



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 18.5.2004  
COM(2004) 376 definitief

2

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE  
RAAD**

**VERSTERKING VAN DE POLITIE- EN DOUANESAMENWERKING IN DE  
EUROPESE UNIE**

*I. VERSLAG OVER DE RESULTATEN DIE ZIJN BEREIKT SINDE DE INWERKINGTREDING VAN  
HET VERDRAG VAN AMSTERDAM*

*II. VOORSTELLEN VOOR VERBETERING*

## INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding .....	4
I	VERSLAG OVER DE RESULTATEN DIE ZIJN BEREIKT SINDE INWERKINGTREDING VAN HET VERDRAG VAN AMSTERDAM .....	7
1.	Wettelijke verplichtingen en politieke afspraken op het gebied van politie- en douanesamenwerking (VEU, Schengen, actieplan van Wenen en conclusies van de Europese Raad van Tampere) .....	7
2.	Samenwerking sinds mei 1999 – resultaten en evaluatie.....	9
2.1.	Politiesamenwerking.....	9
2.1.1.	Politiële aspecten van de Schengensamenwerking .....	9
2.1.2.	Europol.....	15
2.1.3.	Operationele politiesamenwerking, inclusief de Taskforce van Europese hoofden van politie (TFPC) .....	20
2.1.4.	De Europese Politieacademie (Cepol) .....	22
2.1.5.	Andere onderwerpen genoemd in artikel 30 van het VEU .....	24
2.1.5.1.	Onderzoekstechnieken .....	24
2.1.5.2.	Forensische wetenschap .....	26
2.1.6.	Andere aspecten van de politiesamenwerking .....	28
2.1.6.1.	Terrorisme .....	28
2.1.6.2.	Overige aspecten .....	30
2.1.6.3.	Artikel 32 van het VEU.....	31
2.2.	Douanesamenwerking.....	33
2.3.	De programma's OISIN en AGIS als instrumenten ter bevordering van politie- en douanesamenwerking in de EU.....	37
II	VOORSTELLEN VOOR VERBETERINGEN.....	39
1.	Factoren die van invloed zijn op politie- en douanesamenwerking.....	39
1.1.	Aard van het politiewerk.....	39
1.2.	Gebrek aan een strategische aanpak.....	41
1.3.	Snelle toename van het aantal niet-bindende instrumenten .....	42
1.4.	Besluitvormingsprocedures van de derde pijler.....	42
1.5.	Gebrekkige tenuitvoerlegging van door de Raad goedgekeurde rechtsinstrumenten	43
1.6.	Gebrek aan empirisch onderzoek op het gebied van politie- en douanesamenwerking	43

1.7.	Aard van de samenwerking tussen politie en douane .....	44
1.8.	Databanken en communicatiesystemen van de derde pijler .....	45
2.	Conclusies en aanbevelingen .....	46
2.1.	De informatiestroom verbeteren .....	47
2.2.	Grensoverschrijdende samenwerking verbeteren .....	48
2.3.	Een gemeenschappelijke cultuur en gemeenschappelijke instrumenten en methoden tot stand brengen .....	51
2.4.	Terrorismebestrijding .....	53
2.5.	Douanesamenwerking .....	54
3.	Slotopmerkingen .....	56

## 1. INLEIDING

Het beleidsterrein justitie en binnenlandse zaken, met inbegrip van de samenwerking tussen de politiediensten en douaneautoriteiten van de lidstaten, werd voor het eerst in een EU-Verdrag opgenomen in 1992, in het Verdrag van Maastricht<sup>1</sup>. In artikel K van dit verdrag werden douane- en politiesamenwerking "met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie" genoemd als "aangelegenheden van gemeenschappelijk belang". Er kwamen meer mogelijkheden voor samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken met het Verdrag betreffende de Europese Unie als gewijzigd bij het Verdrag van Amsterdam (hierna "VEU")<sup>2</sup>, dat op 1 mei 1999 in werking trad. In dit verdrag waren de doelstellingen duidelijker geformuleerd en was duidelijker aangegeven welke maatregelen moesten worden genomen op het gebied van politie- en douanesamenwerking. Bovendien werd met dit verdrag het institutionele kader versterkt en het besluitvormingsproces op dit gebied verder ontwikkeld.

De staatshoofden en regeringsleiders hebben zich vanaf het begin ingezet voor een snelle tenuitvoerlegging van de verdragsbepalingen inzake justitie en binnenlandse zaken. Zo drong de Europese Raad van Cardiff van 15 en 16 juni 1998 er bij de Raad en de Commissie op aan tijdens de Europese Raad van Wenen in december 1998 een actieplan in te dienen "over hoe de bepalingen van het Verdrag van Amsterdam inzake de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid het best kunnen worden uitgevoerd". Het daaruit voortvloeiende actieplan van Wenen van december 1998<sup>3</sup> bevatte een groot aantal maatregelen op het gebied van politie- en douanesamenwerking. Sommige daarvan moesten binnen twee, andere binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van het verdrag ten uitvoer worden gelegd.

In oktober 1999, slechts vijf maanden na de inwerkingtreding van het VEU, werd in Tampere een speciale Europese Raad over justitie en binnenlandse zaken gehouden. Deze Europese Raad drong aan op extra maatregelen op het gebied van politie- en douanesamenwerking, bovenop de maatregelen die in het actieplan van Wenen waren opgenomen. Het programma van Tampere betekende dat van de Raad en de Commissie werd verlangd dat zij de volledige en onmiddellijke tenuitvoerlegging van het VEU zouden bevorderen, op basis van het actieplan van Wenen en de maatregelen die in Tampere waren overeengekomen. Zowel het actieplan van Wenen als het VEU hielden de verplichting in om bepaalde maatregelen binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van het verdrag ten uitvoer te leggen, dus voor oktober 2004.

---

<sup>1</sup> PB C 191 van 29.7.1992. Dit verdrag markeert "een nieuwe etappe [...] in het proces van Europese integratie" en voert de nieuwe doelstelling in om "het vrije verkeer van personen te vergemakkelijken en tegelijkertijd tevens de veiligheid en zekerheid van hun volkeren te waarborgen, door in dit Verdrag bepalingen inzake justitie en binnenlandse zaken op te nemen"

<sup>2</sup> PB C 340 van 10 november 1997

<sup>3</sup> Actieplan van de Raad en de Commissie over hoe de bepalingen van het Verdrag van Amsterdam inzake de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid het best kunnen worden uitgevoerd, PB C 19 van 23.1.99

De Europese Raad van Tampere droeg de Commissie op een scorebord bij te houden om de vorderingen bij de verwezenlijking van de doelstellingen van het programma van Tampere te volgen. Bij de opstelling van het scorebord en bij de regelmatige bijwerking daarvan heeft de Commissie zich gericht op de maatregelen waarop door de Europese Raad van Tampere was aangedrongen. Dit scorebord is een doeltreffend instrument gebleken voor het toezicht op de ontwikkeling van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid.

Tijdens de Europese Raad van Laken van december 2001 werd een tussentijdse balans opgemaakt van de tenuitvoerlegging van de conclusies van Tampere. Momenteel werkt de Commissie aan een evaluatie van de volledige periode van vijf jaar sinds Tampere. Het is niet de bedoeling met deze mededeling vooruit te lopen op die formele evaluatie. Het is de bedoeling vast te stellen welke prioritaire maatregelen op het gebied van politie- en douanesamenwerking de komende vijf jaar op de EU-agenda moeten blijven staan of daaraan moeten worden toegevoegd om de nodige vooruitgang te boeken.

Sinds de inwerkingtreding van het VEU heeft de Europese Unie een groot aantal maatregelen genomen om de samenwerking tussen de politiediensten en de douaneautoriteiten van de lidstaten te verbeteren. Eind 2002 werd het voor de Commissie echter steeds duidelijker dat er een mededeling moest komen waarin de belangrijkste ontwikkelingen op dit gebied worden geëvalueerd.

Om te beginnen bleek dat een aantal maatregelen uit het actieplan van Wenen niet werd uitgevoerd en dat sommige van de organen die door de Europese Raad van Tampere waren ingesteld, zoals de taskforce van Europese hoofden van politie, met problemen te kampen hadden. Bovendien waren er aanwijzingen dat de samenwerking tussen de politie- en douanediensten van de lidstaten moest worden verbeterd. Er waren ook voorbeelden van zeer geslaagde vormen van samenwerking tussen bepaalde lidstaten in regio's langs hun gemeenschappelijke grens, die niet op EU-niveau werden besproken.

Daar komt nog bij dat politie- en douanesamenwerking een breed terrein is, dat veel uiteenlopende en zeer technische onderwerpen omvat, die worden besproken in afzonderlijke werkgroepen en andere organen, waardoor het moeilijk is alle relevante ontwikkelingen te volgen. In een mededeling zou een helder en volledig overzicht kunnen worden geschetst van de stand van zaken op het gebied van politie- en douanesamenwerking in de EU.

Ook met het oog op de uitbreiding van de Unie was het nodig op korte termijn duidelijkheid te scheppen en prioriteiten te stellen voor de politie- en douanesamenwerking. Het feit dat tien nieuwe lidstaten deel zullen gaan uitmaken van alle EU-samenwerkingsstructuren van politie en douane, zal grote gevolgen hebben voor een toch al gecompliceerd besluitvormingsproces.

