

EEN VREEDZAME REVOLUTIE

EEN VREEDZAME REVOLUTIE

De ontwikkeling van de politieke
en justitiële samenwerking
in de Europese Unie

Cyrille FIJNAUT



intersentia

Antwerpen – Cambridge

Een vreedzame revolutie. De ontwikkeling van de politieke en justitiële samenwerking in de Europese Unie

Cyrille Fijnaut

© 2018 Intersentia
Antwerpen – Cambridge
www.intersentia.be

ISBN 978-94-000-1000-0

D/2018/7849/115

NUR 824

Alle rechten voorbehouden. Behoudens uitdrukkelijk bij wet bepaalde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden vervoelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, op welke wijze ook, zonder de uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van de uitgever.

Ondanks alle aan de samenstelling van de tekst bestede zorg, kunnen noch de auteurs noch de uitgever aansprakelijkheid aanvaarden voor eventuele schade die zou kunnen voortvloeien uit enige fout die in deze uitgave zou kunnen voorkomen.

VOORWOORD

Dit boek vormt de afronding van zo'n 40 jaar academische werkzaamheid met betrekking tot de politieke en justitiële samenwerking in Europa. De interesse voor dit onderwerp werd halverwege de jaren zeventig gewekt door mijn historisch onderzoek naar de politieke geschiedenis van politiestelsels in Europa sedert de tweede helft van de achttiende eeuw. Uit dit onderzoek – dat in 1978 uitmondde in mijn proefschrift: *Opdat de macht een toevlucht zij? Een historische studie van het politieapparaat als een politieke instelling* (Antwerpen, Kluwer) – bleek immers dat sinds die tijd de Europese politiediensten op allerlei manieren en in allerlei verbanden met elkaar samenwerken, speciaal bij de bestrijding van radicale of extreme politieke oppositie en de opsporing van ernstige vormen van misdaad. Grensoverschrijdende samenwerking vormt met andere woorden een intrinsiek onderdeel van hun werking als zodanig.

Hierbij komt dat op dat moment – in 1976 om meer precies te zijn – de samenwerking tussen de lidstaten van de Europese (Economische) Gemeenschap bij de bestrijding van terroristische en andere politiek gewelddadige groepen op een nieuwe grondslag werd georganiseerd. In het grootste geheim kwamen de lidstaten toen in Rome overeen om hun krachten op dit punt te bundelen in het kader van een overleg- en samenwerkingsverband dat naar de beroemde fontein in die stad TREVI werd genoemd.

Sinds die tijd is mijn interesse voor de politieke en justitiële samenwerking in Europa alleen maar gegroeid, niet in het laatst omdat deze vorm van samenwerking in de voorbije decennia in het raam van de Europese Unie maar ook in het kader van de Raad van Europa op allerlei manieren een hoge vlucht heeft genomen. Hierbij kan worden gedacht aan overeenkomsten als de Schengen Uitvoeringsovereenkomst van 1990 en de Overeenkomst van 2000 betreffende de Wederzijdse Rechtshulp in Strafzaken, maar ook aan de oprichting van Europol en Eurojust om de politieke en justitiële samenwerking in de Europese Unie te ondersteunen.

Deze toenemende belangstelling heeft geresulteerd in een groot aantal publicaties over deze vorm van interstatelijke samenwerking die voor een deel voortvloeiden uit onderzoeksprojecten op dit gebied. Enkele projecten hadden betrekking op de samenwerking tussen politiediensten, lokale besturen en openbaar ministeries in het grensgebied tussen Nederland, Duitsland en België, in het bijzonder de Euregio Maas-Rijn. Andere projecten gingen over de verlening van rechtshulp aan en door Nederland aan de omringende landen, met name aan

resp. door België, Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Daarenboven werd er sinds 1987 door mij, alleen en in samenwerking met anderen, zowel in België als in Nederland een hele reeks symposia over de ontwikkelingen in de politieke en justitiële samenwerking in Europa georganiseerd.

Het plan om dit boek te schrijven, gaat echter in wezen terug op het college *European Criminal Law* dat ik in het begin van de jaren negentig samen met prof. dr. Frank Verbruggen heb opgezet in het kader van het Engelstalige *master of laws* – programma dat toen aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Katholieke Universiteit Leuven werd opgestart. Dit college – naar mijn beste weten het eerste in zijn soort dat aan een Europese universiteit werd gedoceerd – was opgebouwd rond de intergouvernementele en supranationale samenwerking tussen de lidstaten van de Raad van Europa en de lidstaten van de Europese Gemeenschap/Unie op het terrein van politie en justitie.

Frank Verbruggen nam gewoonlijk de samenwerking in het kader van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en in het kader van het Verdrag tot Oprichting van de Europese Gemeenschap voor zijn rekening. Ik behandelde vooral de intergouvernementele samenwerking in de vorm van de rechtshulpverdragen van de Raad van Europa en in de vorm van de meer informele politieke samenwerking bij de Europese Gemeenschap. Samen bespraken we de toenemende wisselwerking tussen deze beide vormen van samenwerking, bijvoorbeeld de directe en indirecte doorwerking van het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens in de toepassing van de rechtshulpverdragen van de Raad van Europa en in de Schengen Uitvoeringsovereenkomst tussen een aantal lidstaten van de Europese Gemeenschap/Unie.

Het was vanaf het begin de bedoeling van Frank Verbruggen en mij om de syllabus die we voor het spiksplinternieuwe vak hadden samengesteld, op een gegeven moment om te werken tot een heuse inleiding tot het Europese strafrecht. Dit idee hebben we vanwege andere prioriteiten in ons onderzoek en onderwijs jammer genoeg niet kunnen uitvoeren in de jaren – 1992-2004 – waarin we samen dit college met veel plezier gaven voor studenten uit alle lidstaten van de Europese Unie. Dit vond ik ook toen al jammer. Wat verklaart dat, toen ik in 2004 de tekst van het Grondwettelijk Verdrag onder ogen kreeg en enkele jaren later, in 2007, de tekst van het Verdrag van Lissabon, ik meteen tot de conclusie kwam dat in deze verdragen een Copernicaanse revolutie in de politieke en justitiële samenwerking in Europa was ingeschreven, en het plan heb opgevat om een boek over deze revolutie te schrijven. En dit plan nam alleen maar vastere vormen aan toen het laatstgenoemde verdrag metterdaad werd geratificeerd door de lidstaten en op 1 december 2009 in werking trad.

