

Justitie en Politie in de Unie: van Lissabon over Stockholm naar Brussel

WILLY BRUGGEMAN ^[1] EN ALEXANDRA DE MOOR ^[2]

Van 1 juli tot en met 31 december 2010 nam België, toch een van de grondleggers van de Europese gedachte, voor de twaalfde keer het voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie (EU) waar.^[3] Het laatste daaraan voorafgaand Belgisch voorzitterschap dateerde alweer van de tweede jaarhelft van 2001. Sinds januari 2007 is het EU-voorzitterschap anders geregeld: drie lidstaten vervullen gezamenlijk gedurende anderhalf jaar het voorzitterschap van de Europese vakronden. België kreeg in dit 'Trio Presidency' het gezelschap van Spanje (eerste jaarhelft 2010) en Hongarije (eerste jaarhelft 2011).^[4]

België bleef weliswaar gespaard van onverwachte tegenslagen of crisissen (geen 'nine eleven' zoals in 2001), maar het binnenlands gesternte waaronder het voorzitterschap moest functioneren, was niet optimaal. Ons land moest het immers zien te klaren met een ontslagnemende federale regering. Nochtans prees de Financial Times het Belgisch voorzitterschap de hemel in omdat "the complexity of Belgium's domestic politics seems to be an ideal training ground for the three-dimensional chess game that is the EU". Hier werd wel fijntjes aan toegevoegd dat "with their own government in paralysis, idle Belgian ministers have plenty of time to devote to their EU presidency".^[5] Of hoe elk nadeel zijn voordeel heeft ...

Dit themanummer focust op het Belgisch voorzitterschap – onderdeel Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ). Deze vlag dekt natuurlijk vele ladingen: politieke samenwerking en douanesamenwerking, civiele bescherming, justitiële samenwerking in burgerlijke zaken en strafzaken, visumbeleid, asiel en migratie. Het is niet de bedoeling alles de revue te laten passeren, wel om discussie te voeren over een aantal belangrijke thematische dossiers. De locomotieftekst moet deze discussie op gang trekken.

Van Lissabon via Stockholm naar Brussel

De omstandigheden waaronder België in 2010 het voorzitterschap vervulde waren bijzonder. Zo was er de langverwachte inwerkingtreding van het verdrag van Lissabon (1 december 2009) en de aanneming van het programma van Stockholm, en het fonkelnieuwe meerjarenprogramma voor Justitie en Binnenlandse Zaken (2010-2014).

De Europese Unie had een lange weg afgelegd alvorens in Lissabon te arriveren. Het laatste decennium werd dan ook gekenmerkt door een reeks verwoede pogingen om de

Europese instellingen te hervormen. Met het verdrag van Lissabon is gekozen voor een verdrag dat de bestaande verdragen amendeert en hernoemt eerder dan voor een heuse Europese Grondwet.^[6] Het vernieuwde VEU (verdrag betreffende de Europese Unie) bevat de algemene en institutionele principes van de Unie en de regels in verband met het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid, terwijl het nieuwe VWEU (verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie, voorheen VEG, verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap) het overige materiële recht huisvest, met inbegrip van de volledige ruimte van vrijheid, veiligheid en recht.

Hiermee kwam meteen een einde aan de "schizofrene institutionele en juridische situatie [*sic*]"^[7] eigen aan de pijlerstructuur. Een aantal bevoegdheidsdomeinen die een plaats hadden gekregen binnen de intergouvernementele derde pijler – asiel, migratie, buitengrenzen en justitiële samenwerking in burgerlijke zaken – waren immers per 1 mei 2004^[8] definitief overgeheveld naar de supranationale eerste pijler.

[1] Voorzitter van de federale politieraad en professor politiewetenschappen aan het Benelux Universitair Centrum.
[2] Assistente strafrecht verbonden aan het *Institute for International Research on Criminal Policy*, Universiteit Gent.
[3] De Raad van de Europese Unie – vaak ook de Raad van Ministers of kortweg de Raad – bestaat uit vertegenwoordigers van de 27 lidstaten op ministerieel niveau. De Raad, die moet besluiten over de samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ), is samengesteld uit de ministers voor die departementen. Tijdens het Belgisch voorzitterschap waren dat Stefaan De Clerck (CD&V, minister van Justitie), Annemie Turtelboom (Open VLD, minister van Binnenlandse Zaken) en Melchior Wathelet (CDH, staatssecretaris voor Migratie- en Asielbeleid).
[4] Besluit van de Raad van 1 januari 2007 houdende vaststelling van de volgorde voor de uitoefening van het voorzitterschap van de Raad, *PB L* 4 januari 2007, afl. 1.
[5] "Why Belgium is the ideal holder of the EU Presidency", *Financial Times*, 20 september 2010.