Tenslotte leek er op het gebied van politie- en douanesamenwerking minder vooruitgang geboekt te worden dan op het gebied van de justitiële samenwerking in strafzaken in de EU. Een mededeling zou meer licht kunnen werpen op de vraag welke factoren bepalend zijn voor de vorderingen op het gebied van politie- en douanesamenwerking.

Tegen deze achtergrond vond de Europese Commissie het noodzakelijk een overzicht op te stellen en een analyse te maken van de ontwikkeling van de politie- en douanesamenwerking in de Unie sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam in 1999, met de bedoeling duidelijk te maken welke maatregelen nodig zijn om de samenwerking doeltreffender te maken en zo bij te dragen tot de verwezenlijking van een van de belangrijkste doelstellingen van de Unie, namelijk *"...de burgers in een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid een hoog niveau van zekerheid te verschaffen ..."*(artikel 29 VEU).

Deze mededeling beperkt zich tot de samenwerking tussen politie- en douaneautoriteiten van de lidstaten bij de bestrijding van criminaliteit. Zij heeft geen betrekking op zaken die uitsluitend onder de justitiële samenwerking vallen, noch op administratieve bijstand in douanezaken<sup>4</sup> of douanesamenwerking in de zin van artikel 135 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (EG-Verdrag)<sup>5</sup>, hoewel daarop zo nodig kort wordt ingegaan. Voorts gaat deze mededeling niet in op in het communautaire kader goedgekeurde of nog goed te keuren preventiemaatregelen, maar wij moeten erkennen dat de Gemeenschap geleidelijk maatregelen heeft genomen om opzettelijke illegale handelingen, met name met betrekking tot terrorisme op het gebied van lucht- en zeevervoer, te voorkomen. Ook de strategie van de Europese Unie voor het begin van het nieuwe millennium ter voorkoming en bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, van mei 2000, bevat een aantal aanbevelingen op het gebied van politiesamenwerking. Voor zover dat relevant is, worden deze maatregelen in deze mededeling in het kort onder de loep genomen<sup>6</sup>.

De mededeling is als volgt ingedeeld: in deel I wordt een overzicht gegeven van de wettelijke verplichtingen en de politieke afspraken betreffende de politie- en douanesamenwerking die zijn vastgelegd in het VEU, de Schengen-uitvoeringsovereenkomst, het actieplan van Wenen en de conclusies van de Europese Raad van Tampere. Daarnaast worden een samenvatting en een korte evaluatie gegeven van de ontwikkelingen op de hoofdpunten van de politie- en douanesamenwerking, waarbij voorstellen worden gedaan om deze samenwerking in de toekomst te verbeteren. Deel II bevat een analyse van de belangrijkste factoren die van invloed zijn op de samenwerking van politie en douane in de EU, waarbij aanbevelingen worden gedaan ten aanzien van de maatregelen die volgens de Commissie genomen moeten worden om ervoor te zorgen dat op korte termijn concrete vooruitgang wordt geboekt.

---

<sup>4</sup> PB L 82 van 22 maart 1997; Verordening nr. 515/97 van de Raad van 13 maart 1997 betreffende de wederzijdse bijstand tussen de administratieve autoriteiten van de lidstaten en de samenwerking tussen deze autoriteiten en de Commissie met het oog op de juiste toepassing van de douane- en landbouwvoorschriften.

<sup>5</sup> PB C 325 van 24.12.2002.

<sup>6</sup> Voorkoming en bestrijding van de georganiseerde criminaliteit: een strategie van de Europese Unie voor het begin van het nieuwe millennium, PB C 124 van 3 mei 2000

# **I VERSLAG OVER DE RESULTATEN DIE ZIJN BEREIKT SINDE INWERKINGTREDING VAN HET VERDRAG VAN AMSTERDAM**

## **1. WETTELIJKE VERPLICHTINGEN EN POLITIEKE AFSPRAKEN OP HET GEBIED VAN POLITIE- EN DOUANESAMENWERKING (VEU, SCHENGEN, ACTIEPLAN VAN WENEN EN CONCLUSIES VAN DE EUROPESE RAAD VAN TAMPERE)**

De wettelijke verplichtingen en de politieke afspraken op het gebied van politie- en douanesamenwerking in strafzaken zijn te vinden in het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU), de Overeenkomst ter uitvoering van het akkoord van Schengen (hierna: "Schengen-uitvoeringsovereenkomst")<sup>7</sup>, het actieplan van Wenen van 1998 en de conclusies van de Europese Raad van Tampere van oktober 1999.

Krachtens artikel 29 van het VEU "*... is het doel van de Unie de burgers in een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid een hoog niveau van zekerheid te verschaffen door de ontwikkeling van gezamenlijk optreden van de lidstaten op het gebied van politieke en justitiële samenwerking in strafzaken ...*" Deze doelstelling wordt verwezenlijkt door het voorkomen en bestrijden van al dan niet georganiseerde criminaliteit, o.a. door middel van nauwere samenwerking tussen politiediensten, douaneautoriteiten en andere bevoegde autoriteiten in de lidstaten, zowel rechtstreeks als via Europol.

Krachtens artikel 30 omvat gezamenlijk optreden op het gebied van politiesamenwerking:

- - operationele samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten, met inbegrip van de politie, douane en andere gespecialiseerde instanties van de lidstaten belast met wetshandhaving met betrekking tot het voorkomen, opsporen en onderzoeken van strafbare feiten;
- - de verzameling, opslag, verwerking en uitwisseling van informatie, met name via Europol;
- - gezamenlijke initiatieven inzake opleiding, de uitwisseling van verbindingsfunctionarissen en forensisch onderzoek;
- - de gezamenlijke beoordeling van bepaalde onderzoekstechnieken.

Daarnaast bevat dit artikel een aantal algemene en specifieke verplichtingen betreffende de samenwerking via Europol.

Behalve uit de artikelen 29 en 30 van het VEU vloeien ook uit de opname van de Schengen-uitvoeringsovereenkomst van 1990 in het Gemeenschapsrecht wettelijke verplichtingen voort. De Schengen-uitvoeringsovereenkomst bepaalt dat de grenscontroles tussen de lidstaten worden afgeschaft, terwijl tegelijkertijd de controles aan de gemeenschappelijke buitengrenzen worden verscherpt. Bepaalde vormen van politiesamenwerking werden verplicht, teneinde eventuele zwakke plekken op het gebied van de veiligheid als gevolg van de afschaffing van de interne

---

<sup>7</sup> PB C 239 van 22 september 2000.

grenscontroles, te ondervangen. Immigratie-, visa- en asielaangelegenheden werden opgenomen in het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (Titel IV, "eerste pijler"), en zaken op het gebied van politieke en justitiële samenwerking in strafzaken werd ondergebracht in Titel VI van het VEU ("derde pijler").

Behalve deze wettelijke verplichtingen zijn in andere belangrijke documenten afspraken op het hoogste politieke niveau vastgelegd over concrete vorderingen bij de politieke samenwerking: het actieplan ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit van 1997<sup>8</sup>, het actieplan van Wenen van december 1998 en de conclusies van de Europese Raad van Tampere van oktober 1999. Van recentere datum is het document van de Commissie "Voorkoming en bestrijding van de georganiseerde criminaliteit: een strategie van de Europese Unie voor het begin van het nieuwe millennium"<sup>9</sup>.

Nadat het Verdrag van Amsterdam in werking was getreden, heeft de Europese Raad van Tampere nog een aantal belangrijke maatregelen op het gebied van de politiesamenwerking vastgesteld die ten uitvoer moesten worden gelegd. De belangrijkste daarvan waren de instelling van een operationele taskforce van Europese hoofden van politie, die onder andere moest bijdragen tot de planning van operationele maatregelen, een pleidooi om Europol te machtigen deel te nemen aan onderzoekteams en de lidstaten te verzoeken een onderzoek in te stellen, en de oprichting van een Europese politieacademie voor de opleiding van hoge politiefunctionarissen. In de conclusies van Tampere wordt nadrukkelijk gesteld dat het actieplan van Wenen geldig blijft.

Het feit dat twee Europese Raden kort voor en na de inwerkingtreding van het VEU zulke belangrijke maatregelen hebben vastgesteld, toont aan dat ook op het hoogste politieke niveau van de Unie de wil bestaat om snel concrete vooruitgang te boeken bij de samenwerking van politie en douane.

Naast de maatregelen die in het VEU, het actieplan van Wenen en de conclusies van Tampere zijn vastgelegd, zijn er ook andere gebeurtenissen die een politieke impuls hebben gegeven om op een aantal terreinen verdere stappen te zetten. Zo wordt bijvoorbeeld intensiever samengewerkt bij het handhaven van de openbare orde sinds de ordeverstoringen tijdens de Europese Raden van Nice en Göteborg in 2001. En in de nasleep van 11 september 2001 zijn veel maatregelen genomen om de samenwerking bij terrorismebestrijding te verbeteren.

Politiesamenwerking in de Unie vormt een uitbreiding en een aanvulling van reeds bestaande, geslaagde bilaterale samenwerking tussen de lidstaten. Een recentere ontwikkeling op het gebied van de bilaterale samenwerking is de formalisering en de intensivering van de samenwerking tussen de lidstaten met een gemeenschappelijke grens in de vorm van gemeenschappelijk politiebureaus of centra voor politie- en douanesamenwerking. In het actieplan van Wenen wordt een link gelegd tussen bilaterale ontwikkelingen en politiesamenwerking in de EU, want in dit actieplan wordt aangedrongen op de verdere ontwikkeling van dit soort samenwerking in de hele Unie.

