

NOTA

van:	Secretariaat
aan:	Werkgroep X "Ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid"
Betreft:	Beknopt verslag van de vergadering van 25 september 2002

De tweede vergadering van de Werkgroep X "Ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid" is op 25 september 2002 gehouden van 11.00 tot 13.00 uur en van 15.00 tot 18.00 uur, en werd voorgezeten door de heer John Bruton, lid van het praesidium. De presentielijst staat in de bijlage.

1. Strijd tegen de georganiseerde misdaad (standpunt van de nationale politiediensten)
 - Verklaring van de heer Patrick ZANDERS, directeur van de federale politie (België);
 - Verklaring van de heer John ABBOTT, directeur van de nationale criminele inlichtingendienst (Verenigd Koninkrijk);
gevolgd door een gedachtewisseling.

De voorzitter opende met de opmerking dat met name de kwesties waarvoor het Verdrag moet worden gewijzigd de aandacht verdienen.

De heren Zanders en Abbott zeiden in hun verklaringen onder meer het volgende ¹:

- Beide deskundigen vertolkten overeenkomstige standpunten over de huidige situatie met betrekking tot criminaliteit in hun landen, en over de prioriteiten van hun respectieve diensten, waaronder met name de terrorismebestrijding, drugshandel, mensenhandel en illegale immigratie, pedofilie, georganiseerde fraude en het witwassen van geld.
- In dit verband legde de heer Abbott de nadruk op verschillende trekken van de georganiseerde

¹ Alle tijdens deze vergadering gehoorde deskundigen verklaarden op persoonlijke titel te spreken.

misdaad; zo legde hij uit dat de georganiseerde misdaad snel reageert op veranderende "marktvoorwaarden" door zich op nieuwe misdaadterreinen te begeven (bv. een recente tendens om minder in drugs te handelen en zich meer op handel in mensen en sigaretten te richten), door te leren van nederlagen en door de voordelen van het vrije verkeer van personen, goederen en kapitaal binnen de Unie uit te buiten. De heer Zanders verwees met name naar de criminaliteit die wordt bedreven door niet-begeleide minderjarigen uit Oost-Europa en die door georganiseerde bendes wordt gecoördineerd in een poging het strafrecht te omzeilen.

- Beide deskundigen loofden de over de laatste jaren geboekte vooruitgang, maar gaven ook een opsomming van wat zij beschouwen als belangrijke hindernissen voor een efficiëntere samenwerking op het gebied van de wetshandhaving binnen de Unie.
- Beide deskundigen benadrukten de problemen die zich momenteel voordoen vanwege de procedureregels die van lidstaat tot lidstaat verschillen (de door de heer Abbott genoemde voorbeelden betroffen onder meer regels inzake de bewijsgaring en de toelaatbaarheid van bewijs, het gebruik van informanten, coöperatieve getuigen, regels inzake openbaarmaking, gegevensbescherming, enz.). De heer Zanders liet zich ook kritisch uit over het gebrek aan geharmoniseerde materiële strafrechtelijke bepalingen.
- Beide deskundigen zijn ontevreden met de wijze waarop de Raad van Bestuur van Europol, waarvan zij beiden deel uitmaken, momenteel functioneert. Volgens hen wordt de Raad van Bestuur overvoerd met juridische detailkwesties en is hij niet in staat zich voldoende te richten op strategische planning en het vaststellen van prioriteiten voor Europol en op het beoordelen van de doeltreffendheid van Europol; het halfjaarlijks roulende voorzitterschap is hieraan op zijn minst ten dele debet. In plaats van te kiezen voor het algemeen-Europese perspectief nemen de 15 leden van dit orgaan al te vaak nationale standpunten in. Europol is gedwongen overdreven bureaucratische procedures te volgen voor zelfs de meest basale handelingen.
- Beide deskundigen bevestigen dat Europolis doeltreffendheid te lijden heeft onder onvoldoende informatieverstrekking door de autoriteiten van de lidstaten. Ook noemde de heer Abbott het gebrek aan duidelijkheid van de regels inzake Europol.
- Beide deskundigen zijn van mening dat de onlangs ingestelde task force van politiechefs momenteel niet de rol vervult die aan dit orgaan was toegedacht door de Europese Raad van Tampere.
- De heer Zanders betreurde het ontbreken van een alomvattende strategische planning en prioriteitenstelling op Unie-niveau, alsmede de afwezigheid van een kader voor multilaterale operationele samenwerking tussen de operationele diensten van de lidstaten. Volgens hem worden er door de respectieve voorzitterschappen momenteel veel elkaar overlappende en inconsistente initiatieven aan de Raad voorgelegd. Anderzijds bestaat er volgens de heer Zanders geen passende controle op de follow-up en uitvoering van acties waartoe op Gemeenschapsniveau is besloten. De heer Zanders is van mening dat de huidige structuur van de Raad niet doeltreffend werkt wat de politiesamenwerking betreft, omdat er te veel verschillende taken tegelijk moeten worden uitgevoerd zonder dat hierbij een onderscheid wordt aangebracht.