Het is dan toch weer anders gelopen dan ik mij in 2010 had voorgenomen. Waar ik dacht dat ik dit boek in de jaren 2010-2011 te kunnen schrijven, kon ik het manuscript uiteindelijk maar afronden in de zomer van 2018. En dit om allerhande redenen.

Een van de belangrijke redenen is dat de uitwerking van het oorspronkelijke plan er gaandeweg toe leidde dat het onderzoek, en daarmee het boek, dat ik in gedachten had, veel en veel omvangrijker is geworden dan mij aanvankelijk voor ogen stond. Dit kon met name gebeuren omdat de ambitie die ik met het schrijven van dit boek koesterde, alsmear groter werd. Waar het in het begin “alleen maar” de bedoeling was om te laten zien waarom het Grondwettelijk Verdrag en het Verdrag van Lissabon op het vlak van de politieke en justitiële samenwerking een revolutie vormden en welke consequenties deze kwantumsprong zou (kunnen) hebben voor de verdere ontwikkeling van deze samenwerking in de Europese Unie, daar is het onder het schrijven meer en meer het doel geworden om de analyse van deze revolutie in te bedden in een soort van langlopende geschiedenis van de politieke en justitiële samenwerking in Europa/ de Europese Unie. Juist ook om beter te kunnen laten zien waarom het niet overdreven is om hier te spreken van een revolutie.

Een andere belangrijke reden is dat de uitvoering van het oorspronkelijke plan keer of keer werd gedwarsboomd door andere boekprojecten, zoals de afronding van mijn *Criminologie en strafrechtsbedeling; een historische en transatlantische inleiding* in 2014 en de verzorging van een Engelse vertaling (*Criminology and the criminal justice system; a historical and transatlantic introduction*) van een verkorte versie van dit boek in 2016, en zeker ook door de uitoefening van diverse functies, zoals het voorzitterschap van de Adviescommissie Afgesloten Strafzaken bij de Hoge Raad en de taak van Vertrouwenspersoon Wetenschappelijke Integriteit aan de Universiteit van Tilburg.

En de laatste belangrijke reden die ik hier wil noemen is dat, als gevolg van de vertraging die door toedoen van de twee eerstgenoemde factoren ontstond, onwillekeurig met zich mee heeft gebracht dat er nauwkeurig moest worden bijgehouden hoe de politieke en justitiële samenwerking zich van 2011 tot de zomer van 2018 – het moment waarop de verzameling van materiaal voor dit boek is gestaakt – verder ontwikkelde. En vermits haar evolutie zeker in de voorbije jaren door toedoen van de migratiecrisis, de terroristische aanslagen en de Brexit, stormachtig is verlopen, kostte het ook meer tijd om het manuscript van dit boek op een behoorlijke manier af te ronden.

Hierom zal het de lezer niet verwonderen dat ik op tijd en stond heb gedacht dat het wellicht beter was om dit boekproject maar te laten schieten. Dat ik dit niet heb gedaan, heeft ook weer verschillende redenen.

De eerste en voornaamste reden is dat ik met dit boek alsnog de belofte wil inlossen die ik in de jaren negentig de studenten aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de KU Leuven heb gedaan: via een algemene inleiding hen de nodige hulp bieden bij de kennismaking met een van de meest interessante, relevante en dynamische beleidssectoren van de Europese Unie.

De tweede reden is dat ik graag de onderzoekers die na mij komen, en andere geïnteresseerden, op een stelselmatige manier deelgenoot wil maken van mijn

inzichten en ervaringen op een onderzoeksgebied waarop ik zovele jaren intensief heb gewerkt.

De derde, maar niet minder belangrijke reden, is dat ik dit boek ook heb willen schrijven om tegenweer te bieden aan de negatieve en negativistische politieke en partijpolitieke, vaak extreme en extremistische, verhalen over de Europese Unie. Deze Unie, zoveel zal hierna wel duidelijk worden, heeft in elk geval op het punt van de politieke en justitiële samenwerking in Europa een belangrijke vreedzame revolutie teweeggebracht. *Een vreedzame revolutie* is dus niet zomaar de titel van dit boek. Hij beschrijft met de term *revolutie* wat er in de voorbije 25 jaar – sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht in november 1993 – op dat vlak is gebeurd, maar markeert met de term *vreedzaam* tegelijk hoe bijzonder dit is in een Europa dat slechte herinneringen bewaart aan gewelddadige politiestelsels, te beginnen in het Napoleontische Imperium maar, ruim honderd jaar later, veel en veel verschrikkelijker, in de Sovjet-Unie en het Derde Rijk.

Het is hier niet de plaats om verder in te gaan op de structuur en de inhoud van dit boek. Wel wil ik graag van deze gelegenheid gebruikmaken om een aantal mensen te bedanken die in de voorbije jaren op de een of andere manier een rol hebben gespeeld in het schrijven van dit boek.

Mijn dank gaat in de eerste plaats uit naar Frank Verbruggen die mij in de jaren negentig – in het kader van ons gemeenschappelijke vak *European criminal law* – met het nodige geduld wegwijst heeft gemaakt in de supranationale kanten van de Raad van Europa en in de Europese Gemeenschap/Unie en die – net als prof. dr. D. Van Daele en prof. dr. T. Spapens, opvolgers aan de KU Leuven resp. de Universiteit van Tilburg – tot op de dag van vandaag een belangrijke intellectuele *sparring partner* op dit gebied is gebleven.

In de tweede plaats wil ik hier graag in herinnering roepen dat W. Velings, tot 2008 korpschef van de regionale politie in Limburg-Zuid, samen met de toenmalige burgemeester van Maastricht, G. Leers, en hoofdofficier van justitie bij het arrondissementsparket te Maastricht – aanvankelijk J. van Eck, nadien A. Penneter Strake, nu burgemeester van Maastricht – vanaf 2004 bij herhaling financiële middelen hebben verschaft om onderzoek te doen naar grensoverschrijdende vormen van zware misdaad en grensoverschrijdende politieke en justitiële samenwerking in de Euregio Maas-Rijn. Een euregio die door haar ligging in een van de meest urbane grensgebieden van de Europese Unie als vanzelf een laboratoriumfunctie vervult voor de politieke en justitiële samenwerking in dit verbond van staten.