---

<sup>8</sup> PB C 251 van 15 augustus 1997

<sup>9</sup> PB C 124 van 3 mei 2000.



## 2. SAMENWERKING SINDS MEI 1999 – RESULTATEN EN EVALUATIE

### 2.1. Politiesamenwerking

#### 2.1.1. *Politiële aspecten van de Schengensamenwerking*

Zoals in hoofdstuk 2 wordt verklaard, is bij het Verdrag van Amsterdam van 1997 de Schengen-uitvoeringsovereenkomst van 1990 opgenomen in het kader van de Europese Unie.

Het streven was om met Schengen "de controles aan de gemeenschappelijke grenzen op het verkeer van personen af te schaffen"<sup>10</sup>. Politiesamenwerking werd beschouwd als een van de "aanvullende maatregelen [...] tot bescherming van de veiligheid"<sup>11</sup>.

De Schengen-uitvoeringsovereenkomst behelst een aantal verplichtingen voor de lidstaten<sup>12</sup> op het gebied van de politiesamenwerking aan de gemeenschappelijke binnengrenzen, aan de buitengrenzen van het Schengengebied (land, binnenlandse luchthavens, zee) en binnen het Schengengebied in het algemeen, om eventuele tekortkomingen in de veiligheid als gevolg van de afschaffing van de controles aan de binnengrenzen te ondervangen. Het actieplan van Wenen van 1997 en de conclusies van Tampere van 1999<sup>13</sup> vormden de normatieve en, in mindere mate, de operationele basis van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. "Schengen" is in dat verband van wezenlijk belang, omdat het de kern vormt van deze ruimte: het biedt immers de mogelijkheid vrij te reizen en voorziet tegelijkertijd in minimummaatregelen om veiligheidsproblemen te ondervangen en in de nodige waarborgen dat het rechtsstelsel de gevolgen van de toegenomen mobiliteit kan verwerken. De Schengen-uitvoeringsovereenkomst biedt het wettelijk kader voor de afschaffing van de controles aan de binnengrenzen, de invoering van controles aan de buitengrenzen op basis van gemeenschappelijke normen en de daaruit voortvloeiende verplichtingen en machtigingsregels om vaart te zetten achter de samenwerking bij de rechtshandhaving.

Hieronder volgen de belangrijkste verplichtingen op het gebied van politiesamenwerking die voortvloeien uit de Schengen-uitvoeringsovereenkomst.

De lidstaten "verbinden zich ertoe", zo bepaalt artikel 39, dat hun politiediensten elkaar bijstaan ten behoeve van de voorkoming en opsporing van strafbare feiten. Verzoeken om bijstand moeten worden uitgewisseld via "met de internationale politiesamenwerking belaste centrale autoriteiten", tenzij een zaak zo dringend is dat het verzoek rechtstreeks tot de bevoegde politieautoriteiten moet worden gericht. Er doen zich echter problemen voor omdat de bevoegdheden van de politie in de verschillende lidstaten sterk uiteenlopen, en ook omdat artikel 39, lid 2, van de Schengen-uitvoeringsovereenkomst bepaalt dat schriftelijke informatie alleen met toestemming van de bevoegde justitiële autoriteiten van de aangezochte lidstaat in de verzoekende lidstaat als bewijsmiddel in strafprocedures mag worden gebruikt.

---

<sup>10</sup> Zie preambule van de Schengen-uitvoeringsovereenkomst.

<sup>11</sup> Artikel 17 van het Akkoord van Schengen van 1985.

<sup>12</sup> In de Schengen-uitvoeringsovereenkomst wordt de term "overeenkomstsluitende partijen" gebruikt. In deze mededeling wordt voor het gemak "lidstaten" gebruikt.

<sup>13</sup> Zie bijlage III.

Dit artikel is, samen met artikel 46 (zie hieronder), de basis van een groot aantal bilaterale overeenkomsten tussen Schengenlanden. De meestomvattende daarvan zijn de overeenkomsten waarbij permanente structuren voor samenwerking en informatie-uitwisseling in het leven worden geroepen in de vorm van gemeenschappelijke politiebureaus (GP) en centra voor politie- en douanesamenwerking (CPDS) aan de binnengrenzen. Voorbeelden daarvan zijn de CPDS in Kehl/Offenburg (Duitsland/Frankrijk)<sup>14</sup>, Tournai (België/Frankrijk)<sup>15</sup>, Ventimiglia en Modane<sup>16</sup> (Frankrijk/Italië), Canfranc-Somport-Urdos, Le Perthus-La Junquera, Melles Pont du Roy-Les en Biriadou-Irún (Frankrijk/Spanje)<sup>17</sup>, Tuy/Valença do Minho, Caya/Elvas, Vilar Formoso/Fuentes de Oñoro, Vila Real de Santo Antonio/Ayamonte (Spanje/Portugal)<sup>18</sup>.

Nederland, België en Duitsland hebben een intensieve trilaterale politiesamenwerking tot stand gebracht in de streek rond Maastricht, Aken en Eupen. Ook Frankrijk en Luxemburg hebben een overeenkomst gesloten<sup>19</sup>, die echter nog niet in werking is getreden. En Luxemburg, Frankrijk, België en Duitsland staan op het punt een quadrilateraal samenwerkingsverband te formaliseren. De samenwerkingscentra blijken een doeltreffend vangnet voor tekortkomingen op het gebied van de veiligheid in grensregio's die het gevolg zijn van de afschaffing van de grenscontroles en van het feit dat rechtshandavingsinstanties niet aan de andere kant van de grens mogen optreden. De samenwerking omvat het vergemakkelijken van informatie-uitwisseling, gezamenlijke operaties en controles en de planning van gecoördineerde maatregelen. Dergelijke vormen van samenwerking worden niet alleen door de diensten van de betrokken lidstaten nuttig gevonden, maar ook door de bevolking van de regio's waarin deze samenwerking tot stand is gekomen.

In het actieplan van Wenen wordt erop aangedrongen deze grensoverschrijdende samenwerking uit te breiden. De Commissie heeft geconcludeerd dat toepassing op grotere schaal van dit model in de gehele Unie een belangrijke bijdrage zou leveren aan de bestrijding van de criminaliteit en tot meer vertrouwen en samenwerking tussen de rechtshandavingsinstanties van de verschillende lidstaten zou leiden. Het zou nuttig zijn als dergelijke vormen van samenwerking zouden worden beschouwd als model voor de lidstaten die deze samenwerking nog niet toepassen. De ontwerp-aanbeveling van de Raad betreffende gemeenschappelijke politiebureaus en centra voor politie- en douanesamenwerking<sup>20</sup> die door het Belgische voorzitterschap is opgesteld, zou daarvoor een uitstekende basis zijn. De Commissie zal het AGIS-programma gebruiken om het vormen van zulke samenwerkingsmodellen verder te bevorderen.

---

<sup>14</sup> Overeenkomst van 7 december 1995 betreffende politiesamenwerking in de grensregio's door middel van de ontwikkeling van permanente, gemeenschappelijke Frans-Duitse politiebureaus, en de intergouvernementele overeenkomst van Mondorf-les-bains van 9 oktober 1997 over samenwerking van politie- en douaneautoriteiten in de grensregio's (die op 1 april 2000 in werking is getreden).

<sup>15</sup> Overeenkomst van 5 maart 2001 over politie- en douanesamenwerking in de grensregio's (waarbij het centrum voor politie- en douanesamenwerking in Tournai werd opgericht).

<sup>16</sup> Overeenkomst van Chambéry van 3 oktober 1997 tot oprichting van de gemeenschappelijke diensten van Ventimiglia en Modane.

<sup>17</sup> Overeenkomst van Blois van 7 juli 1998 over grensoverschrijdende politie- en douanesamenwerking.

<sup>18</sup> Overeenkomst van 19 november 1997.

<sup>19</sup> Overeenkomst van 15 oktober 2001 met Luxemburg.

<sup>20</sup> Document ENFOPOL 45 van 5 april 2002 van de Raad.

Artikel 44 van de Schengen-uitvoeringsovereenkomst behelst de kortetermijnverplichting en het langetermijnstreven om de communicatieverbindingen te verbeteren, met name in de grensstreken. Er is echter niet genoeg informatie beschikbaar om te bepalen in hoeverre dit ook daadwerkelijk is gebeurd. Bij de verbindingen gaat het niet alleen om telefoon en fax, maar ook om verbindingen tussen gegevensbestanden en computers. Bij de mogelijkheden die op de lange termijn moeten worden onderzocht, gaat het vooral om radiocommunicatie.

Bij deze radiocommunicatie vormt de technische diversiteit van de twee belangrijkste communicatiestandaarden, Tetra en Tetrapol, de grootste hinderpaal. Om dit probleem te verhelpen voorzien veel van de hierboven bedoelde bilaterale overeenkomsten in de uitwisseling van radioapparatuur tussen politiediensten in de grensregio's. Om de interoperabiliteit te bevorderen heeft het comité van artikel 36 op 15 december 2002 de conclusies van een studiebijeenkomst die op 20 en 21 september 1999<sup>21</sup> werd gehouden in Helsinki, bekrachtigd. Daarin wordt voorgesteld interoperabiliteit tot stand te brengen tussen Tetra en Tetrapol. In dit verband is de Commissie verheugd over de vragenlijst die het Griekse voorzitterschap in de eerste helft van 2003 heeft opgesteld om meer zicht te krijgen op de ontwikkelingen op het gebied van de levering, installatie, werking en interoperabiliteit van de draadloze digitale systemen<sup>22</sup>.