- De heer Zanders is van mening dat de lidstaten dikwijls de voorkeur blijven geven aan bilaterale boven multilaterale vormen van operationele samenwerking, dit vanwege de juridische rigiditeit en bureaucratische rompslomp van multilaterale samenwerking.
- Ook deden de deskundigen concrete aanbevelingen voor toekomstige verbeteringen.
- De heer Zanders stelde voor dat de Raad een strategisch "veiligheidsplan" aanneemt, met algemene prioriteiten bij de misdaadbestrijding, waarin tevens een passend verband wordt gelegd tussen deze prioriteiten en de benodigde capaciteiten. De heer Abbott acht het noodzakelijk dat de nadruk verschuift van samenwerking (in de vorm van een ad-hoc-antwoord op gesignaleerde problemen) naar *duurzame* samenwerking en coördinatie.
- Beide deskundigen riepen op tot een verdergaande harmonisatie en onderlinge aanpassing van elementen van de strafvordering (of, zoals de heer Abbott het uitdrukte, ten aanzien van "werkprocedures" en "operationele praktijk"). Voorts bepleitte de heer Zanders een verdergaande harmonisatie van prioritair gebied van materieel strafrecht, terwijl de heer Abbott de voorkeur gaf aan wederzijdse erkenning (samen met harmonisatie van procedures), en niet overtuigd was van de noodzaak van een "Europees federaal strafrecht".
- De heer Zanders stelde voor een duidelijker onderscheid aan te brengen tussen de huidige functies van de Raad, en een dubbel stelsel in te voeren waarin onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds procedures ter vaststelling van het regelgevingskader en anderzijds een stelsel voor operationele samenwerking tussen de lidstaten en hun diensten, gebaseerd op formele verbintenissen.
- Toen het perspectief van een "Europese FBI" ter sprake kwam, erkenden beide deskundigen dat bepaalde zwakheden tegen een zonder meer overnemen van het Amerikaanse model pleiten. Volgens de heer Abbott zou een dergelijk scenario de uniforme omschrijving op EU-niveau van delicten en procedures vooronderstellen, en het risico met zich meebrengen dat het contact met de plaatselijke politiediensten verloren gaat. Hij zou liever zien dat het potentieel van de bestaande structuren beter wordt benut. Volgens de heer Zanders zou een model voor verdere ontwikkeling kunnen zijn dat Europol een operationelere rol kan spelen en onderzoeken coördineert en in gezamenlijke onderzoeksteams de leiding neemt, in plaats van zich te beperken tot de louter ondersteunende rol die de organisatie nu vervult. Hij beschouwt een lange-termijn-ontwikkeling in de richting van een soort "Europese FBI" en van een Europese officier van justitie echter wel als de juiste oplossing. In de opvatting van de heer Abbott zouden de consequenties van de instelling van zo'n officier van justitie zorgvuldig moeten worden geanalyseerd.
- Beide experts waarschuwden tegen pogingen om in het Verdrag een uitputtende lijst delicten op te nemen ten aanzien waarvan harmonisatie of samenwerking op Europees niveau nodig is, omdat de ervaring leert dat de georganiseerde misdaad haar activiteiten snel verlegt van het ene terrein naar het andere en constant nieuwe criminele activiteiten ontwikkelt. EU-actie, en dan met name Europol-actie, dient gericht te zijn op de bestrijding van georganiseerde misdaad of ernstige criminaliteit in het algemeen. Volgens de heer Zanders zou het te

verkiezen zijn als de ministers in de Raad zouden zorgen voor een omschrijving van het soort delict dat prioritaire behandeling op EU-niveau verdient. De strafbaarstelling van dit soort ernstige delicten zou eventueel kunnen worden geharmoniseerd.

