *European Union Action Plan to Combat Terrorism – Update of the Roadmap*, Brussels, 14 November 2002, 13909/1/2, JAI 243, pp. 6, 14 en 31.

21.5 Toekomstvisies van de Europese Conventie en de Europese Commissie

Hiervoor is in twee opeenvolgende stappen een meer formele en een meer materiële analyse gemaakt van de tegenwoordige ontwikkeling van de politieke samenwerking in het EU. Deze analyse is gemaakt met het oog op een evaluatie van de toekomstplannen van de Europese Conventie en de Commissie. Om deze plannen te kunnen evalueren ligt het voor de hand dat eerst moet worden uiteengezet wat zij inhouden. Maar alvorens dit te doen is het aangewezen om de voornaamste uitkomsten van die twee analyses beknopt samen te vatten. Dit maakt de evaluatie van de plannen een stuk eenvoudiger.

21.5.1 Uitkomsten van de analyse van de tegenwoordige ontwikkeling

De eerstbedoelde (formele) analyse heeft aan het licht gebracht dat in de voorbije jaren zowel *bottom up* als *top down* belangrijk werk werd verzet in de Derde Pijler: uitgaande van de VEU en de bijbehorende actieplannen is zowel via (de incorporatie van) de Schengen Overeenkomst 1990 en de Europol Overeenkomst 1995 als via de EU Overeenkomst 2000 een veelomvattend raamwerk van belangrijke mogelijkheden voor indringende politie-samenwerking tussen de lidstaten geschapen. Dit neemt echter niet weg dat er gaandeweg een niet gering aantal problemen is blijven liggen respectievelijk aan het licht is gekomen waarvoor vroeg of laat een oplossing moet worden gezocht. Hierbij moet niet alleen worden gedacht aan het procedurele vraagstuk van de wel erg gecompliceerde besluitvorming die er somtijds toe leidt dat beleidsinitiatieven pas na lange jaren resulteren in concrete uitvoeringsmaatregelen, met als afschrikwekkend voorbeeld de herziening van de Europol Overeenkomst naar de letter van het Verdrag van Amsterdam. Noch moet alleen worden gedacht aan institutionele vraagstukken, in het bijzonder aan de houdbaarheid van het onderscheid tussen de drie Pijlers op politiegebied nu meer en meer de samenhang tussen deze drie werkkterreinen van de EU duidelijk is geworden en ook steeds sterker wordt beklemtoond in het beleid van de Raad en de Commissie. Er zijn echter ook diverse inhoudelijke vraagstukken waarvoor vroeg of laat een oplossing moet worden gevonden. In eerste instantie kan hier worden verwezen naar de zeer problematische verhouding tussen Europol en OLAF, met als achterliggende vraag: hoe wil de EU, zeker als de pijlerstructuur grotendeels wordt opgeheven, op termijn haar politiemacht organiseren? In tweede instantie gaat het om de uit-

werking van een doorzichtig en coherent buitenlands politiebeleid van de EU in samenhang met het politiebeleid dat wordt gevoerd in wat we nu nog maar gemakshalve de Derde en de Eerste Pijler zullen noemen. En in derde instantie ligt het probleem in het verschiet van de justitiële zeggenschap over het optreden van Europol en OLAF; zowel in de vorm van de opbouw van een Europees openbaar ministerie als in de vorm van de verdere inschakeling van het Hof van Justitie in Luxemburg.

De laatstbedoelde (materiële) analyse heeft laten zien dat het eigenlijk niet mogelijk is te zeggen wat het werkelijke effect is (geweest) van de inspanningen die de EU zich in de voorbije tien jaar op het terrein van de politieke samenwerking heeft getroost, op het niveau van de veiligheid ten overstaan van (georganiseerde) misdaad in de 'ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid'. Niemand zal willen betwisten dat de mogelijkheden die er zijn gekomen om samen te werken, in een bepaald aantal gevallen zeker een rol hebben gespeeld in de succesvolle afronding van het onderzoek. Waarom zouden die mogelijkheden anders zijn benut? Maar meer in het algemeen bezien – op het niveau van de aard, omvang en ontwikkeling van die misdaad in de EU – valt over dat effect niet veel, om niet te spreken van niets, te zeggen. Enerzijds niet omdat er onvoldoende onderzoek is met betrekking tot de (georganiseerde) misdaad in de EU, zeker ook in relatie tot die vormen van deze misdaad die in de VEU met zoveel woorden worden genoemd. Anderzijds niet omdat er niet of nauwelijks onderzoek wordt gedaan naar de praktijk van de politieke samenwerking in de sfeer van de (georganiseerde) misdaad, laat staan naar de effecten hiervan op de veiligheid in de EU ten aanzien van die (georganiseerde) misdaad. Dit is na zoveel jaren van (discussie over) samenwerking een wat treurige vaststelling natuurlijk, maar zij dringt zich op aan ieder die de feiten onder ogen wil zien. Wat dit betreft is de Derde Pijler nog altijd meer een politieke onderneming dan een bestuurlijk bedrijf. Politieke denkbeelden wegen nog altijd zwaarder dan harde feiten.