Rechtstreekse radiocommunicatie is vooral van belang bij grensoverschrijdende operaties. In alle andere gevallen volstaat doorgaans de uitwisseling van informatie op basis van artikel 39 of 46, en steeds vaker via rechtstreekse verbindingen met de GP's of CPDS. Omdat er geen gegevens beschikbaar zijn over grensoverschrijdende operaties, kan niet worden nagegaan of er wezenlijke communicatiebehoeften zijn waaraan niet wordt beantwoord. Behalve de interoperabiliteit van communicatiesystemen is ook de uitwisseling van telefoonnummers en frequentietabellen, plus kennis van de taal van de andere lidstaat van belang voor efficiënte communicatie. De Commissie is dan ook een uitgesproken voorstander van taalcursussen voor de politie, omdat zij dit beschouwt als een belangrijk middel om grensoverschrijdende politiesamenwerking tot een succes te maken.

Politiediensten in grensregio's zouden ook gebruik kunnen maken van GSM/GPRS-telefoons om contact op te nemen met hun collega's aan de andere kant van de grens, indien rechtstreeks contact nodig is. Hoewel dit voor de hand lijkt te liggen, staan sommige politiediensten hier afwijzend tegenover omdat zij vrezen dat de vertrouwelijkheid niet gewaarborgd is en omdat zij niet afhankelijk willen zijn van commerciële providers. Zoals sommige politiediensten al hebben bewezen, kunnen dit soort problemen echter door middel van versleuteling worden ondervangen.

Artikel 45 bepaalt dat de lidstaten "zich ertoe [verbinden] de nodige maatregelen te nemen" om te verzekeren dat vreemdelingen hotelfiches invullen en ondertekenen en zich daarbij identificeren door overlegging van een geldig identiteitsdocument, en dat deze hotelfiches de bevoegde autoriteiten ter beschikking worden gehouden of worden toegezonden. Deze gegevens kunnen van belang zijn voor de

---

<sup>21</sup> Zie document /2/99 ENFOPOL 64 Rev 2, en 142117/99 CATS 40 van de Raad.

<sup>22</sup> Document 15788/02 ENFOPOL 159 van de Raad.

rechtshandhaving, zoals in het verleden is gebleken bij geslaagde voorbeelden van terrorismebestrijding.

Op dit moment is echter onduidelijk hoe de lidstaten deze verplichting gestalte geven en hoe de gegevens worden gebruikt bij de rechtshandhaving. Daarom moet dit onderwerp worden besproken in de Raad.

De gegevens die worden uitgewisseld, moeten worden beschermd overeenkomstig de artikelen 129, 126 en 127 van de Schengen-uitvoeringsovereenkomst, wat onder andere inhoudt dat de aanbeveling R(87) 15 van het Comité van ministers van de Raad van Europa van 17 september 1987 tot regeling van het gebruik van persoonsgegevens op politieel gebied moet worden nageleefd. Wat hier vanwege het operationele belang voor de grensoverschrijdende samenwerking zeker moet worden vermeld, is de verplichting om elke zes maanden de zogenoemde "leidraad voor grensoverschrijdende politieke samenwerking" bij te werken. Deze verplichting vloeit voort uit het besluit van het uitvoerend comité van Schengen van 16 december 1998<sup>23</sup>. Het belang van de leidraad ligt in het feit dat er praktische aanwijzingen in worden gegeven over de manier waarop politieautoriteiten tewerk kunnen gaan bij grensoverschrijdende samenwerking. De leidraad bevat contactadressen en telefoonnummers en geeft aan wat de beperkingen en verplichtingen zijn bij grensoverschrijdende politiesamenwerking. De lidstaten hebben zich ertoe verbonden de leidraad in hun nationale instructies op te nemen en deze bij te houden. Het initiatief van het Griekse voorzitterschap in 2003 om de leidraad bij te werken, en de indiening van een herziene versie door het Italiaanse voorzitterschap moeten dan ook met instemming worden begroet.

Behalve de hierboven genoemde verplichtingen, zijn bij de Schengen-uitvoeringsovereenkomst ook de volgende samenwerkingsinstrumenten of machtigingsregels ingevoerd om de doelstellingen te helpen verwezenlijken.

Daarbij gaat het in de eerste plaats om de observatie van een verdachte (artikel 40) en in de tweede plaats om het achtervolgen van iemand die op heterdaad wordt betrapt en die aan arrestatie tracht te ontkomen door de grens over te steken (artikelen 41 tot en met 43). Omdat het slechts bij uitzondering is toegestaan buiten het nationale rechtsgebied op te treden, zijn in de regels wettelijke waarborgen en beperkingen opgenomen, waardoor ze voor de politie erg omslachtig in het gebruik zijn. Hoewel exacte cijfers ontbreken, zijn er aanwijzingen dat deze instrumenten slechts weinig worden gebruikt.

Deze beperkingen kunnen enigszins worden omzeild door middel van bilaterale overeenkomsten, maar er zijn geen gegevens beschikbaar over toegenomen grensoverschrijdende operaties in dat kader. Op EU-niveau zijn verschillende initiatieven genomen om de toepassing van deze artikelen gemakkelijker te maken. De Raad heeft in september 2000 een besluit goedgekeurd om de procedure voor de wijziging van de verwijzingen naar o.a. "ambtenaren" en "autoriteiten" in de artikelen 40 en 41 van de Schengen-uitvoeringsovereenkomst te vereenvoudigen<sup>24</sup>. Voorts heeft de Raad zijn goedkeuring gehecht aan een besluit tot uitbreiding van de

---

<sup>23</sup> Document SCH.Com-ex (98) 52.

<sup>24</sup> Besluit van de Raad van 28.09.2000, PB L 248 van 3.10.2000.

werkingsfeer van artikel 40, waarbij observatie wordt toegestaan voor meer strafbare feiten en ook betrekking kan hebben op personen die tot de verdachte kunnen leiden<sup>25</sup>. In de tweede helft van 2001 heeft het Belgisch voorzitterschap een deskundigengroep bijeengeroepen die concrete aanbevelingen moest doen over de manier waarop de mogelijkheden van grensoverschrijdende achtervolging via de lucht, het spoor (internationale treinen) en het water kunnen worden uitgebreid. Deze aanbevelingen zijn niet verder besproken in de Raad.

De Commissie is van mening dat bij de totstandbrenging van een ruimte van veiligheid de obstakels die de samenwerking belemmeren vanwege de middelen waarmee de grens wordt overschreden, moeten worden weggenomen. De politie moet bij meer strafbare feiten de achtervolging over de grens kunnen voortzetten en, in gevallen waarin de plaatselijke bevoegde instanties van de lidstaat waarin de achtervolging plaatsvindt niet onmiddellijk kunnen optreden, over de middelen beschikken om zelf doeltreffend op te treden teneinde de achtervolgde persoon te identificeren en deze over te dragen aan de plaatselijke bevoegde instanties. Daarom beveelt zij aan dat de werkzaamheden van de hierboven genoemde deskundigengroep worden voortgezet, zodat de voorwaarden en bevoegdheden op het gebied van grensoverschrijdende operaties verder kunnen worden onderzocht. De Commissie is van mening dat dit instrument doeltreffender en waardevoller zou worden indien de lidstaten uniforme regels en voorwaarden zouden toepassen.

Artikel 46 van de Schengen-uitvoeringsovereenkomst geeft de politiediensten het recht met een andere lidstaat "zonder een daartoe strekkend verzoek" gegevens uit te wisselen "die van belang kunnen zijn" bij het helpen voorkomen van strafbare feiten en het afwenden van gevaar voor de openbare orde. Er zijn geen vergelijkbare gegevens beschikbaar om te bepalen in hoeverre dit artikel wordt toegepast of om na te gaan of er sprake is geweest van politieoptreden op basis van gegevens die op grond van dit artikel zijn uitgewisseld. Dat geldt ook voor de toepassing en het gebruik van de andere artikelen die in dit punt worden genoemd.

Een goede manier om informatie te verzamelen en uit te wisselen is de detachering van verbindingssambtenaren, waarop artikel 47 betrekking heeft. De procedure die nodig is om gebruik te kunnen maken van de diensten van verbindingssambtenaren in derde landen is op initiatief van het Deense voorzitterschap gewijzigd bij een besluit van de Raad van 27 februari 2003<sup>26</sup>. In hoeverre dit besluit in de praktijk wordt toegepast is onduidelijk. De Commissie stelt daarom voor dat de Raad zich over deze kwestie buigt.

De artikelen die betrekking hebben op het Schenginformatiesysteem (SIS) behelzen de verplichting om een "gemeenschappelijk informatiesysteem" in te richten en te onderhouden, waarbij wordt aangegeven welke maatregelen moeten worden getroffen wanneer er sprake is van een identificatie op basis van de artikelen 95-100 en ook de gegevensbeschermingsregels worden vastgesteld. Op grond van deze artikelen kunnen de in de artikelen 95-100 beschreven gegevens worden ingevoerd of opgevraagd. De nationale Sirene-bureaus vormen de schakel tussen de lidstaat die SIS-gegevens invoert en de rechtshandhavingsambtenaren die een gezochte persoon

---

<sup>25</sup> Besluit van de Raad van 2.10.2003, PB L 260 van 11.10.2003.