[6] Verdrag van Lissabon tot wijziging van het verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, *PB C* 17 december 2007, afl. 306.
[7] Advies van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken aan de Commissie constitutionele zaken inzake het verdrag van Lissabon, 18 december 2007.
[8] Vijf jaar na de inwerkingtreding van het verdrag van Amsterdam (1 mei 1999).

De derde pijler bleef zo beperkt tot politieke en justitiële samenwerking in strafzaken. De afschaffing van de pijlerstructuur bracht een welkome vereenvoudiging van de besluitvormingsprocedure mee^[9], alsook een vereenvoudigde nomenclatuur van de rechtsinstrumenten en een vernieuwde bevoegdheid van het Hof van Justitie. Het strikt intergouvernementele karakter van de derde pijler werd echter al een aantal jaren ter discussie gesteld. In die zin zijn de veranderingen door het verdrag van Lissabon eerder een bevestiging van een evolutie, dan een revolutionaire omwenteling. Ook inhoudelijk kan er wat betreft de voormalige derdepijlerdomeinen (politie en justitie) moeilijk gesproken worden van een ware ‘Europese metamorfose’.^[10]

Goedgekeurd door de Europese Raad^[11] in december 2009, aan het einde van het Zweedse voorzitterschap (tweede jaarhalf 2009), bepaalt het programma van Stockholm het werkkader van de Unie inzake justitie en binnenlandse zaken voor de periode 2010-2014.^[12] Het programma van Stockholm is het derde vijfjarenplan op rij – na het Haags programma (2005-2009) en het programma van Tampere (2000-2004) – dat prioriteiten vaststelt voor de ontwikkeling van de Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en recht.

In het Actieplan van april 2010 heeft de Commissie deze prioriteiten omgezet in concrete actie.^[13] Het gaat om initiatieven die de Commissie zelf van plan is te nemen. De uitvoering van het programma van Stockholm is echter ook de collectieve verantwoordelijkheid van de opeenvolgende voorzitterschappen. C. Fijnaut vergeleek het programma van Stockholm al met een ‘grabbelton’.^[14] In welke mate heeft het Belgisch voor-

Een voorzitter kan zich uitsluitend onderscheiden door het aanbrengen en verschuiven van accenten op de Europese agenda, maar waarmee kon België uitpakken?

zitterschap in de ton ‘gegrabbeld’? Voorzitterschappen bieden, anders dan vroeger, weinig gelegenheid meer om met eigen agenda’s te komen en nationale belangen te doen gelden. De beleidsvrije ruimte is zeer klein geworden. Ieder voorzitterschap vertrekt immers vanuit de lopende Europese agenda. Tel hierbij op: de korte duur van het voorzitterschap (zes maanden), de afhankelijkheid van het succes van voorgaande voorzitterschappen en de verwachting dat een land ten tijde van zijn voorzitterschap de eigen voorkeuren ondergeschikt maakt aan de rol van onpartijdige hoeder van de Europese belangen, dan moet welhaast de conclusie zijn dat een voorzitter zich uitsluitend kan onderscheiden door het aanbrengen en verschuiven van accenten op de Europese agenda.

Het Belgisch voorzitterschap diende zich vooral ook in te schakelen in het 18-maandenprogramma van de Raad dat werd opgesteld door het trio Spanje - België - Hongarije. Behalve een algemeen programma was er een programma specifiek voor justitie en binnenlandse zaken (januari 2010-juni 2011).^[15] Het trio ging hierin de verbintenis aan alles in het werk stellen om het programma van Stockholm in de praktijk te brengen. De continuïteit en de coherentie hebben ongetwijfeld baat bij een programmatie voor anderhalf jaar. Het is genoegzaam bekend dat het ‘toerbeurtsysteem’ van zesmaandelijks roterende voorzitterschappen niet noodzakelijk bijdraagt tot goed bestuur.^[16] Het werd niet afgeschaft – daarvoor waren politici en ambtenaren in de lidstaten te gehecht aan de tijdelijke glorie – maar toch gemilderd in de figuur van het *Trio Presidency*. Het *JHA Trio Presidency Programme* liet elk lid van het trio toe om nieuwe energie in

bepaalde prioriteiten te stoppen. Zo kon Spanje scoren met een Europese strategie voor interne veiligheid.^[17] Dit thema-nummer is een mooie gelegenheid om na te gaan waarmee België zoal kon uitpakken.