In de derde plaats ben ik de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Tilburg, en in het bijzonder de Vakgroep Strafrecht en Criminologie, nog altijd erg erkentelijk voor het feit dat zij mij na mijn emeritaat in 2011 enkele jaren de gelegenheid hebben geboden om op twee eigen kamers de bibliotheek en het archief te stallen die ik sinds de jaren zeventig betreffende het onderwerp van dit boek bij elkaar had gebracht. Dankzij deze bijzondere vorm van gastvrijheid had

ik geregeld de kans om langere tijd in de nodige afzondering door te werken aan dit boek.

Hierbij sluit aan dat ik Marij opnieuw moet prijzen voor het feit dat zij heeft gedoogd dat ons huis lange jaren niet alleen een vrij omvangrijke speciale collectie boeken over de politieke en justitiële samenwerking in de Europese Unie heeft geherbergd maar ook een stapelplaats is geweest voor nogal wat kubieke meters bronnenmateriaal over dit onderwerp. Heel begrijpelijk dus dat zij – net als ik trouwens – heeft uitgezien naar de afronding van dit boek.

Ten slotte is het een plezier om te melden dat Kris Moeremans, uitgever van Intersentia, onmiddellijk “ja” zei toen ik hem vroeg of hij dit boek wilde uitgeven en geen punt maakte van de omvang ervan. Deze vriendschappelijke reactie was voor mij een reden te meer om in de zomer van 2018 het manuscript van dit boek te voltooien. Isabelle Van Dongen, eindredacteur bij de uitgeverij, is zeer behulpzaam geweest bij de controle van de drukproeven.

Cyrille Fijnaut
Tilburg, september 2018

INHOUD

<i>Voorwoord</i>	v
<i>Lijst van afkortingen</i>	xxv

1. Algemene inleiding	1
------------------------------------	---

DEEL I. DE VOORGESCHIEDENIS VAN DE POLITIËLE EN JUSTITIËLE SAMENWERKING IN DE EUROPESE UNIE	7
--	---

2. De politieële en justitieële samenwerking in Europa tot en met de Tweede Wereldoorlog	9
---	---

2.1. Inleiding	9
----------------------	---

2.2. In de schaduw van het Napoleontische imperium	10
--	----

2.2.1. De eerste aanzetten tot organisatie van de politieële samen- werking	10
--	----

2.2.1.1. Van <i>correspondentie</i> aan de grenzen tot <i>haute police</i> onder J. Fouché	10
---	----

2.2.1.2. De opbloei van het grensoverschrijdende politieële inlichtingenwerk	11
---	----

2.2.1.3. Het Europese politieoffensief tegen het geweld- dadige anarchisme	13
---	----

2.2.1.4. De groeiende samenwerking tussen de grootstede- lijke recherches	15
--	----

2.2.1.5. De rol van de internationalisering van de misdaad	17
--	----

2.2.2. De eerste verdragmatige structurering van de justitieële samenwerking	19
---	----

2.3. De opgang en ondergang van de <i>Internationale Kriminalpolizeiliche Kommission</i>	21
--	----

2.3.1. Het internationale congres van Monaco betreffende gerech- telijke politie in 1914	21
---	----

2.3.1.1. De discussie in de <i>Internationale Kriminalistische Vereinigung</i>	21
--	----

2.3.1.2. De rol van de verdragen ter bestrijding van de vrouwenhandel, drugshandel en pornografie	24
--	----

2.3.1.3. De thema's en conclusies van het congres van Monaco ..	25
---	----

2.3.1.4.	Het pleidooi van R.-A. Reiss voor een internationale politiecentrale en een mobiele brigade	27
2.3.2.	De oprichting van de Commissie op het congres van Wenen in 1923.	28
2.3.2.1.	Het initiatief van M. van Houten.	28
2.3.2.2.	De overname van het initiatief door J. Schober.	30
2.3.2.3.	De beraadslagingen en besluiten van het congres van Wenen.	33
2.3.2.4.	De congressen van Monaco en Wenen vergeleken	36
2.3.3.	De opbloei van de Commissie in de jaren 1923-1933	37
2.3.3.1.	De acceptatie van de Commissie in politieke en politieke kringen.	38
2.3.3.2.	Het congres van Berlijn in 1926.	38
2.3.3.3.	De vorderingen in de grensoverschrijdende samenwerking.	42
2.3.3.4.	De aansluiting van de Commissie bij de Volkenbond	43
2.3.3.5.	De ware aard van de internationale misdadiger	48
2.3.3.6.	Een speciaal verdrag op de politieke samenwerking?	49
2.3.4.	De verdwijning van de Commissie in Nazi-Duitsland	53
2.3.4.1.	De Nazificatie van de Commissie	54
2.3.4.2.	Geheime congressen en politieattachés	56
2.4.	De Volkenbond en het streven naar een internationaal politiekorps	58
2.4.1.	De opvattingen van president T. Roosevelt	59
2.4.2.	Een vruchteloze discussie.	61
2.5.	Besluit	63
3.	De politieke en justitiele samenwerking in Europa na de Tweede Wereldoorlog	65
3.1.	Inleiding	65
3.2.	De voortzetting van de Commissie in de vorm van Interpol.	66
3.2.1.	De moeizame doorstart van de Commissie na afloop van de oorlog.	66
3.2.2.	De jaren zeventig: Interpol in een diepe impasse.	75
3.2.2.1.	De uitdagingen voor de organisatie.	76
3.2.2.2.	De afwerende reacties van de leiding	80
3.2.2.3.	De mislukte pogingen tot aanpassing.	81
3.2.3.	De moeizame regionalisering van Interpol in Europa	84
3.2.3.1.	De verankering van de organisatie in Frankrijk	84
3.2.3.2.	De aanhoudende discussie in Duitse politiekringen	86
3.2.3.3.	De Amerikaans-Engelse greep naar de macht.	90
3.2.3.4.	De globalisering als uitweg uit de Europese impasse.	94
3.3.	De vroegere bemoeienis van de Raad van Europa	96