Alvorens aan de hand van de voorgaande vaststellingen een oordeel te vellen over de plannen van de Europese Conventie en de Commissie moeten deze plannen vanzelfsprekend eerst worden uiteengezet.

21.5.2 Voorstellen van de Europese Conventie

Op 28 oktober 2002 maakte de voorzitter van de Conventie het voorontwerp van een constitutioneel verdrag bekend dat naar haar oordeel de toekomstige grondslag moet vormen voor de EU. Dit verdrag moet in de plaats

komen van de twee bestaande verdragen, de VEU en de TEC. In dit verdrag is een titel voorzien met het opschrift '*Internal Security*', dat niet langer alleen zal handelen over politieke en justitiële samenwerking maar over '*policy on police matters and against crime*'.⁶⁰ Wat deze mistige woorden betekenen kan enigermate worden opgemaakt uit het *final report of working group X*, die zich moest buigen over 'vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid'.⁶¹ Deze werkgroep komt ook tot de slotsom dat in het nieuwe verdrag alle bepalingen betreffende de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid moeten worden ondergebracht in een afzonderlijke titel en dat bij hun uitwerking elementen van de communautaire methode – besluiten bij (gekwalificeerde) meerderheid van stemmen, medebeslissingsmacht voor het Europese Parlement et cetera – moeten worden gecombineerd met versterkte coördinatie van de operationele samenwerking op het niveau van de EU onder gelijktijdige versterking van de rol van de nationale parlementen. De reden waarom de werkgroep meent dat een dergelijke ingrijpende herziening moet plaatsvinden, is dat de meeste overeenkomsten van de Raad nog steeds niet zijn geratificeerd door alle lidstaten, dat overeenkomsten zeer moeilijk zijn te wijzigen en dat besluiten geen rechtstreekse werking hebben. De inzet van andere instrumenten is in haar ogen dus geboden.

Toegespitst op de politieke samenwerking geeft de werkgroep als haar mening te kennen dat de omschrijving hiervan in artikel 30 VEU is '*broadly adequate*'. De verdeling van operationele verantwoordelijkheden tussen nationale diensten, Europol, OLAF en in de toekomst wellicht een Europese grenswacht mist in haar ogen daarentegen '*efficiency, transparency and accountability*'. Om deze problemen enigermate te verhelpen zouden binnen de Raad de wetgevende taken moeten worden onderscheiden van de operationele taken en zouden deze laatste moeten worden toevertrouwd aan een speciaal orgaan. Een fusie tussen bijvoorbeeld Europol en OLAF bepleit zij echter niet. Wel zou de taakomschrijving van Europol moeten worden vervangen door een meer algemene bepaling in het nieuwe verdrag om zo de wetgever meer speelruimte te geven '*to develop Europol's tasks and powers*'. Deze ruimte moet worden benut om niet alleen de centrale rol van Europol in de Europese politieverwerking te markeren, maar ook om aan te duiden dat de bevoegdheden van Europol '*may include powers relating to intelligence, co-ordination and carrying out of investigations, as well as participation in operational actions to*

60 European Convention, *Preliminary Draft Constitutional Treaty*, 28 October 2002, CONV 369/02.

61 European Convention, *Final Report of Working Group X 'Freedom, Security and Justice'*, 2 December 2002, CONV 426/02.

be carried out jointly with member states services or in joint teams'. Zeker als Euro-pol zich zou ontwikkelen tot een dergelijke executieve opsporingsdienst zou de democratische controle over deze dienst moeten komen te liggen bij het Europese Parlement en bij de Raad, en de justitiële controle bij het Europese Hof van Justitie. De meningen in de werkgroep zijn overigens zowel verdeeld over de uitbouw van Eurojust tot een Europees openbaar ministerie als over de oprichting van een openbaar ministerie dat enkel en alleen zou dienen tot bescherming van de financiële belangen van de EG. Of Eurojust op den duur zou moeten gaan fungeren als een openbaar ministerie voor Euro-pol is eveneens een strijdpunt.