Alvorens het programma van het Belgisch voorzitterschap van naderbij te bekijken, worden kort de taken van het voorzitterschap geschetst. Samengevat komen die neer op:

- een *organiserende* taak (bijeenkomsten van alle geleidingen van de Raad organiseren);
- een *agenderende* taak (agendavoering van de Raad verzorgen);

[9] De ‘gewone wetgevingsprocedure’ behelst de vaststelling van wetgevingshandelingen door het Europees Parlement en de Raad samen (art. 288 VWEU). De Raad besluit voortaan ook met gekwalificeerde meerderheid van stemmen in plaats van met unanimitieit (art. 16 derde lid VEU).

[10] Zie uitgebreid W. De Bondt & A. De Moor, “De Europese metamorfose? De implicaties van het verdrag van Lissabon voor het Europees strafrecht”, *Panopticon* 2009, 1, 31-53.

[11] De Europese Raad – niet te verwarren met de Raad van de Europese Unie – is de naam die wordt gegeven aan de vergadering van staatshoofden of regeringsleiders van de 27 lidstaten samen met de voorzitter van de Europese Commissie. Sinds 1 januari 2010 wordt de Europese Raad voorgezeten door een vaste voorzitter, de Belg Herman van Rompuy.

[12] Het programma van Stockholm – een open en veilig Europa ten dienste en ter bescherming van de burger, CEU 17024/09, 2 december 2009.

[13] Een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht voor de burgers van Europa – Actieplan ter uitvoering van het programma van Stockholm, COM (2010) 171, 20 april 2010.

[14] C. Fijnaut, ‘Het voorstel voor het Stockholm Programma: een gebrekkige stimulans voor de discussie over de verdere ontwikkeling van de politieke en justitiële samenwerking in de Europese Unie’, *Panopticon* 2009, 6, 16.

[15] Zie het 18-maandenprogramma van de Raad (CEU 16771/09 van 27 november 2009) en het *JHA Trio Presidency Programme (January 2010 – June 2011)* (CEU 5008/10 van 4 januari 2010).

[16] F. Verbruggen & V. Franssen, “Glimlachen ... Niet bewegen ... Dank u. Pleidooi voor een sober en doordacht Belgisch EU-Justitie-voorzitterschap”, *Panopticon* 2009, 6, 67-68.

[17] Ontwerp van een interneveiligheidsstrategie voor de Europese Unie ‘Naar een Europees veiligheidsmodel’, CEU 5842/2/10, 23 februari 2010.

- een *bemiddelende* taak (vooruitgang van de besluitvorming bewerkstelligen, initiatieven ondernemen, partijen consulteren, compromisteksten formuleren); en
- een *vertegenwoordigende* taak (vertegenwoordiging van de Raad naar andere Europese instellingen en vertegenwoordiging van de Unie in de wereld^[18],^[19]

Het programma van het Belgische voorzitterschap

Het balanceren tussen eigen en Europese belangen is de achilleshiel van ieder voorzitterschap. Ontegensprekelijk werd in het programma van het Belgische voorzitterschap^[20] ingehaakt op het programma van Stockholm en het *JHA Trio Presidency Programme*, maar waren er ook eigen accenten? Het themanummer bekijkt dat op twee niveaus: wat de programmatie *as such* betreft – in de locomotieftekst – maar ook wat de invulling van de programmapunten betreft – in de discussieteksten. Een exhaustieve opsomming geven van alle programmapunten is onbegonnen werk en ook niet zinvol. Daarom wordt de tweedeling justitie - binnenlandse zaken en in het bijzonder politie gehanteerd voor een contextualisering van de voornaamste projecten en initiatieven.

Justitie

Wat meteen opvalt aan de programmatie van het Belgische voorzitterschap is het onevenwicht tussen de onderdelen justitie en politie. Dat kan op twee manieren geïnterpreteerd worden. Was het programma Justitie van het Belgische voorzitterschap ongeïnspireerd of werd er juist bewust getemporeerd? De agenda was bescheiden, maar dat strookte met de geest van het programma van Stockholm: geen ontwikkeling van allerlei nieuwe vormen van justitiële samenwerking in strafzaken, weliswaar met één grote uitzondering (het Europees onderzoeksbevel in strafzaken, *infra*). Ook vanuit academische hoek werd al geruime tijd gepleit voor een sober en doordacht Belgisch EU-Justitie-voorzitterschap: “Tenzij we de nationale wetgevers en praktijkmensen met een indigestie willen opzadelen, is het voor de EU tijd om hen te laten verteren: implementeren, evalueren,

[18] Zonder afbreuk te doen aan de bevoegdheden van de voorzitter van de Europese Raad en de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid.

[19] M. van Keulen & A. Pijpers, *Chairing the Enlarged Union: The Netherlands' 2004 EU Council Presidency*, The Hague, Netherlands Institute of International Relations *Clingendael*, 2005, 3. URL: http://www.clingendael.nl/publications/2005/20050430_cesp_european_paper_1.pdf.