3.3.1.	De directe rol in de werking van de politieke en justitiële samenwerking	98
3.3.1.1.	Een breuk met het verleden: een stelsel van multinationale verdragen	98
3.3.1.2.	De regeling van de grote rechtshulp: de uitlevering	101
3.3.1.3.	De regeling van de kleine rechtshulp	105
3.3.1.4.	De regeling van primaire rechtshulp: de overdracht van strafvervolgning en de uitvoering van strafvonnissen	111
3.3.1.5.	De opkomst van georganiseerde misdaad en de politieke samenwerking in Europa	114
3.3.2.	De indirecte rol in de werking van de politieke en justitiële samenwerking	120
3.3.2.1.	De invloed van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens	121
3.3.2.2.	Het belang van de verdragen inzake anti-foltering en gegevensbescherming	123
3.4.	De vroegere bemoeienis van de Europese Gemeenschap	125
3.4.1.	De bestrijding van oneerlijke mededinging: het Directoraat-Generaal voor Mededinging	126
3.4.2.	De bestrijding van fraude: de UCLAF	128
3.4.3.	De politieke bestrijding van terrorisme en andere misdaad: TREVI	135
3.4.4.	De vergemakkelijking van de justitiële samenwerking: de <i>espace judiciaire</i>	142
3.5.	Besluit	145
DEEL II. HET ONBESTORVEN VERLEDEN VAN DE POLITIEËLE EN JUSTITIËLE SAMENWERKING IN DE EUROPESE UNIE		149
4. Het Verdrag van Maastricht en het Brussels Programma		151
4.1.	Inleiding	151
4.2.	De politieke en justitiële samenwerking bij de constructie van de Unie	152
4.2.1.	De plannen voor de voltooiing van de interne markt	152
4.2.1.1.	Het vrij verkeer van personen, misdaad en terrorisme	153
4.2.1.2.	De Europese Raad tegen de Commissie	155
4.2.2.	De draagwijdte van Schengen	157
4.2.2.1.	Het Akkoord van Schengen 1985	158
4.2.2.2.	De Schengen Uitvoeringsovereenkomst 1990	159
4.2.3.	De strijd om de inrichting van de Unie en de Derde Pijler	163
4.2.3.1.	Het aanvankelijke voorstel van Luxemburg	165
4.2.3.2.	De discussie op de Top van Luxemburg	167

4.2.3.3.	Het eerste Nederlandse voorstel.	169
4.2.4.	Het constitutionele profiel van de politieke en justitiële samenwerking	170
4.2.4.1.	De regeling in het tweede Nederlandse voorstel	170
4.2.4.2.	De regeling in het Verdrag van Maastricht	174
4.2.4.3.	Waarom niet meteen een communautaire aanpak?	176
4.2.4.4.	Een kleine revolutie in de constitutionele verhoudingen	179
4.3.	De ontwikkelingen in de Derde Pijler	181
4.3.1.	De totstandkoming en de inhoud van het Brussels Programma	181
4.3.2.	De inwerkingtreding van de Schengen Uitvoeringsovereen- komst	184
4.3.2.1.	De reacties in Nederland, België en Frankrijk	185
4.3.2.2.	De algemene discussie over de overeenkomst	189
4.3.3.	De institutionalisering van de politieke samenwerking	191
4.3.3.1.	De moeizame opstart van Europol	191
4.3.3.2.	De inhoud van de overeenkomst	196
4.3.4.	De versterking van de justitiële samenwerking	201
4.3.4.1.	De overeenkomsten inzake uitlevering en rechtshulp	202
4.3.4.2.	De netwerken van politieke en justitiële verbindings- ambtenaren	205
4.3.5.	Het begin van de bestuurlijke samenwerking in de sfeer van de ordehandhaving	207
4.4.	De ontwikkelingen in de Eerste Pijler	209
4.4.1.	De versterking van de bestrijding van de illegale drugshandel	209
4.4.1.1.	De uitgangspunten en doelstellingen van het beleid	210
4.4.1.2.	De bestrijding van witwassen via financiële instellingen	213
4.4.1.3.	De bestrijding van precursoren voor de vervaardi- ging van synthetische drugs	215
4.4.1.4.	De wederzijdse aanpassing van de drugswetgeving en de drugsbestrijding	216
4.4.1.5.	De oprichting van een Waarnemingscentrum voor Drugs en Drugsverslaving	217
4.4.2.	De versterking van de bestrijding van de illegale wapenhandel	218
4.4.2.1.	De richtlijn van 1991: een aanzet tot harmonisatie van de wetgeving	219
4.4.2.2.	De implementatie van de richtlijn	219
4.5.	Tussen de Derde Pijler en de Eerste Pijler: de bestrijding van fraude tegen de financiële middelen van de Unie	220
4.5.1.	De discussie tussen Raad, Commissie en Parlement	221
4.5.2.	De draagwijdte van de verordeningen	225
4.5.3.	De oprichting van een Europees Openbaar Ministerie?	228

4.5.4.	De oprichting van OLAF	231
4.6.	De overbrugging naar het Verdrag van Amsterdam	233
4.7.	Besluit	235
5.	Het Verdrag van Amsterdam en het Tampere Programma	239
5.1.	Inleiding	239
5.2.	De omstreden merites van het Verdrag van Maastricht	240
5.2.1.	De kritiek op de inrichting van de Derde Pijler	240
5.2.2.	De voorstellen van de Raad en de Commissie	242
5.3.	De Verdragen van Amsterdam en Nice	243
5.3.1.	Het doel en de methoden: meer samenwerking en aanpassing..	245
5.3.2.	De versterking van de politie samenwerking.....	246
5.3.3.	De versterking van de justitiële samenwerking	249
5.3.4.	De onderlinge aanpassing van beleid en wetgeving.....	250
5.3.5.	De beperkte eenmaking van het institutionele kader	252
5.3.6.	De integratie van Schengen in de Unie	255
5.3.7.	De uitgangspunten voor een asiel- en migratiebeleid	257
5.4.	De inwerkingstelling van de Verdragen.....	258
5.4.1.	De totstandkoming en de inhoud van het Tampere Programma .	258
5.4.2.	De reactie op de aanslagen van 9/11.....	265
5.5.	Het binnenlandse politie- en justitiebeleid	272
5.5.1.	De versterking, verdieping en verbreding van de politie samenwerking	272
5.5.1.1.	Een beeld van de plannen	272
5.5.1.2.	Een beeld van hun uitvoering.....	275
5.5.1.2.1.	De doorontwikkeling van Schengen.....	275
5.5.1.2.2.	De doorontwikkeling van Europol.....	281
5.5.1.2.3.	De doorontwikkeling van OLAF	289
5.5.1.2.4.	De oprichting van de Politieacademie	293
5.5.1.2.5.	De oprichting van de <i>Police Chiefs Task Force</i>	295
5.5.1.2.6.	De vorming van netwerken van verbindingsambtenaren.....	298
5.5.1.2.7.	De vorming van netwerken van specialisten en specialistische eenheden.....	299
5.5.1.2.8.	De vorming van Gemeenschappelijke Politie- en Douanecentra in de grensgebieden.....	303
5.5.2.	De versterking, verdieping en verbreding van de justitiële samenwerking	307
5.5.2.1.	Een beeld van de plannen	307
5.5.2.2.	Een beeld van hun uitvoering.....	311