21.5.3 Voorstellen van de Europese Commissie

De Commissie heeft langs twee wegen haar opvattingen kenbaar gemaakt over de vernieuwing van de verdragsrechtelijke grondslagen van de EU. Op 4 december 2002 heeft zij enerzijds – zijdelings in antwoord op de voorstellen van de Conventie – een mededeling gepubliceerd over de toekomstige institutionele structuur van de EU en anderzijds – via haar voorzitter – een voorontwerp van grondwet voor de EU bekend gemaakt dat werd voorbereid door een groep van deskundigen.⁶² De Commissie sluit zich in deze beide documenten aan bij de gedachte van de Conventie dat er één enkele constitutionele grondwet moet komen. In de voorstelling van deze grondwet wordt niet veel aandacht besteed aan wat nu de Derde Pijler is. Er wordt alleen opgemerkt dat er met het wegvallen van de pijlerstructuur geen reden meer is om de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken niet onder dezelfde algemene regels te laten vallen als die van toepassing zijn op het beleid van de EU in het algemeen. In deel III van het voorontwerp wordt in deel 3 gehandeld over de *'reinforcement of the area of freedom, security and justice'*. Hierin komt vanzelfsprekend ook *'criminal law and police cooperation'* aan de orde.

Artikel III-91 geeft een nadere omschrijving van de onderwerpen die in aanmerking komen voor politieke samenwerking in het algemeen: verzameling etc. van informatie, opleiding en uitrusting, en gemeenschappelijke operaties door diensten van een aantal lidstaten. Speciaal aangaande Euro-pol

⁶² European Commission, *For the European Union Peace, Freedom, Solidarity; Communication of the Commission on the Institutional Architecture*, Brussels, 11 December 2002, COM (2002) 728 final/2, en European Commission, *Constitution of the European Union; Contribution to a Preliminary Draft; Feasibility Study*, Brussels, 4 december 2002.

wordt in lid 2 van artikel III-92 gesteld dat haar taak zal zijn *'to organise the collection and processing of relevant information which the services of the member states submit to it and to organise and coordinate specific investigation activities and operational activities carried out by the authorities of the member states, or by joint teams involving a number of such authorities'*. Voor het overige wordt Europol hier aangeduid als een *'agency of the Union'* waarvan de structuur en de werking in een aparte wet zullen worden vastgelegd.

Om het totale beeld te krijgen van hoe in de schoot van de Commissie wordt gedacht over de toekomst van de politieële samenwerking, is het aangegeven om ook kennis te nemen van haar eerdere mededeling over de toekomst van de EU.⁶³ In deze mededeling ziet zij de politieële en justitieële samenwerking in nauwe samenhang met de grensbewaking en het vreemdelingenbeleid: *'The removal of economic borders and freedom of movement go hand in hand with rights and guarantees and are difficult to reconcile with the maintenance of police and judicial borders which protect the perpetrators of illicit activities'*. Daarenboven mag de buitenlandse dimensie van dit gecompliceerde vraagstuk zeker ook niet uit het oog worden verloren *'for it will add to the close and privileged relations the Union intends to cultivate with its neighbours'*. In termen van beleid betekent dit alles dat er collectieve actie nodig is in de sfeer van *'control and surveillance of our external borders'* en in de sfeer van *'immigration and asylum'*. En om doeltreffend te kunnen optreden tegen georganiseerde misdaad en terrorisme is het nodig om een gemeenschappelijk raamwerk te ontwikkelen *'for inter-country judicial and police cooperation in investigations and prosecutions'*.

Welke taak de EU hierbij precies moet vervullen, legt de Commissie uit waar in de mededeling wordt gesteld dat op het terrein van de politieële samenwerking de meeste doeleinden kunnen worden bereikt door samenwerking tussen de politieoverheden van de lidstaten: *'The Union's potential action should be limited, within the Treaty, to defining conditions for introducing mechanisms whereby the national authorities can exchange information and cooperate effectively'*. Dit neemt in haar ogen niet weg dat Europol in operationele termen op hetzelfde niveau moet worden gebracht als Eurojust *'in order to guarantee the effective running of police and judicial investigations at the European level'*. Zij voegt hieraan toe dat in de toekomst ook de kwestie van de democratische en justitieële controle over Europol moet worden opgelost. Hoe, laat zij in het midden. Wel pleit de Commissie ook hier voor de oprichting van een Europees openbaar ministerie met het oog op de bescherming van de finan-

63 European Commission, *A Project for the European Union*, Brussels, 22 May 2002, COM (2002) 247 final.

ciële belangen van de EC en in het verlengde hiervan voor de *'adoption of rules on criminal proceedings in cases of cross-border fraud'*. Aan OLAF gaat de Commissie in deze mededeling echter helemaal voorbij, laat staan dat zij raakt aan de verhouding tussen deze politiedienst en Europol.