- Beide deskundigen benadrukten dat het nodig is om, ter vermijding van overlapping en doublures, nauwere banden aan te knopen tussen Europol, Eurojust en de task force van politiechefs.
- De heer Zanders zei ook dat de opleiding van politiebeambten moet worden verbeterd; hij stelde in dit verband voor een heuse politieacademie op te richten.
- De heer Zanders verklaarde dat zijns inziens niets de "communautarisering" van de politiesamenwerking in de Unie in de weg staat.

2. Strijd tegen de georganiseerde misdaad (standpunt van de Europese organen)

- Verklaring van de heer Jürgen STORBECK, directeur van EUROPOL, gevolgd door een gedachtewisseling;

De heer Jürgen Storbeck zei in zijn verklaring en in antwoord op vragen van leden van de groep onder meer het volgende:

- In zijn overzicht van de huidige situatie met betrekking tot criminaliteit en van de prioriteiten van Europol bij de misdaadbestrijding bevestigde de heer Storbeck de informatie van de heren Zanders en Abbott (zie hierboven). Daarnaast zei de heer Storbeck dat zelfs minder zware vormen van criminaliteit, zoals inbraken, in toenemende mate georganiseerd worden door internationale bendes, en dat bepaalde bendes wereldwijd steeds meer gaan samenwerken. Wat de prioriteiten bij de misdaadbestrijding in Europa betreft, bevestigde de heer Storbeck de informatie van de andere deskundigen en noemde hij cybercriminaliteit en vervalsing van de euro als aanvullende prioriteiten voor het optreden van Europol.
- De heer Storbeck bevestigde de probleemanalyse van de heren Zanders en Abbott over belemmeringen voor meer doeltreffende actie door Europol en intensievere politiesamenwerking, hoewel hij de nadruk legt op de indrukwekkende vooruitgang die is geboekt sinds Europol operationeel is geworden. De heer Storbeck noemde in dit verband het telecommunicatiestelsel van Europol, alsmede de door Europol uitgevoerde analyses van criminele organisaties en de invoering van een gecentraliseerd gegevensbestand met informatie waardoor onderzoek naar individuele gevallen mogelijk wordt.
- Volgens de heer Storbeck neigen de lidstaten er nog altijd toe te veel nadruk te leggen op de nationale soevereiniteit; met name dringen zij aan op unanimiteit inzake alle strategische en zelfs de meer gedetailleerde operationele en technische kwesties die in de Raad van bestuur van Europol worden besproken. Dientengevolge reageert de Europese politiesamenwerking te langzaam op nieuwe misdaadfenomenen, zowel bij de aanpassing van haar juridisch kader als ten aanzien van praktische kwesties, zoals opleiding. Ook betreurt de heer Storbeck het dat

Europol in 11 talen moet werken en niet één enkele werktal heeft.