[20] Zesmaandenprogramma van het Belgisch voorzitterschap van de Raad van de EU. URL: http://www.eutrio.be/files/bveu/media/source1854/documents/27782_PL_SPF_NL.pdf.

codificeren en zo nodig de technische en menselijke middelen ervoor vrijmaken”^[21]

Op de prioriteitenlijst van de minister van Justitie^[22] stonden onder meer het aandachtig volgen van de onderhandelingen met de Raad van Europa over de toetreding van de EU tot het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).^[23] Na de inwerkingtreding van het verdrag van Lissabon^[24] is de spoedige toetreding van de Unie immers van essentieel belang.

De justitiële samenwerking in de EU is gestoeld op twee principes: de wederzijdse erkenning en de harmonisering.

De wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen stond zeker ook centraal in het Belgische programma Justitie. De wederzijdse rechtshulp in strafzaken was het enige samenwerkingsdomein waarin een algemeen instrument voor wederzijdse erkenning nog ontbrak. Reeds in maart 2010 kwam een groep van zeven lidstaten, waaronder België, met een initiatief voor een Europees onderzoeksbevel (EOB).^[25] Dat beoogt een algemeen juridisch kader te scheppen voor de tenuitvoerlegging van onderzoeksmaatregelen ter verkrijging van bewijsmateriaal. Het Belgische voorzitterschap startte de discussie over het initiatief. Ook in Stockholm was de Europese Raad van oordeel dat moest worden gewerkt aan de totstandkoming van een op wederzijdse erkenning gebaseerd allesomvattend systeem voor de bewijsverzekering in zaken met een grensoverschrijdende dimensie. Wel werd de Commissie aangewezen als trekker van dit dossier. België begaf zich dus in het vaarwater van de Commissie ... Wat we zelf doen, doen we beter?

België erfde dan weer een ander ‘bevel’ van Spanje: het Europees beschermingsbevel.^[26] Gebaseerd op een gezamenlijk initiatief van twaalf lidstaten, waaronder België, is het doel slachtoffers van misdrijven die gevaar lopen een

[21] F. Verbruggen & V. Franssen, “Glimlachen ... Niet bewegen ... Dank u. Pleidooi voor een sober en doordacht Belgisch EU-Justitie-voorzitterschap”, *Panopticon* 2009, 6, 76.

[22] Richtsnoeren van het Belgisch voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie in het domein van Justitie. URL: http://www.just.fgov.be/index_nl.htm.

[23] Het onderhandelingsmandaat werd aangenomen onder Spaans voorzitterschap (JBZ-Raad van 3-4 juni 2010).

[24] Het verdrag van Lissabon biedt met artikel 6, tweede lid VEU de rechtsgrondslag voor de toetreding van de EU tot het EVRM.

[25] Initiatief voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees onderzoeksbevel in strafzaken, CEU 9145/10, 29 april 2010.

[26] Initiatief voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees beschermingsbevel, CEU 17513/09, 5 januari 2010.

bijzondere bescherming te bieden die effectief is in de gehele Unie. Hier zette het Belgisch voorzitterschap dus in op de afronding van wetgevende initiatieven, wat natuurlijk iets minder ‘sexy’ is dan het initiëren van dossiers, maar daarom niet minder belangrijk. Alleen zo wordt immers vooruitgang geboekt op de uitstaande Europese agenda.

Ook de verbetering van de follow-up van de tenuitvoerlegging van bestaande instrumenten voor wederzijdse erkenning was een algemene doelstelling van het Belgische voorzitterschap. Zo werd in juli 2010 een Europees seminarie gewijd aan de wetgevende en praktische implementatie van het Kaderbesluit van 27 november 2008 betreffende het toezicht op proeftijdmaatregelen en alternatieve sancties.^[27]

Harmonisering is in het Lissabon-tijdperk zeker niet dood en laat zich verder gelden als ondersteuning voor de wederzijdse erkenning, zeker nu de mogelijkheid tot opleggen van minimumvoorschriften niet langer beperkt is tot aspecten van *materieel* strafrecht, maar ook openstaat voor aspecten van *formeel* strafrecht.^[28] Onder het Belgische voorzitterschap werd de omvorming van de oude kaderbesluiten voor de aanpassing van nationale strafwetgevingen voortgezet. Het ging om Commissievoorstellen ter bescherming van de slachtoffers van mensenhandel en ter bescherming van kinderen tegen seksueel misbruik, seksuele uitbuiting en kinderpornografie, die ook al onder Spaans voorzitterschap waren besproken.^[29] Samen met de Commissie wilde het Belgische voorzitterschap ook vooruitgang boeken in de uitvoering van de zogenaamde ‘Routekaart voor een betere bescherming van verdachten en beklaagden in strafprocedures’, een pakket wetgevings- en andere initiatieven ter verster-