<sup>26</sup> Besluit van de Raad 2003/170/JBZ van 27 februari 2003, PB L 67 van 12.3.2003.

of een gezocht voorwerp identificeren. In de meeste lidstaten is het Sirene-bureau ook de in de artikelen 39 en 46 bedoelde "centrale instantie" (zie hierboven).

In 1999 maakten tien lidstaten gebruik van het SIS. In maart 2001, toen de vijf noordse landen toetraden tot het SIS, was dit aantal opgelopen tot 15. Op 29 mei 2000 hechte de Raad zijn goedkeuring aan het verzoek van het Verenigd Koninkrijk om deel te nemen aan bepaalde aspecten van Schengen, waaronder politiesamenwerking, drugsbestrijding en het SIS. Ten aanzien van Ierland werd op 28 februari 2002 een vergelijkbaar besluit genomen. De werkzaamheden om het Verenigd Koninkrijk voor eind 2004 op het SIS aan te sluiten, zijn in volle gang. Ierland zal naar verwachting later volgen. Daarmee komt het totale aantal gebruikers op 17.

Het huidige SIS is echter maar berekend op achttien gebruikers, terwijl in de toekomst nog eens tien nieuwe lidstaten moeten worden aangesloten. Daarom kreeg de Commissie de opdracht een SIS van de tweede generatie te ontwikkelen. Gezien de wetgevingsinitiatieven van het Spaanse voorzitterschap in de eerste helft van 2002 om nieuwe functies in SIS op te nemen<sup>27</sup> en de conclusies van de Raad over SIS II<sup>28</sup>, zal het nieuwe SIS voor veel meer gebruikers zijn bestemd (niet alleen lidstaten, maar ook Europol en Eurojust), nieuwe functies hebben (b.v. zoeken op onvolledige gegevens, koppeling van persoonssignaleringen) en meer categorieën gegevens bevatten (b.v. biometrische gegevens, vliegtuigen en containers). Gezien de grote positieve operationele betekenis van het SIS voor de criminaliteitsbestrijding, moet een snelle invoering van nieuwe functies, zo mogelijk in het huidige SIS, worden bevorderd.

In juli 2003 heeft de Commissie een voorstel ingediend om de instanties die in de lidstaten belast zijn met de afgifte van kentekenbewijzen van voertuigen toegang te geven tot het SIS, om te voorkomen dat kentekens worden afgegeven voor gestolen voertuigen<sup>29</sup>. De procedures voor de wisselwerking tussen SIS en Sirene staan beschreven in een handboek dat regelmatig moet worden bijgewerkt om ervoor te zorgen dat wordt voldaan aan organisatorische en nieuwe wettelijke verplichtingen. Dat is tot nu toe nooit gebeurd. In het eerste halfjaar van 2003 heeft het Griekse voorzitterschap het initiatief genomen tot de vaststelling van een formele procedure voor de regelmatige bijwerking van het handboek. Er wordt voorgesteld de Commissie te belasten met deze taak. Het is van groot belang dat de procedure op korte termijn wordt goedgekeurd<sup>30</sup>.

Het SIS is een belangrijke stap vooruit op het gebied van de politiesamenwerking in de Unie. In maart 2003 waren meer dan 11 miljoen gezochte personen en voorwerpen gesignaleerd. Jaarlijks worden meer dan 35 000 geïdentificeerde personen of voorwerpen aan de nationale Sirenebureaus gemeld. Het succes is vooral te danken aan het feit dat het SIS een centrale rol speelt in de ideeën over de

---

<sup>27</sup> PB C 160 van 4 juli 2002.

<sup>28</sup> Goedgekeurd door de JBZ-Raad van 5 en 6 juni 2003.

<sup>29</sup> COM(2003) 510 def.

<sup>30</sup> Initiatief van de Helleense Republiek met het oog op de aanname van de verordening van de Raad houdende procedures voor de wijziging van het Sirenehandboek (PB C 82 van 5.4.2003) en het Initiatief van de Helleense Republiek met het oog op de aanname van het besluit van de Raad houdende procedures voor de wijziging van het Sirenehandboek (PB C 82 van 5.4.2003).

afschaffing van controles aan de binnengrenzen en de uitvoering van controles aan de buitengrenzen, dat het systeem deel uitmaakt van de gewone nationale politie- en grenscontrolesystemen en dat de werkgroepen van de Raad zich onder elke voorzitterschap opnieuw intensief met het systeem bezighouden.

Het SIS beantwoordt aan de hoge verwachtingen van de rechtshandavingsinstanties en ondergaat binnenkort een ambitieuze uitbreiding (SIS II) met nieuwe functies. Na verloop van tijd zou het SIS, met meer geavanceerde functies, zich geleidelijk kunnen ontwikkelen tot een instrument dat ook voor andere doeleinden kan worden gebruikt, om beter aan te sluiten bij de realiteit van gedeelde verantwoordelijkheid voor een gemeenschappelijke ruimte van veiligheid. Een van die meer geavanceerde functies zou de mogelijkheid kunnen zijn om biometrische gegevens op te slaan. Zo'n functie zou het grote voordeel bieden dat nauwkeuriger kan worden gezocht en dat de problemen van de huidige alfanumerieke zoekmogelijkheden, die onvermijdelijk minder nauwkeurig zullen worden naarmate de database groter wordt, kunnen worden voorkomen. Zoals de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken heeft bevestigd bij zijn bijeenkomst van 5 en 6 juni 2003, betekent dit niet dat de aard van het systeem, dat een eenvoudig en snel "hit/no hit"-systeem is, moet worden veranderd. Deze mogelijke ontwikkeling van het systeem heeft trouwens niet zozeer betrekking op het huidige SIS als wel op het toekomstige SIS-II.

### 2.1.2. *Europol*

In de artikelen 29 en 30 van het VEU en in de conclusies van Tampere wordt nadrukkelijk gewezen op de rol van Europol bij de samenwerking op het gebied van rechtshandhaving in de Europese Unie. Daarnaast worden een aantal concrete maatregelen genoemd die binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van het VEU moeten worden genomen. Eerder waren in het actieplan van Wenen ook al een aantal maatregelen genoemd met betrekking tot Europol.

In formele zin zijn de meeste in het VEU en in de conclusies van Tampere genoemde onderwerpen die verband houden met Europol aangepakt door middel van besluiten van de Raad. Ook veel maatregelen uit het actieplan van Wenen zijn ten uitvoer gelegd.

De eerste stap werd gezet in 2000, toen de Raad zijn goedkeuring hechtte aan een protocol tot uitbreiding van de bevoegdheden van Europol tot het witwassen van geld in het algemeen. Bij het ter perse gaan van deze mededeling hadden negen lidstaten dit protocol nog niet bekrachtigd<sup>31</sup>.

In december 2001 besloot de Raad, in de overtuiging dat de internationale georganiseerde criminaliteit niet alleen actief is op de terreinen waarvoor Europol bevoegd is, het mandaat van Europol uit te breiden tot alle vormen van criminaliteit die worden genoemd in de bijlage bij de Europol-overeenkomst.<sup>32</sup> Deze uitbreiding, die het voor Europol gemakkelijker maakt de werkzaamheden doeltreffend te organiseren, is op 1 januari 2002 van kracht geworden.

---

<sup>31</sup> PB C 358 van 13.12.2000. Op 5 juni 2003 hadden DE, ES, FR, GR, PT en SW het protocol bekrachtigd daarvan kennis gegeven.

<sup>32</sup> PB C 362 van 18.12.2001.

In november 2002 heeft de Raad een protocol goedgekeurd tot wijziging van de Europol-overeenkomst, met specifieke artikelen over de deelname van Europol aan gemeenschappelijke onderzoeksteams van de lidstaten en over de mogelijkheid voor Europol om in specifieke gevallen de bevoegde instanties te verzoeken een strafrechtelijk onderzoek in te stellen of te coördineren. Dit protocol ligt nu ter bekrachtiging bij de lidstaten<sup>33</sup>.

In november 2003 heeft de Raad een nieuw protocol goedgekeurd. Dit protocol pakt verschillende problemen aan die uitbreiding van de operationele capaciteit van Europol in de weg staan. Het maakt rechtstreekse contacten tussen Europol en de betrokken politiediensten van de lidstaten alsmede toegang van deze diensten tot het Europolinformatiesysteem mogelijk.

De ontwikkelingen met betrekking tot Europol zijn in de afgelopen jaren niet beperkt gebleven tot de maatregelen die waren vastgesteld in het VEU, het Actieplan van Wenen en de conclusies van Tampere. Al in het eerste jaar dat Europol operationeel was, werd duidelijk dat de organisatie niet zo doeltreffend was als ze zou moeten zijn.

Een van de kernproblemen is de weerstand die in veel lidstaten bestaat om informatie aan Europol door te geven, waardoor Europol niet de nodige meerwaarde kan leveren bij criminaliteitsanalyses op EU-niveau. Als gevolg daarvan vinden de lidstaten vaak dat Europol niet beantwoordt aan de behoeften van zijn klanten, de nationale rechtshandavingsinstanties, en zijn zij niet gemotiveerd om meer informatie aan Europol te verstrekken. Een andere reden is het ontbreken van een informatiesysteem, dat bij het ter perse gaan van dit document nog steeds in ontwikkeling is (zie hieronder).