- Hij betreurt het dat besluiten van de Raad niet in voldoende mate worden uitgevoerd, gecontroleerd en geëvalueerd. Zo is er momenteel geen mechanisme dat controleert of de lidstaten voldoen aan hun verplichting om Europol van informatie te voorzien. Hij benadrukt dat deze informatie- en inlichtingenvoorziening cruciaal is, willen de acties van wil Europol doeltreffend zijn.
- De heer Storbeck kwalificeerde de nationale prioriteiten bij misdaadbestrijding als niet steeds met elkaar verenigbaar. Op Europees niveau zijn er tussen de inspanningen van de verschillende stelsels, initiatieven, organisaties en gegevensbestanden die recentelijk zijn ingevoerd (Europol, Schengen, OLAF, Eurojust, verschillende netwerken...), momenteel veel doublures. Hij pleit voor een stroomlijning van deze verschillende organisaties en netwerken.
- Volgens de heer Storbeck is de parlementaire controle van Eurojust momenteel niet duidelijk geregeld. Hij verklaarde verantwoording verschuldigd te zijn aan te veel nationale parlementen. Een sterkere en meer doeltreffende democratische controle zou in het belang van Europol zelf zijn. Hij noemde het vooruitzicht van controle door het Europees parlement als een mogelijke oplossing.
- De heer Storbeck verklaarde dat de huidige procedures tot wijziging van de Europol-overeenkomst en de verschillende uitvoeringsbepalingen daarbij te omslachtig zijn; veel belangrijke teksten zijn nog niet in werking getreden omdat ze nog niet door alle lidstaten zijn geratificeerd. Zo zijn er gedurende twee jaar pogingen ondernomen om de Europol-overeenkomst te wijzigen om de dwang die uitgaat van de unanimiteitsregel te doen afnemen. Al erkent de heer Storbeck dat het huidige stelsel er borg voor staat dat de overeenkomst die de lidstaten hebben geratificeerd door iedereen wordt geaccepteerd, toch zou het zijns inziens goed zijn indien de Europol-overeenkomst en de uitvoeringsbepalingen daarvan zouden kunnen worden omgevormd tot een instrument van Gemeenschapsrecht, zodat de noodzakelijke wetswijzigingen sneller doorgang kunnen vinden.
- De heer Storbeck verklaarde dat Europol momenteel geen leidende rol speelt maar nationale onderzoeken beïnvloedt en daaraan deelneemt; de inbreng van Europol heeft recentelijk enkele belangrijke arrestaties mede mogelijk gemaakt. Wat een mogelijk meer operationele rol voor Europol betreft, maakte de heer Storbeck een onderscheid tussen enerzijds de onderzoeken, in welk geval hij zich een grotere rol voor Europol kon voorstellen (bv. door Europol getuigen te laten ondervragen), en anderzijds uitvoerende bevoegdheden (zoals beslaglegging of arrestatiebevelen) die het domein van de nationale autoriteiten dienen te blijven. Maar bij een sterke uitbreiding van Europol's onderzoeksfuncties zou de vraag moeten worden beantwoord wie belast wordt met de rechterlijke controle op en samenwerking met Europol. Tijdens de discussie gaf de heer Storbeck weliswaar toe dat de bestaande samenwerkingsinstrumenten eerst dienen te worden geconsolideerd, maar pleitte hij er tevens voor de Europese politiesamenwerking meer te centraliseren, althans op voorwaarde dat deze centralisatie aan duidelijke regels en verantwoordingsplicht wordt gebonden. Ook verklaarde hij dat de noodzaak van herziening van het protocol inzake de immuniteiten van Europol

evenredig toeneemt met het aantal operationele bevoegdheden dat aan Europol wordt toegewezen. Wel voegde hij hieraan toe dat Europol tot dusver nog nooit een beroep op immuniteit had gedaan.

- De heer Storbeck is van mening dat voor sommige categorieën van criminaliteit, zoals fraude waarbij de financiële belangen van de Unie in het geding zijn, of vervalsing van de euro, er een uitgesproken behoefte bestaat aan een Europees antwoord, en dat dit een duidelijk argument vormt vóór EU-instellingen zoals een Europese officier van justitie en/of een Europese politie.

3. Verklaring van de heer Michael KENNEDY, voorzitter van EUROJUST;
Verklaring van de heer Franz-Hermann BRÜNER, directeur-generaal van het Europees
Bureau voor Fraudebestrijding (OLAF), gevolgd door een gedachtewisseling.

De heer Kennedy's inleidende woorden hadden onder meer betrekking op de volgende punten:

- De heer Kennedy gaf uitleg over de achtergrond van Eurojust, van de Europese Raad van Tampere tot aan de formele instelling ervan in maart 2002 en de verhuizing van het hoofdkantoor naar Den Haag, die binnenkort zal plaatsvinden. In dit verband wees hij op de beperkte middelen van Eurojust (momenteel slechts één gedetacheerde nationaal deskundige op het secretariaat). Ook ging hij in op het praktisch functioneren van Eurojust als een college van nationale rechters, openbare aanklagers en politiebeambten met gelijkwaardige functies. Hij vertelde dat Eurojust tot dusver bij zo'n 300 zaken betrokken is geweest, waarvan de helft verband hield met terrorisme, het witwassen van geld en drugshandel.
- De heer Kennedy omschreef de functie van Eurojust als 'olie' in het systeem van de Europese justitiële samenwerking in strafzaken (deze is nog steeds voornamelijk gebaseerd op het Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken uit 1959 van de Raad van Europa. Deze rol ter facilitering van de samenwerking tussen nationale autoriteiten behelst praktische bijstand, bijvoorbeeld bij de opstelling van rogatoire commissies. Eurojust streeft ook naar verbetering van de coördinatie van onderzoeken en vervolgingen door de nationale openbare ministeries. De heer Kennedy legde met name de nadruk op het recht van Eurojust om een nationale autoriteit te verzoeken een onderzoek in te stellen naar specifieke gevallen. Dit zou een krachtig instrument kunnen zijn omdat de nationale autoriteit die een dergelijk verzoek weigert, voor Eurojust haar besluit met redenen dient te omkleden; Eurojust kan haar opvattingen over dit soort zaken kenbaar maken in de verslagen die het geregeld publiceert.
- De heer Kennedy benadrukte dat de samenstelling van Eurojust het mogelijk maakt om de grenzen tussen de stelsels van gemeen recht en burgerlijk recht te overstijgen (vooral de uiteenlopende status van politiediensten, openbare ministeries, openbare aanklagers...).
- De heer Kennedy liet zich kritisch uit over de huidige overlappingsen tussen de verschillende organisaties (Europol, Eurojust, OLAF) en benadrukte de noodzaak van meer onderlinge coördinatie.

- De heer Kennedy verwees naar de praktische moeilijkheden die voortkomen uit de uiteenlopende procedureregels van de lidstaten (verschillende toezichtmechanismen en regels voor bewijsgaring). Hij riep de Unie op een wetstekst inzake bewijsgaring aan te nemen, die ervoor zou moeten zorgen dat, wanneer ambtenaren van verschillende lidstaten samenwerken in een team, het door hen vergaarde bewijs in alle betrokken lidstaten voor de rechter ontvankelijk is.

De heer Brünner inleidende woorden hadden onder meer betrekking op de volgende punten:

- De heer Brünner gaf uitleg bij de achtergrond van OLAF's taakstelling, en benadrukte vooral het feit dat de Unie een omvangrijke eigen begroting heeft die zeer fraudegevoelig is, zowel wat inkomsten als wat uitgaven betreft. Hij zei dat de geschatte verliezen ten koste van de Unie tot 2 miljard euro per jaar bedragen.
- In 1996 heeft de Raad besloten dat de Gemeenschap zelf bevoegd dient te zijn voor administratieve onderzoeken die in samenwerking met de lidstaten worden uitgevoerd (deze bevoegdheid werd aanvankelijk door UCLAF en later door OLAF waargenomen). Het verdrag merkt de financiële belangen van de Gemeenschap aan als een gemeenschappelijke waarde. Maar volgens de heer Brünner betekent bescherming van het Europese geld niet altijd een prioriteit voor de nationale autoriteiten, en verschilt de behandeling van de onderzoeks-dossiers van OLAF dikwijls van lidstaat tot lidstaat. Te weinig OLAF-onderzoeken leiden uiteindelijk tot daadwerkelijke juridische procedures in de lidstaten, en concrete resultaten zijn soms moeilijk te achterhalen. Het terugvorderen van door fraude verloren geld is vaak al te tijdrovend.
- De heer Brünner vraagt om de ontwikkeling van een Europese oplossing voor de bescherming van de financiële belangen van de Unie. Momenteel opereren OLAF en Eurojust in verschillende pijlers, ook al werken zij samen; volgens hem is een algemene oplossing voor de toekomst noodzakelijk. De heer Brünner noemde de Europese officier van justitie, die door de Commissie is voorgesteld en waarover afgelopen week een hoorzitting is gehouden, als mogelijke oplossing die een zeer specialistisch instrument oplevert.