21.5.4 Evaluatie van deze voorstellen in het licht van de analyse

Wanneer deze voorstellen voor de toekomstige ontwikkeling van de politie-samenwerking nu worden beoordeeld in het licht van de vaststellingen omtrent de tegenwoordige ontwikkeling hiervan, dan kan het volgende worden opgemerkt.

In de eerste plaats kan slechts worden ingestemd met de plannen van zowel de Conventie als de Commissie om de pijlerstructuur af te schaffen en de bestaande verdragen te vervangen door een enkel constitutioneel verdrag. Zij hebben in de voorbije jaren een zeer belangrijke rol gespeeld in de ontwikkeling van formele kaders voor operationele samenwerking op politiegebied, maar vormen op dit moment overwegend hinderpalen voor haar verdere ontplooiing. In het verlengde hiervan kan worden opgemerkt dat er – gelet op de rol van de politie bij de handhaving van de soevereiniteit van de lidstaten en bij de uitoefening van hun geweldsmonopolie – veel voor te zeggen valt om ook de politie-samenwerking een eigen plaats te geven in de institutionele en procedurele structuren van de EU zoals die in het toekomstige verdrag worden uitgetekend, maar de besluitvorming omtrent deze vorm van samenwerking niettemin meer op communautaire leest te schoeien om de afstand tussen beleidsinitiatieven en hun praktische uitvoering aanzienlijk te kunnen bekorten.

In de tweede plaats moet erop worden gewezen dat de Conventie geen consequenties verbindt aan de afschaffing van de pijlerstructuur en dus in wezen kennelijk geen oog heeft voor de toenemende (behoefte aan) integratie van het politiebeleid, dat nu nog in de drie pijlers afzonderlijk wordt gevoerd. In haar voorstellen komt zij in elk geval niet toe aan een bespreking van deze laatste kwestie. Zij beperkt zich, eigenaardig genoeg, hoofdzakelijk tot commentaar op de politie-samenwerking zoals die tot nu toe in het kader van de Derde Pijler wordt georganiseerd. De Commissie daarentegen geeft duidelijk aan dat er een geïntegreerd politiebeleid moet komen voor de EU in haar geheel. Zij laat evenwel nog wat te zeer in het midden wat er voor nodig is om zulk een beleid op poten te zetten. Bij wat hiervoor nodig is kan zeker worden gedacht aan een punt dat wel door de Conventie is aangestipt: de organisatie van de Raad en, voeg ik er zelf aan toe, de organisatie van de Commissie: zijn die voldoende geschikt om in samenspraak met het

Europese Parlement en de nationale parlementen een behoorlijk politiebeleid te ontwikkelen en de implementatie en uitvoering ervan afdoende te volgen? In de huidige situatie in elk geval niet.

In de derde plaats valt het op dat zowel de Conventie als de Commissie voorbijgaan aan diverse belangrijke kwesties die te maken hebben met de organisatie van het politiewezen in de EU. Het voornaamste punt in dit verband is dat zij beide niets zeggen over de verhouding tussen OLAF en Europol. Was dit een te heet hangijzer? Maar hoe het ook zij: dit kan niet. Met het oog op de verdwijning van de pijlerstructuur is het onontkoombaar dat men zich buigt over de vraag hoe in de toekomst het politieapparaat van de EU moet worden georganiseerd. Een ander belangrijk punt is dat de Conventie – in tegenstelling tot de Commissie – wel voelt voor een meer executief Europol in de toekomst maar dat zij daarbij, eigenaardig genoeg, de kwestie van de justitiële zeggenschap over deze dienst buiten beschouwing laat. Dit kan natuurlijk ook niet: deze kwestie moet in dat geval worden geregeld. Wellicht heeft de verdeeldheid van opvatting over de toekomst van Eurojust en het Europees openbaar ministerie haar op dit punt parten gespeeld. De Commissie geeft terecht wel aan dat deze kwestie om een regeling vraagt, terwijl zij toch geen grootse plannen met Europol heeft. En ten slotte is er het punt dat de Commissie wel duidelijk aangeeft dat ook in de nieuwe EU de politieke samenwerking tussen de lidstaten van het allergrootste belang blijft, terwijl de Conventie in het geheel geen aandacht schenkt aan de rol van de lidstaten op dit vlak. Dit is temeer vreemd omdat de Commissie reeds in mei 2002 heeft aangegeven welke kant zij op dit punt uit wil: de introductie van mechanismen om die samenwerking te bevorderen – en de vraag welke mechanismen, naar de toekomst toe dus echt wel een heel relevante vraag is. Is het omdat de Conventie nog veel verder dan de Commissie afstaat van de politieke samenwerking tussen de lidstaten zoals die dagdagelijks feitelijk plaatsgrijpt?