In 2002 is de Raad van bestuur van Europol dan ook begonnen met een evaluatie, om vast te stellen welke factoren een goede samenwerking met Europol in de weg staan. Vervolgens hebben de hoofden van nationale Europol-eenheden (Henu) een lange lijst opgesteld van problemen en mogelijke oplossingen. Een van de belangrijkste conclusies daarbij was dat de Europol-overeenkomst moest worden aangepast en flexibeler moest worden. Andere belangrijke bevindingen hadden betrekking op de manier waarop de verschillende obstakels voor informatie-uitwisseling, die vaak van wettelijke aard zijn, uit de weg kunnen worden geruimd. Deze conclusies zijn in de zomer van 2002 vervat in een intern document en zouden binnen 12 maanden ten uitvoer moeten worden gelegd.

Uitvoerige discussies in de eerste helft van 2002 leidden tot de opstelling van een protocol tot herziening van de Europol-overeenkomst. Dit protocol heeft niet alleen betrekking op analyses, toegang tot gegevens en gegevensbescherming, maar ook op de democratische controle op Europol. Op 19 december 2002 kwam de Raad tot een politiek akkoord over het protocol.<sup>34</sup> Daarnaast begon in het voorjaar van 2003 de derde ronde van wederzijdse evaluaties, waarin de uitwisseling van informatie en inlichtingen tussen de lidstaten en Europol en tussen de lidstaten onderling wordt

---

<sup>33</sup> PB C 312 van 16.12.2002.

<sup>34</sup> Document 13254/02 EUROPOL 76 rev. 5 van de Raad.



onderzocht. Deze evaluatie moet belangrijke aanbevelingen opleveren over de manier waarop dit aspect van de samenwerking verder kan worden verbeterd.

Voor een zo breed mogelijke basis voor zijn werkzaamheden is Europol, behalve van informatie van de EU-lidstaten, ook afhankelijk van informatie van buiten de EU. De samenwerking van Europol met derde landen en internationale organisaties werd sterk verbeterd op basis van de lijst in het besluit van de Raad van 27 maart 2000.<sup>35</sup> De samenwerkingsovereenkomsten zijn van essentieel belang voor het werk van Europol, omdat zij de formele basis zijn op grond waarvan Europol persoonsgegevens kan uitwisselen met de verschillende landen en organisaties.

Europol heeft nu samenwerkingsovereenkomsten, die onder andere de mogelijkheid tot uitwisseling van persoonsgegevens behelzen, gesloten met verschillende toetredende landen, IJsland, Noorwegen en Interpol. Daarnaast zijn overeenkomsten gesloten met de Europese Commissie en de Europese Centrale Bank. Momenteel onderhandelt Europol met Eurojust over een overeenkomst en met het Europees bureau voor fraudebestrijding (OLAF) over een administratieve regeling. Eind 2003 zal Europol met alle toetredende landen en kandidaat-lidstaten overeenkomsten gesloten hebben.

Na de gebeurtenissen van 11 september 2001 werden in versneld tempo overeenkomsten gesloten met de VS. Op 6 december 2001 heeft Europol een strategische samenwerkingsovereenkomst gesloten met de Verenigde Staten, en in december 2002 een overeenkomst over de uitwisseling van persoonsgegevens. Dat deze laatste overeenkomst is gesloten, is een positieve ontwikkeling, gezien de verschillen in wetgeving inzake gegevensbescherming tussen de Verenigde Staten en de Europese Unie.

Europol kan niet doeltreffend functioneren zonder het Europolinformatiesysteem. De afgelopen jaren heeft Europol gewerkt aan een zeer geavanceerd systeem waarmee informatie over georganiseerde criminaliteit waarover de lidstaten en Europol beschikken, decentraal kan worden opgeslagen en opgevraagd. Tot nu toe is men er echter nog niet in geslaagd dit bijzonder ingewikkelde systeem (vertaling in 11 talen) in te voeren. De Commissie acht het voor de werking van Europol van wezenlijk belang dat zo snel mogelijk een vereenvoudigde versie van het systeem beschikbaar komt. De complexere versie kan dan later worden ingevoerd.

Ook het management van Europol is voortdurend geëvalueerd. Geleidelijk werd duidelijk dat het personeelsstatuut van Europol niet van toepassing was op de directie van Europol of dat specifieke bepalingen voor de directie ontbraken. Dit statuut werd dan ook gewijzigd, waarbij bepalingen betreffende de selectie en het ontslag van de directeur en de adjunct-directeuren en bepalingen inzake tuchtrechtelijke procedures jegens hen in het statuut werden opgenomen.<sup>36</sup>

Een ander belangrijk punt is de democratische controle op Europol. Met name het Europees Parlement heeft vaak opgemerkt dat er onvoldoende controle is op Europol. Om een duidelijk beeld van de situatie te schetsen heeft de Europese

---

<sup>35</sup> PB C 106 van 13.04.2000.

<sup>36</sup> Besluit van de Raad van 19 december 2002 houdende wijziging van het statuut voor de personeelsleden van Europol, PB C 24 van 31.1.2003.

Commissie op 26 februari 2002 een mededeling over de democratische controle op Europol ingediend bij het Europees Parlement en de Raad.<sup>37</sup> Daarin worden de verschillende vormen van controle op Europol beschreven en geëvalueerd (Europol-overeenkomst, regels inzake gegevensbescherming, de toezichthoudende functies van de raad van bestuur). De conclusie luidde dat, gezien de beperkte bevoegdheden van Europol in vergelijking met de nationale politiediensten, niet kan worden gezegd dat er te weinig democratische controle op Europol is.

De Commissie was echter van oordeel dat de democratische controle op Europol versnipperd is, omdat deze wordt uitgeoefend door vijftien afzonderlijke nationale parlementen, terwijl het Europees Parlement daarin slechts een beperkte rol heeft. Daarom heeft zij een aantal aanbevelingen gedaan om de situatie te verbeteren. De belangrijkste daarvan was de oprichting van een gemengd comité van vertegenwoordigers van de lidstaten en van het Europees Parlement, dat toezicht moet houden op de ontwikkelingen met betrekking tot en de uitwisseling van informatie met Europol.

Europol heeft de afgelopen vier jaar veel tot stand gebracht. De punten in het Verdrag en in de conclusies van Tampere die betrekking hebben op Europol zijn allemaal ten uitvoer gelegd, maar er zijn nog verschillende punten van het actieplan van Wenen die moeten worden uitgevoerd of nog niet grondig zijn onderzocht. In sommige gevallen moet misschien worden nagegaan of de aanbevelingen uit 1998 nog wel relevant zijn.

Een van de maatregelen die volgens het actieplan van Wenen binnen twee jaar na de inwerkingtreding van het VEU moest worden genomen, is het onderzoeken van de mogelijkheid om Europol toegang te geven tot SIS-gegevens. Hier wordt al enige tijd over gesproken. De Raad heeft er in beginsel mee ingestemd dat Europol gedeeltelijk toegang krijgt tot het SIS, in het bijzonder tot de gegevens die zijn ingevoerd op grond van de artikelen 95, 99 en 100 van de Schengen-uitvoeringsovereenkomst. Daartoe zal de Raad binnenkort een besluit nemen over een wijziging van de Schengen-uitvoeringsovereenkomst, waarbij een nieuw artikel 101 bis zal worden ingevoegd dat de rechtsgrond zal vormen voor de toegang van Europol tot het SIS.

Technische beperkingen zouden echter tot gevolg kunnen hebben dat Europol pas toegang kan krijgen als SIS II is ingevoerd, dus niet voor 2006. De Commissie vindt dat veel te laat en stelt voor pragmatische alternatieven te zoeken, bijvoorbeeld door Europol read-only toegang te geven via de nationale SIS-delen. Daarvoor zou echter ook een wijziging van de Schengen-uitvoeringsovereenkomst nodig zijn.

Bij Europol is met de nationale Europol-eenheden gesproken over een database van lopende onderzoeken, maar op dit gebied zijn nog geen verdere maatregelen genomen. Gezien de technische en juridische problemen die aan dit project zijn verbonden, is het niet realistisch te verwachten dat dit op korte termijn zal worden gerealiseerd.

Van de maatregelen die volgens het actieplan van Wenen binnen vijf jaar moesten worden genomen, moeten de hieronder genoemde punten nader worden onderzocht.

---

<sup>37</sup> COM(2002)95 def.

Er is geen enkele vooruitgang geboekt op het gebied van de verbetering van de statistieken over grensoverschrijdende criminaliteit. Er zijn nog geen criteria vastgesteld voor statistieken over de gehele EU. Dat komt doordat er geen gemeenschappelijke definities van strafbare feiten zijn, waardoor de statistieken niet vergelijkbaar zijn. Uit de discussies over de uitbreiding van het mandaat van Europol is gebleken dat het voor bepaalde strafbare feiten moeilijk zal worden tot gemeenschappelijke definities te komen.