5.5.2.2.1.	De reorganisatie van de justitiële samenwerking	311
5.5.2.2.1.1.	De oprichting van het Europees Justitieel Netwerk.	311
5.5.2.2.1.2.	De oprichting van Eurojust.	313
5.5.2.2.1.3.	De plannen voor de oprichting van een Europees Openbaar Ministerie	317
5.5.2.2.1.4.	De vorming van gemeenschappelijke opsporingsteams	321
5.5.2.2.2.	De procedurele toepassing van het beginsel van de wederzijdse erkenning	323
5.5.2.2.2.1.	Het kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel	323
5.5.2.2.2.2.	De kaderbesluiten voor de grensoverschrijdende verga- ring van bewijs	326
5.5.2.2.2.3.	De verbetering van de status van het slachtoffer in strafzaken	327
5.5.2.2.2.4.	De mislukte normering van de rechten van verdachten.	329
5.6.	Het buitenlandse politie- en justitiebeleid.	334
5.6.1.	Een beeld van de plannen.	334
5.6.2.	Een beeld van hun uitvoering	339
5.6.2.1.	De algemene vorderingen van het beleid	339
5.6.2.1.1.	De opeenvolgende programma's	339
5.6.2.1.2.	Het beleid ten aanzien van de Verenigde Staten en Rusland.	341
5.6.2.1.3.	De noordelijke en zuidelijke dimensie in het beleid	343
5.6.2.1.4.	De politiemissies en de politieverbin- dingsambtenaren	344
5.6.2.2.	Het beleid bij de uitbreiding van de Unie.	345
5.6.2.3.	De oprichting van de <i>European Gendarmerie Force</i>	350
5.7.	De programmatische bestrijding van misdaad en terrorisme	352
5.7.1.	Een beeld van de plannen.	352
5.7.2.	De aanzet tot bestuurlijke samenwerking in de sfeer van de misdaadbestrijding	356
5.7.3.	Een beeld van hun uitvoering	357
5.7.3.1.	De invulling van de voorwaarden	357
5.7.3.2.	De bestrijding van illegale drugshandel.	361
5.7.3.3.	De bestrijding van illegale wapenhandel	366

5.7.3.4.	De bestrijding van “oud” en “nieuw” terrorisme	369
5.7.3.5.	De bestrijding van witwassen en de confiscatie van criminele opbrengsten	380
5.7.3.6.	De bestrijding van fraude en corruptie.	385
5.7.3.7.	De bestrijding van valsemunterij met de euro.	386
5.7.3.8.	De bestrijding van virtuele milieumisdaad	390
5.8.	Het migratie- en grensbewakingsbeleid.	392
5.8.1.	Een beeld van de plannen.	392
5.8.2.	Een beeld van hun uitvoering	392
5.8.2.1.	De algemene voortgang van het beleid	392
5.8.2.2.	De bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel . .	394
5.8.2.3.	De oprichting van Frontex	398
5.9.	Besluit	400
6.	Het Verdrag van Rome en het Haags Programma	407
6.1.	Inleiding	407
6.2.	De politieke en justitiële samenwerking in het Verdrag van Rome	409
6.2.1.	De voorbereidende werkzaamheden van werkgroep X.	409
6.2.2.	De regeling van de samenwerking in het verdrag	412
6.2.2.1.	Een Copernicaanse revolutie in spe.	412
6.2.2.2.	De inrichting van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht.	414
6.2.2.2.1.	De architectuur van het bestuur	414
6.2.2.2.2.	De politieke samenwerking in strafzaken.	415
6.2.2.2.3.	De justitiële samenwerking in strafzaken	416
6.2.2.2.4.	De grensbewaking, asiel en immigratie	418
6.2.2.5.	De balans van de constitutionele evenwichtsoefening. .	418
6.3.	De totstandkoming en inhoud van het Haags Programma	419
6.3.1.	De origine van het programma.	419
6.3.2.	De grote lijnen van het programma	421
6.3.2.1.	De krachtlijnen van het beleid inzake politieke samenwerking.	423
6.3.2.2.	De krachtlijnen van het beleid inzake justitiële samenwerking.	424
6.3.2.3.	De krachtlijnen van het buitenlands politie- en justitiebeleid	425
6.3.2.4.	De krachtlijnen van het beleid inzake zware misdad en terrorisme.	426
6.3.2.5.	De krachtlijnen inzake migratie en grensbewaking. . .	428
6.3.3.	De verdere bijdragen van de Commissie	429
6.3.3.1.	Het mikpunt van de koers: de uitwisseling van informatie	430