In antwoord op vragen van leden van de groep maakten de heer Kennedy, de heer Olivier de Baynast, ondervoorzitter van Eurojust (vooral in antwoord op vragen over het gebied waarvoor hij binnen Eurojust verantwoordelijk is), en de heer Brünner onder meer de volgende opmerkingen:

- Alle sprekers braken een lans voor hechtere samenwerking tussen Europol, Eurojust en OLAF.
- De heer Kennedy zei dat Eurojust niet tot ontplooiing kan komen als de lidstaten niet op vrijwillige basis zaken doorverwijzen; Eurojust zelf kan immers niet om een dergelijke doorverwijzing verzoeken. Voorts vestigde hij de aandacht op het komende verslag van Eurojust, waarin een lijst staat van 20 individuele belemmeringen voor doeltreffende wederzijdse rechtshulp.

- De heer De Baynast maakte melding van een probleem met de zichtbaarheid van het Europese strafrecht naar de mensen van de praktijk toe. Hij vroeg om een "overkoepelende tekst" die dat strafrecht zou bevatten, en om een duidelijker omschrijving van Europa als een ruimte van gemeenschappelijke rechtspraak die de gehele Europese magistratuur zou binden. Ook pleitte hij voor een sterke rechtsgrondslag die er borg voor moet staan dat Eurojust de nodige informatie ontvangt, en voor de verankering in het Verdrag van het beginsel van wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen. Sprekende over "een probleem van rechts-instrumenten" bekritiseerde de heer De Baynast het feit dat de lidstaten momenteel uittrenturen onderhandelen over teksten die vervolgens niet worden geratificeerd of uitgevoerd.
- De heer Brünner benadrukte dat het nodig is te zorgen voor gelijke behandeling in alle lidstaten van de rechterlijke follow-up van fraudezaken ten nadele van de EU-begroting, vooral in het licht van de uitbreiding. Hij is van mening dat aan de Verdragsverplichtingen van de lidstaten op dit gebied strenger de hand moet worden gehouden.
- De heer Brünner bevestigde minder moeite te hebben met de informatiestroom uit de lidstaten dan - blijkens hun uitlatingen - zijn collega's van Eurojust en Europol, omdat er krachtens de verordeningen van de Gemeenschap wettelijke verplichtingen bestaan tot het uitwisselen van informatie.
- De heer Brünner signaleerde problemen met de uiteenlopende omschrijvingen van "fraude" in de verschillende lidstaten, hetgeen bijvoorbeeld een Europese verslaglegging inzake fraude bemoeilijkt.
- De heer Brünner bevestigde dat zijn kantoor bij onderzoeken volledig onafhankelijk optreedt van de instellingen. De heer Kennedy meldde dat het niveau van onafhankelijkheid van de leden van Eurojust wordt bepaald door de nationale rechtsstelsels waarbinnen zij opereren.
- Ten aanzien van het voorstel voor een Europese officier van justitie adviseert de heer Kennedy om tot in detail te analyseren of een dergelijke verandering noodzakelijk is; hij verwacht met name dat het verschil tussen de bevoegdheid van een Europese officier van justitie om onderzoeken te leiden en het bestaande recht van Eurojust om te verzoeken een onderzoek in te stellen, in de praktijk minimaal zal zijn. Maar zo er een Europese openbare aanklager moet worden ontwikkeld, dan zouden de Eurojust-leden van mening zijn dat dit op basis van Eurojust zou moeten gebeuren.
- Zowel de heer Kennedy als de heer Brünner bevestigden dat een wettelijk bindend handvest van grondrechten geen veranderingen of problemen in hun praktische werkzaamheden zou moeten veroorzaken.

**Lijst van leden van de groep aanwezig
op de vergadering van 25 september 2002**

- **de heer John BRUTON, voorzitter, lid van het praesidium**
 - **de heer Pat CAREY**
 - **de heer Josef CHABERT**
 - **de heer Alberto COSTA**
 - **de heer Ben FAYOT**
 - **de heer Jacques FLOCH**
 - **de heer David HEATHCOAT AMORY**
 - **de heer Oskaras JUSYS**
 - **de heer Jürgen MEYER**
 - **mevrouw Marie NAGY**
 - **mevrouw Androula VASSILIOU**
 - **de heer Antonio VITORINO (de heer Michel PETITE)**
-