De vraag of en hoe Europol toegang moet krijgen tot het douane-informatiesysteem (DIS) is nog niet uitvoerig besproken. Artikel 7, lid 3, van de DIS-overeenkomst maakt de toegang van Europol in principe mogelijk. Daarvoor is echter wel een extra protocol nodig. De Commissie is van mening dat dit belangrijke punt zo snel mogelijk moet worden geregeld.

Een concrete stap in de totstandbrenging van een netwerk voor onderzoek en documentatie met betrekking tot grensoverschrijdende criminaliteit was de oprichting van het kennisbeheercentrum bij Europol (Knowledge management centre), dat informatie verstrekt over het bestaan van speciale expertise op het gebied van rechtshandhaving in de Unie, bijvoorbeeld op universiteiten, maar ook over operationele zaken, zoals technische apparatuur. Bovendien werkt Europol samen met de lidstaten en de Commissie aan de omvorming van het jaarverslag over de situatie van de georganiseerde criminaliteit in de Europese Unie, dat van een beschrijvend document tot een risicoanalyse moet worden gemaakt. Het is de bedoeling van dit jaarlijkse verslag een belangrijk planningsinstrument te maken voor de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. De Commissie stelt voor met Europol te bespreken of de maatregelen die tot nu toe genomen zijn, de maatregelen zijn die in het actieplan van Wenen werden bedoeld, en na te gaan wat er nog meer moet gebeuren.

Wat betreft de opstelling en toepassing van een informatiestrategie om de werkzaamheden en bevoegdheden van Europol onder de aandacht te brengen bij het grote publiek, is de afgelopen twee jaar duidelijk geworden dat het belangrijker is dit bewustmakingsproces op gang te brengen binnen de rechtshandavingsinstanties van de lidstaten dan bij het grote publiek. Daarom hebben Europol en de lidstaten zich met hun informatiestrategieën in de eerste plaats gericht op de ontwikkeling van een bewustmakingsprogramma voor rechtshandavingsinstanties. Dit programma wordt in 2003 en 2004 ten uitvoer gelegd, met medefinanciering van het AGIS-programma van de EU.

De Commissie is van mening dat een doeltreffend bewustmakingsprogramma op lange termijn van essentieel belang is om het wederzijdse begrip en de samenwerking tussen Europol en de nationale rechtshandavingsinstanties te verbeteren. Het doet de Commissie genoegen dat AGIS tijdelijk steun kan verlenen om een begin te maken met het programma. Dat neemt echter niet weg dat Europol en de lidstaten voor financiering op de langere termijn moeten zorgen.

In het eerste halfjaar van 2002 heeft de Raad onderzocht of de procedure voor toekomstige wijzigingen van de Europol-overeenkomst kan worden vereenvoudigd. Dat wordt nodig gevonden omdat volgens de huidige procedure elke wijziging van deze overeenkomst door alle lidstaten moet worden bekrachtigd. De besprekingen hierover zijn nog niet afgerond. De Commissie acht het van wezenlijk belang de

wijzigingsprocedure te vereenvoudigen, zeker met het oog op de uitbreiding. De enige werkbare oplossing is de overeenkomst te vervangen door een besluit van de Raad in de zin van artikel 34, lid 2, onder c) van het VEU. De Commissie is bereid een voorstel in te dienen voor zo'n besluit van de Raad.

Europol is nu vier jaar operationeel. In die tijd is steeds duidelijker geworden dat Europol een centrale rol zou kunnen spelen bij de bestrijding van ernstige internationale criminaliteit. Alle concrete maatregelen die volgens het VEU en de conclusies van Tampere moesten worden genomen, zijn door de Raad vastgesteld in de vorm van besluiten of akten, waarvan sommige moeten worden bekrachtigd door de lidstaten. Als al deze maatregelen zijn bekrachtigd en geïmplementeerd zal Europol doeltreffender kunnen functioneren.

Wat de toekomst van Europol betreft is nu eerst een consolidatieperiode nodig waarin alle rechtshandelingen met betrekking tot Europol worden bekrachtigd en ten uitvoer gelegd, het bewustmakingsprogramma wordt voortgezet, een vereenvoudigde versie van het Europolinformatiesysteem wordt ontwikkeld en het Henu-verslag in praktijk wordt gebracht.

Na deze consolidatie moeten bepaalde opsporingsbevoegdheden aan Europol worden toegekend. Bij de discussie over zo'n belangrijke ontwikkeling dient ook te worden gekeken naar de mogelijke consequenties voor de gerechtelijke en parlementaire controle op Europol.

### 2.1.3. *Operationele politiesamenwerking, inclusief de Taskforce van Europese hoofden van politie (TFPC)*

Volgens het actieplan van Wenen zouden binnen twee jaar na de inwerkingtreding van het VEU maatregelen moeten zijn genomen met het oog op de ontwikkeling en de uitbreiding van de operationele samenwerking tussen de rechtshandhavingdiensten in de Unie. Daarbij zouden de gezamenlijke acties van de douanediensdiensten van de lidstaten als model moeten dienen.

Met conclusie 44 van de Europese Raad van Tampere is een eerste concrete stap in die richting gezet. Daarin vraagt Europese Raad namelijk "dat er een operationele taskforce van Europese hoofden van politie wordt ingesteld om, in samenwerking met Europol, ervaringen, beste praktijken en informatie uit te wisselen inzake actuele trends in de grensoverschrijdende criminaliteit, en bij te dragen tot de planning van operationele maatregelen".

Na haar eerste vergadering in april 2000 is de taskforce van de hoofden van politie van de EU (TFPC) acht maal bijeengekomen (één keer per voorzitterschap). Tijdens deze vergaderingen is er hoofdzakelijk naar gestreefd overeenstemming te bereiken omtrent opdracht van de taskforce. In juli 2002 is in Kopenhagen overeengekomen dat de TFPC met de volgende taken wordt belast:

- bevorderen van een gecoördineerde aanpak gericht op de grensoverschrijdende criminaliteit in de EU, die *onder meer* gebaseerd is op de analyses die Europol van de georganiseerde criminaliteit heeft gemaakt.

- nemen van initiatieven en plannen en uitvoeren van operaties waarbij twee of meer lidstaten zijn betrokken en die gericht zijn op prioritaire sectoren van de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit.
- fungeren als centrum voor het uitwisselen van informatie en als discussieforum in verband met de criminaliteitstendensen, en bepalen van strategieën voor de criminaliteitsbestrijding.
- formuleren van aanbevelingen voor de Raad in verband met het beleid inzake politie (in de algemene betekenis) en toezien op de uitvoering daarvan.
- ertoe bijdragen dat de Europese politiestystemen aan de hoogste normen voldoen wat betreft de rechtsstaat en de democratische beginselen.

Tijdens de bijeenkomst in Kopenhagen in 2002 is tevens overeenstemming bereikt over de methoden die moeten worden gevolgd bij de voorbereiding, de uitvoering en de follow-up van gezamenlijke acties. Het is de bedoeling dat gezamenlijke acties voortaan door een "leidend land" worden voorgesteld op basis van strategische analyses die door Europol zijn voorbereid; andere belanghebbende landen kunnen bij het operationele team aansluiten; Europol zorgt voor de analytische ondersteuning; er worden voortgangs- en eindrapporten opgesteld die bij de TFPC worden ingediend. Het is echter nog niet helemaal duidelijk wie verantwoordelijk is voor de voorbereiding, de planning, de monitoring en de evaluatie van de gezamenlijke acties.

Tijdens de vergadering van de TFPC in april 2002 is overeengekomen een stuurgroep op te richten die de continuïteit van de werkzaamheden moet verzekeren door de vergaderingen op passende wijze voor te bereiden, toe te zien op de uitvoering van aanbevelingen en te bepalen welke onderwerpen aan de orde komen. Deze stuurgroep bestaat uit het huidige, het vorige en het volgende voorzitterschap, Europol, de Commissie en het Secretariaat-generaal van de Raad. Volgens de vergadering van de TFPC in Rome in 2003 moet deze stuurgroep een grotere rol krijgen, bijvoorbeeld door vaker bijeen te komen of haar vergaderingen open te stellen voor vertegenwoordigers van de eenheid internationale betrekkingen van de politiediensten van de lidstaten. De volgende vergadering van de stuurgroep vindt plaats op 30 januari 2004.

De TFPC heeft een groot aantal initiatieven genomen, onder meer met betrekking tot de bescherming van de euro, illegale immigratie, mensenhandel, criminaliteit in verband met gestolen motorvoertuigen en kindermisbruik. Iedereen is het er echter over eens dat deze inspanningen tot nu toe niet tot enige operationele toegevoegde waarde op EU-niveau hebben geleid (hoewel de besluiten die op de laatste bijeenkomst op 19 en 20 mei 2003 zijn genomen in verband met illegale immigratie, mensenhandel en drugshandel, bemoedigend zijn).

Deze geringe doeltreffendheid kan door verschillende factoren worden verklaard. In de lidstaten strekken de bevoegdheden van leidinggevende politiefunctionarissen zich over verschillende gebieden uit, gaande van administratieve zaken tot politieke aangelegenheden op hoog niveau, en vormen de Europese aangelegenheden slechts een van de vele prioriteiten.