Het programma Justitie van het Belgische voorzitterschap heeft veel weg van ‘bestendigen wat loopt’.

king van de procedurele rechten.^[30] De volgorde van de in deze routekaart vervatte rechten was louter indicatief.^[31] De eerste stap, het recht op tolk- en vertaaldiensten, mondde uit in een richtlijn aangenomen onder Belgisch voorzitterschap, maar onderhandeld onder Spaans voorzitterschap.^[32] Zelf verleende het Belgische voorzitterschap voorrang aan de discussie over het nieuwe Commissievoorstel inzake het recht op informatie van aangehouden of gedetineerde personen.^[33]

Het Belgische voorzitterschap gaf ook voorrang aan de uitwerking van het nieuwe juridische kader van Eurojust, de justitiële samenwerkingseenheid van de EU, en lanceerde het debat over de vooruitzichten ontstaan door het verdrag van Lissabon, inclusief de doorgroeimogelijkheid naar een Europees Openbaar Ministerie.^[34] Deze denkoefening kan zeker geen kwaad, maar het blijft wachten op initiatief van de Commissie vanaf 2012.^[35]

Het programma Justitie van het Belgische voorzitterschap heeft dus veel weg van ‘bestendigen wat loopt’. Dat geldt echter niet voor de praktische gerechtelijke samenwerking in de grensgebieden. Noem dat gerust een Belgisch stokpaardje. België heeft natuurlijk heel wat ervaring en wil die maar al te graag delen met de andere lidstaten. Het Belgische voorzitterschap was van mening dat er zo nauw mogelijk moet worden samengewerkt op lokaal vlak – versta: in de grensgebieden. Op dat vlak is de politieke samenwerking reeds behoorlijk ontwikkeld, wat nog niet het geval is op het justitiële vlak.

[27] URL: http://www.just.fgov.be/eu_nl/doc/proeftijd.pdf en <http://www.eutrio.be/nl/implementatie-van-het-kaderbesluit-probatie>. Kaderbesluit 2008/947/JBZ van de Raad van 27 november 2008 inzake de toepassing van het beginsel van de wederzijdse erkenning op vonnissen en proeftijdbeslissingen met het oog op het toezicht op proeftijdvoorwaarden en alternatieve straffen, *PB L* 16 december 2008, afl. 337.

[28] Art. 82 tweede lid VWEU vermeldt a) de wederzijdse toelaatbaarheid van bewijs tussen de lidstaten; b) de rechten van personen in de strafvordering; c) de rechten van slachtoffers van misdrijven; d) andere specifieke elementen met betrekking tot de strafvordering.

[29] Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad ter bestrijding van seksueel misbruik, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, en tot intrekking van Kaderbesluit 2004/68/JBZ, COM (2010) 94, 29 maart 2010); Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers, en tot intrekking van Kaderbesluit 2002/629/JBZ, COM (2010) 95, 29 maart 2010).

[30] In oktober 2009 goedgekeurd in de vorm van een resolutie van de Raad, CEU 14552/1/09, 21 oktober 2009).

[31] Vertaling en vertolking; informatie over de rechten en informatie over de beschuldiging; juridisch advies en rechtsbijstand; communicatie met familie, werkgever en consulaire autoriteiten; bijzondere waarborgen voor kwetsbare verdachten of beklaagden; een groenboek over voorlopige hechtenis.

[32] Richtlijn 210/64/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 betreffende het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures, PE 27/1/10, 20 oktober 2010).

[33] Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het recht op informatie in strafprocedures, COM (2010) 392, 20 juli 2010).

[34] Zie G.A.M. Strijards, “Het Europees openbaar ministerie, herleefd te Lissabon. Acceleratie in twee snelheden”, *Delikt en Delinkwent* 2007, 603-626.

[35] Voorstel voor een verordening om Eurojust bevoegd te maken om onderzoeken in te stellen, de interne structuur van Eurojust efficiënter te maken en het Europees Parlement en de nationale parlementen te betrekken bij de evaluatie van Eurojust (tijdschema: 2012) – Mededeling over de oprichting van een Europees openbaar ministerie (EPPO) vanuit Eurojust (tijdschema: 2013). Zie COM (2010) 171, 20 april 2010, p. 20.