6.3.3.2.	De versterking van de grensoverschrijdende samenwerking.....	432
6.3.3.3.	De orde in het buitenlands beleid inzake justitie en binnenlandse zaken	434
6.4.	Het binnenlandse politie- en justitiebeleid	434
6.4.1.	De versterking van de politie samenwerking.....	434
6.4.1.1.	De modernisering van Schengen.....	434
6.4.1.2.	De transformatie van Europol	441
6.4.1.3.	De opgang van de Politieacademie	448
6.4.1.4.	De intensivering van de grensoverschrijdende operationele samenwerking	450
6.4.1.4.1.	De concentratie van de samenwerking aan de top van de Unie	450
6.4.1.4.2.	De plaats van de <i>Police Chiefs Task Force</i> in de veiligheidsarchitectuur	455
6.4.1.4.3.	Prüm: de rechtstreekse samenwerking tussen de lidstaten	455
6.4.1.4.3.1.	De inhoud van het verdrag	457
6.4.1.4.3.2.	De omzetting van het verdrag in een besluit	460
6.4.1.4.4.	De samenwerking in de grensgebieden: Centra voor Politie- en Douanesamenwerking	463
6.4.1.4.5.	De samenwerking bij internationale gebeurtenissen	465
6.4.1.5.	Het Zweeds Kaderbesluit: de versnelling van de samenwerking	467
6.4.1.6.	De mislukte versterking van OLAF.....	469
6.4.1.7.	De interoperabiliteit van de informatiesystemen	473
6.4.1.7.1.	De verruiming van de toegang voor andere diensten	473
6.4.1.7.2.	De oprichting van een speciaal IT-agentschap	475
6.4.2.	De bevordering van de justitiële samenwerking	477
6.4.2.1.	De versterking van het Europees Justitieel Netwerk.	478
6.4.2.2.	De verbetering van de positie van Eurojust	483
6.4.2.3.	De oprichting van een Europees Strafrecht Informatiesysteem.....	491
6.4.2.4.	De inburgering van het gemeenschappelijke opsporingsteam.....	498
6.4.2.5.	Het succes van het Europees aanhoudingsbevel	499

6.4.2.6.	De herbezinning op een regeling van de rechten van verdachten	500
6.4.2.7.	Een nieuw kader voor de grensoverschrijdende vergaring van strafrechtelijk bewijs.	503
6.5.3.	De bescherming van persoonsgegevens bij de politie en justitiële samenwerking	505
6.5.	Het buitenlandse politie- en justitiebeleid	511
6.5.1.	De algemene voortgang van het beleid	511
6.5.2.	De samenwerking met de strategische partners.	513
6.5.2.1.	De omstreden samenwerking met de Verenigde Staten	514
6.5.2.2.	De stokkende samenwerking met Rusland	522
6.5.3.	De bevordering van de veiligheid in Oost- en Zuid-Europa	524
6.5.4.	De bevordering van de veiligheid in het Euro-Mediterraan gebied.	530
6.6.	De programmatische bestrijding van misdaad en terrorisme	531
6.6.1.	Een beeld van de plannen.	531
6.6.2.	Een beeld van hun uitvoering	534
6.6.2.1.	Het kaderbesluit betreffende de strafrechtelijke bestrijding van georganiseerde misdaad	534
6.6.2.2.	De groeiende interesse voor de bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad.	537
6.6.2.3.	De formulering van strategische prioriteiten bij de bestrijding van georganiseerde misdaad	539
6.6.3.	De bestrijding van illegale drugshandel	541
6.6.4.	De bestrijding van illegale handel in wapens en explosieven.	547
6.6.5.	De bestrijding van terrorisme	553
6.6.5.1.	De reactie op de bomaanslagen in Londen.	554
6.6.5.2.	De herziening van het actieplan.	558
6.6.6.	De bestrijding van witwassen en de confiscatie van criminele opbrengsten	566
6.6.7.	De bestrijding van valsemunterij met de euro	569
6.6.8.	De bestrijding van fraude en corruptie	571
6.6.9.	De bestrijding van virtuele milieumisdaad	574
6.7.	Het migratie- en grensbewakingsbeleid.	576
6.7.1.	De realisering van een gemeenschappelijk immigratiebeleid ...	576
6.7.2.	De doorontwikkeling van Frontex	579
6.7.3.	De aanpak van mensenhandel en mensensmokkel	585
6.8.	Besluit	589

DEEL III. HET ONBESTEMDE HEDEN VAN DE POLITIËLE EN JUSTITIËLE SAMENWERKING IN DE EUROPESE UNIE	597
7. Het Verdrag van Lissabon en het Stockholm Programma	599
7.1. Inleiding	599
7.2. De politieke en justitiële samenwerking in het Verdrag van Lissabon...	600
7.2.1. De weg naar het hervormingsverdrag	600
7.2.2. De ruimte van vrijheid, veiligheid en recht in het verdrag.	603
7.2.2.1. De institutionele omgeving van de ruimte.....	603
7.2.2.2. De inhoudelijke invulling van de ruimte	605
7.2.3. De verwerkelijking van de ruimte	613
7.2.4. Het Handvest van de grondrechten	617
7.3. De totstandkoming en inhoud van het Stockholm Programma	618
7.3.1. De totstandkoming van het programma.....	618
7.3.1.1. Het initiatief van het Duitse Voorzitterschap	618
7.3.1.2. De inbreng van de Commissie en het Parlement	620
7.3.1.3. De vertakkingen van het programma.....	623
7.3.2. De grote lijnen van het programma.....	628
7.3.2.1. De zwaartepunten met betrekking tot de politieke samenwerking	628
7.3.2.2. De zwaartepunten met betrekking tot de justitiële samenwerking	631
7.3.2.3. De zwaartepunten met betrekking tot de bestrijding van misdaad en terrorisme	633
7.4. Het binnenlandse politie- en justitiebeleid	635
7.4.1. De politieke samenwerking.	635
7.4.1.1. De voortgezette modernisering van Schengen	635
7.4.1.1.1. De overgang van Schengen 1 naar Schengen II	635
7.4.1.1.2. De tijdelijke herinvoering van grenstoe- zicht aan de binnengrenzen	638
7.4.1.1.3. Naar een scherpere en meer doeltreffende evaluatie van Schengen aan de buiten- grenzen	642
7.4.1.1.4. De bevordering van grensoverschrijdende acties	646
7.4.1.2. De vernieuwing van de grondslag van Europol.	646
7.4.1.3. De vernieuwing van de grondslag van de Politie- academie	651
7.4.1.4. De hervorming van OLAF	656
7.4.1.5. De interoperabiliteit van de informatiesystemen	662
7.4.2. De justitiële samenwerking	665