In de vierde plaats moet in aansluiting op deze laatste opmerking natuurlijk worden gewezen op het feit dat het bij lezing van de onderhavige stukken in het oog springt dat nooit, maar dan ook werkelijk nooit, de vraag wordt gesteld naar de doeltreffendheid van de politieke samenwerking zoals die in de voorbije jaren is ontwikkeld, laat staan dat er beroep wordt gedaan op onderzoek of onderzoekers om bepaalde standpunten te verdedigen of ter discussie te stellen. Wat er in de Derde Pijler feitelijk gebeurt is zowel bij de Conventie als bij de Commissie dus nauwelijks van belang als het om de toekomst gaat. Kennelijk vertrouwt men in 'Brussel' volledig op de indrukken die men persoonlijk van de feitelijke situatie heeft en/of laat men zich volledig leiden door de politieke haalbaarheid van voorstellen. De vraag of de

voorstellen die nu worden gedaan wel of niet iets zullen toevoegen aan de veiligheid in de Europese Unie, wordt dus ook niet gesteld, laat staan op de een of andere manier beantwoord. Dat dit een onverantwoorde handelwijze is, spreekt in mijn ogen voor zichzelf. De veiligheid is voor veel burgers in de EU terecht een grote bekommernis en de aantasting daarvan door allerlei vormen van georganiseerde misdaad is een serieus probleem. Voor beleidsmakers komt het er dan ook op aan de proporties van dat probleem zo goed mogelijk te (laten) inschatten en om het aan te pakken voorstellen te doen die sporen met de ernst ervan.

21.6 Besluit

In deze bijdrage is alle aandacht gegaan naar de harde kern van de politieke samenwerking zoals die in de artikelen 29-30 is geregeld: samenwerking bij de beheersing van (georganiseerde) misdaad, terrorisme inbegrepen. Dat hierbij het accent werd gelegd op de repressieve bestrijding van zulke misdaad is niet verwonderlijk. De preventieve bestrijding ervan, hoe belangrijk ook, is in het kader van de EU nog steeds niet uit de verf gekomen.⁶⁴ De politieke samenwerking in de sfeer van de openbare orde en de hulpverlening is wegens plaatsgebrek geheel buiten beschouwing gebleven.⁶⁵ Zij wordt evenwel ook steeds belangrijker voor de lidstaten van de EU.⁶⁶

In haar *Biannual update of the scoreboard to review progress on the creation of an area of 'freedom, security and justice' in the European Union* spreekt de Commissie zich gematigd positief uit over de voortgang die is geboekt op het vlak van de politieke samenwerking: *'The fight against crime, including terrorism, is a Union priority on which substantial progress was made both in operational cooperation and in the European-level legislative basis to promote and facilitate such cooperation'*.⁶⁷ Deze evaluatie spoort wat de wetgeving betreft met de evaluatie die hiervoor werd gemaakt. Er is inderdaad veel bereikt bij het scheppen van formele kaders voor politieke samenwerking. Wat de operationele kant ervan betreft is mijn evaluatie echter veel terughoudender. Ik weet niet of er werkelijk

64 Zie o.a. Fijnaut (2002).

65 De *Police Cooperation Working Party* heeft verleden jaar in kaart gebracht op welke terreinen samenwerking plaatsgrijpt of op z'n minst mogelijk is. Zie European Council, *Police Cooperation Matrix*, Brussels, 27 May 2002, 9231/02, ENFOPOL 70.