Het Belgische voorzitterschap wenste dan ook een impuls te geven aan de praktische, grensoverschrijdende samenwerking tussen magistraten in de grensregio's, te beginnen met de uitwisseling van *best practices* tussen gerechtelijke autoriteiten. De plenaire vergadering van het Europees Justitieel Netwerk (EJN) in november 2010 was eraan gewijd. De academische noot op deze conferentie werd verzorgd door de Gents-Tilburgse tweespan, B. De Ruyver en C. Fijnaut die samen tekenen voor een deel van het onderzoek over de politieke en justitiële samenwerking tussen België, Duitsland en Nederland, in het bijzonder in de Euregio Maas-Rijn.^[36] Zou deze Euregio de proeftuin kunnen zijn voor samenwerking in de gehele Unie?^[37]

Binnenlandse Zaken, in het bijzonder Politie

Dezelfde justitiële bescheidenheid valt niet te bespeuren bij het Belgische programma Binnenlandse Zaken, in het bijzonder politie. Integendeel, er lag onder meer een erg ambitieus programma voor van de Belgische geïntegreerde politie, op basis van een peiling bij alle lokale en federale politiediensten. Te veel ambitie kan natuurlijk ook gevaarlijk zijn, want konden die hoge verwachtingen wel worden ingelost?

In de aanloop naar het voorzitterschap richtte de Directie van de internationale politie-samenwerking (CGI) in september 2009 de Cel EU-voorzitterschap op. Deze cel werd het zenuwcentrum voor de Belgische politie. Via een uitermate performante website konden zowel burgers als politie-ambtenaren op de hoogte blijven van de Belgische projecten en initiatieven.^[38] De ultieme doelstelling van het Belgische programma werd door de politie omschreven als “een concrete bijdrage leveren aan de ontwikkeling van een Europa waarin elke burger zich zowel vrij als veilig kan voelen en waarin elke politieagent zijn opdracht volledig kan uitvoeren in nauwe samenwerking met zijn Europese collega's”.

Uiteraard diende het Belgische voorzitterschap zich andermaal in te schakelen in de lopende Europese agenda. Een goed voorbeeld was het voortzetten van de behandeling van een nieuw Commissievoorstel voor een EU-regeling voor passagiersnamenlijsten (*EU Passenger Names Record system*, PNR). Het Belgische voorzitterschap steunde de Commissie ook in haar voornemen om de bestaande

- [36] Voornamelijk de Tilburgs-Leuvense onderzoeksgroep met A. Spapens, C. Fijnaut, D. Van Daele en B. Vangebergen heeft hierin de voorbije jaar onderzoek verricht.
- [37] Zie discussietekst van A. Spapens, “Gemeenschappelijke politie- en douanecentra in de grensgebieden van de Europese Unie”.
- [38] URL: <http://police-eu2010.be/mu-eu2010/nl/>. De vergelijking met de ondermaatse sectie ‘EU Voorzitterschap & Justitie’ op de website van de FOD Justitie is schrijnend. URL: http://www.just.fgov.be/eu_nl/index.htm.

informatiesystemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht in kaart te brengen.^[39] Bij het uitvoeren van het actieplan tegen terrorisme en de variant ter bestrijding van radicalisme en aanwerving besteedde het Belgische voorzitterschap zoals gevraagd bijzondere aandacht aan het voorkomen van radicalisering. Ook in Stockholm had de Europese Raad de lidstaten verzocht dergelijke preventiemechanismen te ontwikkelen. Een project als CoPPra (*Community Policing Preventing Radicalism & Terrorism*) toont aan hoe de invulling van een bestaande prioriteit een Belgische *touch* kon krijgen.^[40]

Eerder dan te kiezen voor een passieve, afwachtende rol werd geopteerd voor een actieve, initiërende opstelling. Het Belgische voorzitterschap kon een aantal eigen prioriteiten naar voren schuiven op de diverse overlegfora en in de Raadswerkgroepen.

Een nieuw gremium was het Permanent Comité operationele samenwerking op het gebied van de binnenlandse veiligheid, doorgaans COSI genoemd.^[41] De voornaamste taak van dit Comité voor Interne Veiligheid, waarvan de werkzaamheden pas op 11 juni 2010 van start gingen, is het vergemakkelijken, bevorderen en versterken van de coördinatie tussen de lidstaten van operationele acties met betrekking tot binnen-

landse veiligheid. De Europese Raad voorzag via het programma van Stockholm ook in een meer strategische sleutelrol voor het COSI in de ontwikkeling, de follow-up en de toepassing van de Europese strategie voor interne veiligheid (*supra*).

Het Belgische voorzitterschap moest het COSI zijn bestemming en integratie in de bestaande structuren helpen geven.^[42] Een heikel punt blijft de relatie tussen het COSI en de *Police Chiefs Task Force* (PCTF), “het

koekoeksjong van Tampere”^[43] dat de Europese hoofden van politie verenigt in een operationele Task Force. Opmerkelijk was het feit dat Commissaris-generaal van de federale politie F. Koekelberg werd aangeduid om de Belgische delegatie te leiden. Deze beslissing onderstreepte het vertrouwen dat aan de Belgische politie werd gegeven om de vergaderingen van het COSI voor te zitten.