7.4.2.1.	De vernieuwing van de grondslag van Eurojust	665
7.4.2.2.	De oprichting van het Europees Openbaar Ministerie .	672
7.4.2.3.	Opnieuw de grensoverschrijdende vergaring van bewijs	683
7.4.2.3.1.	De totstandkoming van het Europees onderzoeksbevel.	683
7.4.2.3.2.	Het voorstel voor bevelen tot verstrekking en bewaring van elektronisch bewijs- materiaal	687
7.4.2.4.	Naar minimumnormen voor de rechten van verdachten en beklaagden.	688
7.4.2.4.1.	De formulering van een wetgevings- programma	688
7.4.2.4.2.	De eerste fase: richtlijnen omtrent drie basisrechten.	691
7.4.2.4.3.	De tweede fase: complementaire richtlij- nen en aanbevelingen	696
7.4.2.4.4.	De toekomst van de rechten van verdachten en beklaagden	699
7.4.2.5.	Naar minimumnormen voor de rechten van slachtoffers.	700
7.4.2.6.	De bescherming van persoonsgegevens bij de politiële en justitiële samenwerking	704
7.5.	Het buitenlandse politie- en justitiebeleid.	710
7.5.1.	De algemene ontwikkeling van het beleid.	710
7.5.2.	De samenwerking met de strategische partners.	712
7.5.2.1.	De samenwerking met de Verenigde Staten.	712
7.5.2.2.	De samenwerking met Rusland	717
7.5.3.	De samenwerking in het kader van de uitbreiding van de Unie . .	718
7.5.4.	De samenwerking in het kader van het Nabuurschapsbeleid. . .	720
7.6.	De programmatische bestrijding van misdaad en terrorisme	725
7.6.1.	Een beeld van de plannen.	725
7.6.2.	Een beeld van hun uitvoering	727
7.6.2.1.	De vervlechting van de algemene strategieën	727
7.6.2.1.1.	De uitbouw van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad	727
7.6.2.1.2.	De prioriteiten in de bestrijding van georganiseerde misdaad	729
7.6.3.	De bestrijding van illegale drugshandel	734
7.6.4.	De bestrijding van illegale vuurwapens en explosieven	742
7.6.5.	De bestrijding van witwassen en de confiscatie van criminele opbrengsten	748

7.6.5.1.	De bestrijding van witwassen en de financiering van terrorisme	748
7.6.5.2.	De bevrozing en de confiscatie van criminele opbrengsten	752
7.6.6.	De bestrijding van terrorisme	754
7.6.7.	De bestrijding van fraude en corruptie	760
7.6.7.1.	De harmonisatie van de strafbaarstelling van Unie-fraude	760
7.6.7.2.	De strijd om de bestrijding van BTW-fraude	763
7.6.7.3.	De versterking van het anti-corruptiebeleid	767
7.6.8.	De bestrijding van valsemunterij met de euro	768
7.6.9.	De bestrijding van virtuele milieumisdaad	771
7.7.	Het migratie- en grensbewakingsbeleid	774
7.7.1.	De verdere ontwikkeling van het migratiebeleid	774
7.7.2.	De operationele uitbouw van Frontex	779
7.7.3.	De installatie van Eurosur: een objectgericht bewakings-systeem voor de buitengrenzen	781
7.7.4.	Naar een slimmere persoonsgerichte bewaking van de buitengrenzen	783
7.7.5.	De gerichte aanpak van mensensmokkel en mensenhandel	785
7.8.	Besluit	791
8.	Het Verdrag van Lissabon en de Europese Veiligheidsagenda	799
8.1.	Inleiding	799
8.2.	De totstandkoming van een Veiligheidsunie	801
8.2.1.	De voorzetten van de Commissie en de richtlijnen van de (Europese) Raad	801
8.2.2.	De structuur en de inhoud van de Europese Veiligheidsagenda ..	806
8.2.3.	Op weg naar een Veiligheidsunie en de Verklaring van Bratislava	808
8.3.	De Unie en de migratiecrisis	810
8.3.1.	De uitbraak van de crisis	810
8.3.2.	De onmiddellijke reacties op de toestroom van migranten	812
8.3.3.	De ontwikkeling en uitwerking van het crisisbeleid	817
8.3.3.1.	De uitvoering van de migratieagenda in 2016-2017	818
8.3.3.2.	De doeltreffende samenwerking met Turkije	820
8.3.3.3.	De moeizame samenwerking met Afrikaanse landen ..	822
8.3.3.4.	De herplaatsing, de hervestiging en de terugkeer van migranten	830
8.3.3.5.	De fragiele situatie in de eerste helft van 2018	832

8.3.4.	De uitwerking van twee duurzame crisismaatregelen	835
8.3.4.1.	De tijdelijke herinvoering van het grensoezicht aan de binnengrenzen	835
8.3.4.2.	De oprichting van de Europese Grens- en Kustwacht . .	841
8.4.	De hervorming van het informatiecomplex	849
8.4.1.	De voorstellen voor slimmere en sterkere buitengrenzen.	850
8.4.2.	De realisering van de interoperabiliteit van de informatie- systemen	852
8.4.3.	De hervorming van het Schengen Informatie Systeem.	855
8.4.4.	De ontwikkeling van vier nieuwe informatiesystemen.	858
8.4.4.1.	PNR of de doorgifte van passagiersgegevens.	858
8.4.4.2.	EES of de registratie van reisinformatie en -autorisatie . .	860
8.4.4.3.	ETIAS of de identificatie van niet-visumplichtige reizigers	861
8.4.4.4.	ECRIS-TCN of de identificatie van veroordeelden uit derde landen	863
8.4.5.	De versterking van het agentschap eu-LISA	864
8.5.	De Unie en het islamistisch terrorisme	865
8.5.1.	De algemene ontwikkeling van het probleem en het beleid.	865
8.5.1.1.	De evolutie van het islamistisch terrorisme.	865
8.5.1.2.	Het gevoerde beleid op hoofdlijnen.	868
8.5.2.	De preventieve aanpak van radicalisering, extremisme en terrorisme	875
8.5.3.	De aanscherping van de terrorismewetgeving.	878
8.5.4.	De nauwere samenwerking tussen de politie- en inlichtin- gendiensten.	881
8.5.4.1.	De roep om een Europese FBI en CIA	881
8.5.4.2.	De versterking van de operationele rol van Europol . . .	883
8.5.4.3.	Een gemeenschappelijk platform voor de inlichtin- gendiensten	885
8.5.5.	De intensivering van de samenwerking tussen de speciale eenheden.	888
8.5.6.	De verscherping van de controle op <i>foreign fighters</i> aan de buitengrenzen	890
8.5.7.	De bestrijding van de illegale handel in vuurwapens en explosieven	891
8.5.8.	De aanpak van witwassen en de financiering van terrorisme	900
8.5.9.	De versterking van het buitenlandse contra-terrorismebeleid. . . .	908
8.5.10.	De instelling van een bijzondere parlementaire commissie.	910
8.6.	De Unie en de Brexit	916
8.6.1.	Een korte voorgeschiedenis: Maastricht, Amsterdam en Lissabon	917