66 Een goed voorbeeld hiervan is de samenwerking bij grote voetbal evenementen. Vergelijk Adang & Cuvelier (2001).

67 European Commission, Brussels, 30 May 2002, COM(2002) 261 final, p.8.

zoveel vooruitgang is geboekt in de sfeer van die operationele samenwerking. Kijkend naar de gemengde berichten over de werking van Europol is er reden om te twijfelen aan de geldigheid van deze claim. Bij gebrek aan (wetenschappelijk) onderzoek naar de feitelijke toedracht van de politieke samenwerking ten aanzien van (georganiseerde) misdaad in de EU valt echter niet goed uit te maken wie het bij het rechte eind heeft.

Toch is deze twijfel aan hetgeen in het nabije verleden werkelijk werd gepresteerd, niet de enige reden om te vragen naar meer onafhankelijk en onpartijdig onderzoek betreffende een vraagstuk dat in de EU zo hoog genoteerd staat op de politieke agenda. De andere reden is de behoefte aan een meer open en meer indringende discussie over de toekomst van de politieke samenwerking in de EU. Hiervoor is gedemonstreerd dat de voorstellen die hieromtrent zijn gedaan door de Conventie en de Commissie op belangrijke (formele en materiële) vragen geen of onvoldoende antwoord geven. Omdat zij op geen enkele manier worden gerelateerd aan de werkelijke problemen van (georganiseerde) misdaad in de EU, ogen zij in een aantal opzichten trouwens ook weinig innovatief, zelfs erg bureaucratisch. Mede hierom valt er veel voor te zeggen om – in navolging van wat de commissie-Hubert enkele jaren geleden in Frankrijk heeft gedaan – scenario's uit te (laten) werken waarin in functie van bepaalde probleemstellingen en gegeven bepaalde politieke en juridische kaders wordt nagegaan op welke manieren de politieke samenwerking tussen de lidstaten kan respectievelijk moet worden uitgebouwd.⁶⁸ Een dergelijke manier van werken prikkelt niet alleen de fantasie maar bewerkstelligt ook een grondige discussie over wat er op het spel staat.

Neem bijvoorbeeld het standpunt van de Commissie dat de Unie zich in de toekomst moet beperken tot '*defining conditions for introducing mechanisms whereby the national authorities can exchange information and cooperate effectively*'. Deze taakstelling kan heel eng worden uitgelegd: verdere verfijning van de verdragen die een en ander formeel mogelijk moeten maken. Maar zij kan ook heel breed worden geïnterpreteerd en – naar het voorbeeld van wat de Commissie heeft gesteld ten aanzien van de modernisering van het Europees kartelrecht – betekenen dat de Unie niet alleen het netwerk van verdragen verder moet verfijnen, maar ook de bevoegdheid moet hebben om standaarden uit te werken waaraan de organisatie en de werking van de politieapparaten in de lidstaten met het oog op de beleidsprioriteiten van de EU en hun

68 Commissariat Général du Plan, *Quels Avenirs pour l'Europe de la Justice et de la Police? Rapport du Groupe Présidé par Patrick Hubert*, Paris: La Documentation française, 1999.

onderlinge samenwerking bij de verwezenlijking daarvan moeten voldoen.⁶⁹ En niet alleen papieren standaarden mogen uitwerken maar ook mogen controleren of die standaarden in de praktijk feitelijk worden gehaald. Het is de uitwerking van dit soort van alternatieven waarop hiervoor, toen het ging over het schrijven van scenario's, werd gezinspeeld.

Het moet in zekere zin worden betreurd dat de totstandkoming van het nieuwe constitutionele verdrag voor de EU in zo'n hoog tempo wordt afgewikkeld en zonder veel publieke samenspraak met allerlei groepen belanghebbenden en geïnteresseerden. Een troost is dat met zulk verdrag de EU bepaald niet is voltooid. In de komende jaren is er dus nog ruimte genoeg voor discussie over haar nadere inrichting, zeker op het zo gevoelige punt van de politieke samenwerking. En misschien bevordert een nieuw verdrag wel de behoefte bij beleidsmakers aan behoorlijk wetenschappelijk onderzoek naar (georganiseerde) misdaad en politieke samenwerking. Het plaatst ook hen immers voor allerhande nieuwe vragen.

69 European Commission, *White Paper on Modernisation of the Rules Implementing Articles 85 and 86 of the EC Treaty*, Brussels, 28 April 1999, Commission Programme 99/027. Zie in deze samenhang ook Fijnaut (2000b).