[39] Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad. Overzicht van het informatiebeheer op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht, COM (2010) 385, 20.7.2010.

[40] Zie discussietekst van J.-P. De Vos, “Het CoPPra-project”.

[41] De juridische basis van COSI wordt gevormd door art. 71 VWEU en door het Raadsbesluit van 25 februari 2010 dat de oprichting officieel bekrachtigt (*PB L 3* maart 2010, afl. 52).

[42] Zie discussietekst van F. Schuermans, “COSI als nieuw beleidsvoorbereidend orgaan van de JBZ-Raad: opstart, werking en uitdagingen voor de toekomst”.

[43] J. Van Buuren & W. Van der Schans, *Keizer in Lompen. Politie-samenwerking in Europa*, Breda, Papieren Tijger, 2003, 113-126 (“Het koekoeksjong van Tampere. De Task Force van Politiechefs”).

Het ontwikkelen van een centrale beleidscyclus (het ontwikkelen van een criminaliteitsbeeld, het bepalen van prioritaire fenomenen, het uitwerken en bewaken van actieplannen en evaluatie) was een centrale doelstelling van het Belgische voorzitterschap. België had ambitieuze plannen om als EU-voorzitter een meerjarig Europees veiligheidsplan op de rails te zetten, vergelijkbaar met ons Belgisch nationaal veiligheidsplan.^[44] Concreet werd dat vertaald in het project Harmony, dat liep van 1 september 2009 tot 31 december 2010.^[45]

De grote doelstelling was om de JBZ-Raad een model aan te bieden om bij de besluitvorming op Europees ministerieel niveau met betrekking tot de aan te pakken criminaliteitsvormen beter geïnformeerd te zijn aan de hand van een methodologisch ondersteunde prioriteitenkeuze. Hoewel met het verdrag van Lissabon de nationale soevereiniteit van de lidstaten in de politieke en justitiële samenwerking is afgenomen, is het nog maar de vraag in welke mate het aanvaard zal worden om vanaf Europees niveau in een *top-down*-benadering de prioriteiten voor een deel op te leggen aan de nationale (politie)diensten.

Het Belgische voorzitterschap slaagde er wonderwel in Europese actiepunten te identificeren die aansluiten bij of versterkend inwerken op binnenlandse prioriteiten. Er werd bijvoorbeeld projectmatig gewerkt rond problemen als rondtrekkende criminele bendes en afvalzwendel. De zogenaamde ‘rondtrekkende dadergroepen’ kwamen in beeld toen, eind jaren negentig, begin jaren 2000, werd vastgesteld dat Oost- en Centraal-Europese bendes in snel toeneemende mate verantwoordelijk waren voor het systematisch plegen van eigendoms-criminaliteit. Het fenomeen kreeg zowel beleidsmatig^[46] als academisch^[47] veel aandacht in België en het Belgische voorzitterschap was een opportuniteit om de herkenbaarheid op Europees niveau te vergroten en aldus een aanzet te kunnen geven tot een Europese integrale en geïntegreerde aanpak. Afvalzwendel is dan weer een lucratieve *business* die ten koste gaat van het milieu en de volksgezondheid. De bestrijding van het fenomeen is een

***Het Belgische
voorzitterschap slaagde
er wonderwel in
Europese actiepunten
te identificeren die
aansluiten bij of
versterkend inwerken
op binnenlandse
prioriteiten.***

prioriteit van het nationaal veiligheidsplan.^[48] Met het project Augias wilde de Belgische politie de lijn doortrekken naar Europa.^[49] Andere ‘traditioneel Belgische’ speerpunten waren de strijd tegen mensenhandel en voetbalveiligheid.

Kritische beschouwingen over het Belgisch voorzitterschap

Het concept ‘evaluatie’ geniet een immense populariteit. Van de werking van kleinschalige buurtorganisaties tot omvangrijke overheidsprogramma’s, van de gebruiksvriendelijkheid van internetsites tot de ergonomie van keukenmateriaal, weinig ontsnapt aan de huidige evaluatiedrift.