8.6.2.	De politieke en justitiele samenwerking in de onderhandelingen. .	923
8.6.2.1.	De onmiddellijke inzet van het Verenigd Koninkrijk voor de onderhandelingen	923
8.6.2.2.	Het eerste bod van het kabinet-May en de eerste reacties in Brussel.	927
8.6.2.3.	De verdeeldheid bij de start van de onderhandelingen . .	934
8.6.3.	Het probleem van de grens tussen Ierland en Noord-Ierland.	940
8.6.4.	Het definitieve bod van het kabinet-May	949
8.6.5.	De reactie van de Unie op de <i>White Paper</i>	953
8.7.	Besluit	956
9.	Algemeen besluit	963
	<i>Bibliografie</i>	973

LIJST VAN AFKORTINGEN

AFIS	<i>Anti-Fraud Information System</i>
BdLN	<i>Bureaux de Liaison Network</i>
BMS	<i>Biometric Matching System</i>
CARDS	<i>Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation</i>
CIA	<i>Central Intelligence Agency</i>
CIREFI	<i>Centre for Information, Discussion and Exchange on the Crossing of Frontiers and Immigration</i>
CIS	<i>Customs Information System</i>
Commissie Burgerlijke Vrijheden	Commissie Burgerlijke Vrijheden, Justitie en Binnenlandse Zaken
Commissie Juridische Zaken	Commissie Juridische Zaken en Rechten van de Burger
Commissie Openbare Vrijheden	Commissie Openbare Vrijheden en Binnenlandse Zaken
COSPOL	<i>Comprehensive Operational Strategic Plans for Police</i>
CPDS	Centrum voor Politie- en Douanesamenwerking
ECC	<i>European Cybercrime Centre</i>
ECIM	<i>European Criminal Intelligence Model</i>
ECRIS	<i>European Criminal Record Information System</i>
ECRIS-TCN	<i>ECRIS-Third Country Nationals</i>
ECTC	<i>European Counter-Terrorism Centre</i>
EDEO	Europese Dienst voor Extern Optreden
EDIU	<i>European Drugs Intelligence Unit</i>
EES	<i>Entry/Exit System</i>
EIS	Europol Informatie Systeem
EJN	Europees Justitieel Netwerk
ESP	<i>European Search Portal</i>
ESTA	<i>Electronic System for Travel Authorization</i>
ETA	<i>Euskadi Ta Askatasuna</i>
ETIAS	<i>European Travel Information and Authorization System</i>

ETS	<i>European Treaty Series</i>
eu-LISA	<i>European Agency for the Operational Management of Large Scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice</i>
EUNAVFOR MED	<i>European Union Naval Force – Mediterranean</i>
Eurodac	<i>European Dactyloscopy</i>
Eurosur	<i>European Border Surveillance System</i>
EVRM	Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden
FBI	<i>Federal Bureau of Investigation</i>
FIU	<i>Financial Intelligence Unit</i>
GRECO	<i>Group of States against Corruption</i>
HERA	<i>Humanities in the European Research Area</i>
Hoge Vertegenwoordiger	Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid
ICPO	<i>International Criminal Police Organisation</i>
IGC	Intergouvernementele Conferentie
IKV	<i>Internationale Kriminalistische Vereinigung</i>
IntCen	<i>Joint Intelligence and Situation Centre</i>
IPA	<i>Instrument for Pre-Accession Assistance</i>
IPKP	<i>Internationale Kriminalpolizeiliche Kommission</i>
IRA	<i>Irish Republican Army</i>
IRT	Interregionaal Recherche Team
JIT	<i>Joint Investigation Team</i>
Multidisciplinaire Werkgroep	Multidisciplinaire Werkgroep inzake Georganiseerde Criminaliteit
NeBeDeAgPol	<i>Niederländische, Belgische, Deutsche Arbeitsgemeinschaft Polizei</i>
OCTA	<i>Organised Crime Threat Assessment</i>
OLAF	<i>Office de la Lutte Anti-Fraude</i>
Permanent Comité	Permanent Comité Binnenlandse Veiligheid
PNR	<i>Passenger Name Record</i>
ROCTA	<i>Russian Organised Crime Threat Assessment</i>
SECI	<i>Southeast European Cooperative Project</i>
SEPAT	<i>Stupéfiantes Europe Plan d'Action à Terme</i>
SIENA	<i>Secure Information Exchange Network Application</i>
SIS	Schengen Informatie Systeem
SitCen	<i>Situation Center</i>

SIVE	<i>Sistema Integrado de Vigilancia Exterior</i>
SPOC	<i>Single Point of Contact</i>
STAR	<i>Ständige Arbeitsgruppe Rauschgift</i>
Strategie	Strategie voor de Binnenlandse Veiligheid
SWIFT	<i>Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications</i>
Technical Committee	<i>Technical Committee for European Co-operation</i>
TESTA	<i>Trans European Services for Telematics between Administrations</i>
Toezichthouder	Europees Toezichthouder voor Gegevensbescherming
TREVI	<i>Terrorisme, Radicalisme et Violence Internationale</i>
UCLAF	<i>Unité de Coordination de la Lutte Anti-Fraude</i>
U.E.D.	<i>Unité européenne des Drogues</i>
VIS	Visum Informatie Systeem
Waarnemingscentrum	Waarnemingscentrum voor Drugs en Drugsverslaving