Evaluatie kan globaal omschreven worden als het proces of het resultaat van dat proces, waarbij bepaalde organisatorische acties worden beoordeeld op hun ontwerp, hun werking en hun effect aan de hand van bepaalde onderhandelde criteria met het oog op het verhogen van het inzicht in de dynamiek van die acties.^[50] Evaluatieonderzoek wordt dan weer gereserveerd voor die evaluaties waarbij gebruik wordt gemaakt van een sociaalwetenschappelijke methodologie in de beoordeling.^[51]

Hoewel het verleidelijk was om met dit themanummer de evaluatieve toer op te gaan, is het intellectueel eerlijker om het te houden op ‘kritische beschouwingen’. De door de auteurs van de discussieteksten voorgenomen analyse en evaluatie is immers geen klassiek evaluatieonderzoek naar de effecten van een interventie. Zo kort na het afsluiten van het Belgische voorzitterschap zou dat trouwens onmogelijk geweest zijn.

Aan de andere kant komt dit themanummer zeer gelegen om – nu het onderwerp nog brandend actueel is – reeds met een aantal kritische beschouwingen over het Belgisch voorzitterschap te komen. Hiervoor werden een aantal thematische dossiers geselecteerd.

[44] S. Debroux, “*Harmony* voor meer harmonie”, *Inforevue* 2010 (speciale editie), 9. URL: http://www.polfed-fedpol.be/pub/inforevue/inforeveu/nl/10_IREU_NL-Harmony.pdf.

[45] Zie discussietekst van B. Frans & F. Van Oost, “De besluitvorming in Europa: van *bottom-up* naar *top-down*?”

[46] Zie recentelijk (mei 2010) nog: *De aanpak van rondtrekkende dadergroepen: vernieuwde uitdagingen*, een actualisatie van de regeringsverklaring van 22 maart 2007, de zogenaamde ‘Groene Brochure’. URL: www.polfed-fedpol.be/crim/pdf/Rondtrekkers_NL.pdf.

[47] Onder andere S. Van Daele, T. Vander Beken & B. De Ruyver, “Rondtrekkende dadergroepen: een empirische toets”, *Panopticon* 2008, 4, 25-39. URL: <http://lib.ugent.be/bibliografie/801002080204>.

[48] S. Debroux, “In het spoor van Herakles”, *Inforevue* 2010 (speciale editie), 12. URL: http://www.polfed-fedpol.be/pub/inforevue/inforeveu/nl/10_IREU_NL-Augias.pdf.

[49] Met Augias borduurt België voort op een Frans initiatief uit 2008. Frankrijk is samen met Hongarije, Nederland, Europol, Interpol en Impel/TFS (Netwerk van de Europese Unie voor de implementatie en handhaving van milieuwetgeving) een eerstelijnspartner in dit project. Zie discussietekst van O. Libois & F. Geysels, “Hermes en Augias. Een evaluatie – vanuit politieke invalshoek – van twee operationele projecten”.

[50] H. Roose, “Evaluatie geëvalueerd: de interne evaluatie van de preventieprojecten uit het Gentse Veiligheids- en samenlevingscontract 1997 beoordeeld”, *Tijdschrift voor Sociologie* 2001, 3, 276.

[51] H. Roose, “Evaluatie geëvalueerd: de interne evaluatie van de preventieprojecten uit het Gentse Veiligheids- en samenlevingscontract 1997 beoordeeld”, *Tijdschrift voor Sociologie* 2001, 3, 277.

teerd. Meer dan tien auteurs (academici én practici) gaan afhankelijk van de specificiteit van de door hen behandelde items op zoek naar de Belgische verwezenlijkingen binnen het programmatorische kader geschetst door de locomotieftekst.

De cruciale vraag voor de discussieteksten is of België er tijdens het voorzitterschap in slaagde om voldoende waardevolle accenten te leggen. Vooral omdat de versnippering herhaaldelijk wordt aangeklaagd, rijst de vraag of en in welke mate het Belgische voorzitterschap heeft bijgedragen tot een grotere coherentie, efficiëntie of doeltreffendheid.

En de centrale vraag is natuurlijk in hoeverre het hoofdoel van het Belgische voorzitterschap (dat blijkt dan vooral uit de plannen van de politie) om de veiligheid in Europa te

bevorderen, vertaald werd in initiatieven die een rechtstreekse impact hebben op de veiligheid van de burgers?

Elk voorzitterschap probeert vooruitgang te boeken op de uitstaande Europese agenda, uiteraard steeds met de eigen agenda in het achterhoofd. Die poging kan betrekking hebben op de vooruitgang of de afronding van wetgevende dossiers, het nemen en voortzetten van belangrijke beleidsinitiatieven, dan wel het initiëren of afronden van belangrijke strategische beslissingen.

De schijnwerpers waren gedurende zes maanden op ons land gericht, waarbij het voor iedereen duidelijk mag zijn dat succes of falen gevolgen heeft voor de reputatie zowel naar de lidstaten als naar het bredere publiek. België heeft een goede reputatie als Europese partner en het mocht uit vele reacties blijken dat België 'het goed gedaan' heeft. Maar is dat wel zo?