Bovendien lopen de bevoegdheden van de politiefunctionarissen die de lidstaten in de TFPC vertegenwoordigen aanzienlijk uiteen. Soms wordt het hoofd van de nationale politiediensten afgevaardigd, die gemachtigd is om financiële verbintenissen aan te gaan; voor andere lidstaten behoort de vertegenwoordiger in de TFPC tot een gedecentraliseerde nationale politiedienst. De afvaardiging van landen met een federaal systeem is bijzonder complex. Ten slotte doet zich nog het probleem voor van de continuïteit van de voltallige zittingen van de TFPC, ook al is de toestand in dit opzicht verbeterd met de oprichting van de bovengenoemde stuurgroep.

Daarbij komen nog problemen van organisatorische aard. Doordat slechts één vergadering per voorzitterschap plaatsvindt, is de agenda over het algemeen overladen en kunnen maar weinig punten grondig worden besproken; documenten worden vaak te laat verstrekt, zodat de delegaties zich niet voldoende kunnen voorbereiden. Er moet op worden gewezen dat het verloop van de werkzaamheden van de TFPC nog wordt bemoeilijkt door het feit dat zij buiten de structuur van de Raad functioneert.

Toch mag het belang van de TFPC-bijeenkomsten voor de verbetering van de bilaterale en multilaterale contacten tussen politiediensten van de lidstaten, niet worden onderschat; het is namelijk de enige gelegenheid om alle leidinggevende politiefunctionarissen bijeen te brengen.

In hun hoedanigheid van leidinggevende politiefunctionarissen van de Unie vervullen de leden van de TFPC een dubbele rol: omdat zij dicht bij de ministers staan, kunnen zij invloed uitoefenen op de politieke besluiten betreffende politieaangelegenheden, en tegelijk zijn zij bevoegd om besluiten te nemen over het gebruik van de politieke middelen. In verband met de toekomst van de taskforce is de Commissie van mening dat ernstig moet worden overwogen om de TFPC in de formele structuur van de Raad op te nemen. Op die manier kan zij deelnemen aan het besluitvormingsproces betreffende alle belangrijke aangelegenheden op het gebied van de politiesamenwerking in de EU. In afwachting van deze integratie moet de taskforce zich concentreren op de voorbereiding, de planning en de follow-up van gezamenlijk operationele politieactiviteiten op prioritaire gebieden.

Tijdens de laatste vergadering van de TFPC in maart 2004 is een discussiestuk besproken over de toekomst van de taskforce in het licht van het voorstel dat in het ontwerp-verdrag tot vaststelling van een grondwet is opgenomen.

#### *2.1.4. De Europese Politieacademie (Cepol)*

Tijdens de Europese Raad van Tampere is overeengekomen dat een Europese Politieacademie zou worden opgericht voor de opleiding van hoge leidinggevende functionarissen van de politiediensten, die in eerste instantie een netwerk zou zijn van de bestaande nationale opleidingsinstituten. Op 22 december 2000 keurde de Raad een besluit goed tot oprichting van de Europese Politieacademie (Cepol)<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> PB L 336 van 30 december 2000.

In artikel 6, lid 1, van dat besluit is bepaald dat Cepol ten doel heeft "bij te dragen aan de opleiding van hoge leidinggevende politiefunctionarissen van de lidstaten" en bijdraagt aan de ontwikkeling van "een Europese aanpak van de belangrijkste problemen die zich in de lidstaten voordoen op het gebied van criminaliteitsbestrijding, misdaadpreventie en handhaving van de openbare orde en veiligheid, met name vanuit een grensoverschrijdend perspectief."

De belangrijkste doelstellingen en taken van Cepol bestaan erin de kennis te verdiepen van de nationale politiestelsels en -structuren in andere lidstaten, van Europol en van de grensoverschrijdende politiesamenwerking in de Europese Unie, de kennis te verruimen van het internationale instrumentarium, met name wat betreft de instrumenten die binnen de Europese Unie reeds bestaan op het gebied van de samenwerking bij de criminaliteitsbestrijding, te zorgen voor een adequate opleiding inzake de naleving van de democratische waarborgen en in het bijzonder eerbiediging van de rechten van de verdediging, en samenwerking met andere politieopleidingsinstituten aan te moedigen.

Om deze doelstellingen te verwezenlijken kan Cepol een aantal activiteiten ontplooiën: het organiseren van op gemeenschappelijke normen gebaseerde opleidingen voor leidinggevende politiefunctionarissen; deelnemen aan de voorbereiding van geharmoniseerde leerplannen en passende programma's voor vervolgoopleidingen; ontwikkelen en organiseren van opleidingen voor opleiders; verspreiden van beste praktijken en onderzoeksresultaten; ontwikkelen en organiseren van opleidingen om de politiediensten van de Europese Unie voor te bereiden op deelneming aan niet-militaire crisisbeheersing en van opleidingen voor politieautoriteiten van de kandidaat-lidstaten; vergemakkelijken van uitwisselingen en detacheringen van politiefunctionarissen in het kader van hun opleiding. Cepol kan samenwerken met de nationale politieopleidingsinstituten van staten die geen lid zijn van de Europese Unie. Haar activiteiten staan met name open voor politiefunctionarissen uit de kandidaat-lidstaten en IJsland en Noorwegen en, naar gelang van het geval, voor ambtenaren van de Europese instellingen en van andere organen van de Europese Unie.

Overeenkomstig bovengenoemd besluit moet uiterlijk eind 2003 bij de Raad een verslag over de werking en de toekomst van Cepol worden ingediend. Omdat haar op grond van het besluit geen rechtspersoonlijkheid is toegekend en geen financiële middelen zijn toegewezen, heeft Cepol een moeilijke start gehad. Het eerste jaar beschikte zij noch over een budget, noch over een secretariaat. Toen uiteindelijk was besloten het secretariaat voorlopig in Kopenhagen onder te brengen, werd Cepol nog steeds met administratieve problemen geconfronteerd, aangezien geen personeel ter beschikking kon worden gesteld.

Bij de evaluatie van de werkzaamheden van Cepol moet rekening worden gehouden met deze moeilijke beginperiode. Er is aanzienlijke vooruitgang geboekt. Het aantal opleidingen is gestegen van 10 in 2001 tot 38 in 2003, waarbij een steeds uitgebreider gamma aan onderwerpen is aangeboden, gaande van terrorismebestrijding tot openbare ordehandhaving en grensbewaking. Cepol beschikt over een eigen website en heeft het European Police Learning Network (EPLN) opgezet, een vernieuwend instrument waarmee via het internet virtuele opleidingen worden aangeboden. De Commissie heeft via de programma's OISIN en AGIS aan de ontwikkeling van het EPLN bijgedragen.

De Europese Raad van Brussel van 13 december 2003 heeft overeenstemming bereikt over de vestigingsplaats van een aantal Europese organen, waaronder Cepol (Verenigd Koninkrijk). Op het moment waarop deze mededeling de laatste goedkeuringsfase ingaat, worden twee met Cepol verband houdende initiatieven besproken: een Iers initiatief tot wijziging van het besluit van de Raad van 22 december 2000 om Cepol rechtspersoonlijkheid te geven<sup>39</sup> en een initiatief van het Verenigd Koninkrijk om Cepol in Bramshill te vestigen<sup>40</sup>.

De goedkeuring van deze twee initiatieven moet Cepol helpen zijn twee urgentste problemen op korte termijn te boven te komen. Het is echter duidelijk dat deze wijzigingen van het oorspronkelijke besluit tot oprichting van Cepol slechts gedeeltelijke oplossingen zijn voor de problemen en dat een verder reikende discussie over de toekomstige structuur van Cepol moet plaatsvinden.

Behalve de specifieke problemen in verband met het feit dat Cepol geen rechtspersoonlijkheid heeft en met de kwestie van de permanente vestiging van het secretariaat, zijn bij de werking van Cepol nog een aantal structurele problemen aan het licht gekomen. Zo zijn individuele politescholen vaak niet in staat passende cursussen aan te bieden en/of blijft het aantal cursisten beperkt omdat de potentiële deelnemers niet over voldoende kennis van vreemde talen beschikken. Sommige kandidaat-landen moeten hun deelneming aan de activiteiten van Cepol om financiële redenen beperken.

Over deze problemen wordt voortdurend nagedacht en van gedachten gewisseld. Cepol erkent de behoefte aan betere taalopleidingen voor politiefunctionarissen in de EU en tracht dit probleem – gedeeltelijk althans – te verhelpen in het kader van het EPLN. Dit probleem blijft echter een van de grootste hindernissen om de politieopleiding te verbeteren, en vormt dus een absolute prioriteit op dit gebied.

Dat de diverse politescholen in de EU de opleidingen op uiteenlopende wijze aanpakken, mag op zich geen probleem vormen. Toch zijn gemeenschappelijke methoden en kwaliteitsnormen noodzakelijk om ervoor te zorgen dat de politieopleidingen overal in de EU een minimumniveau bereiken, zeker wat betreft de gebieden van gemeenschappelijk belang en de politiefunctionarissen die daar rechtstreeks bij betrokken zijn.

Cepol zal vooral aandacht moeten besteden aan de ontwikkeling van gemeenschappelijke programma's en leermethoden op de prioritaire gebieden van de politiesamenwerking, die in alle nationale politescholen op uniforme wijze worden toegepast. Om dit naar behoren te kunnen doen heeft Cepol rechtspersoonlijkheid nodig, en moet zij over een secretariaat met voldoende personeel kunnen beschikken en middelen uit de EU-begroting ontvangen.

---

<sup>39</sup> PB C 1 van 6 januari 2004.

<sup>40</sup> PB C 20 van 24 januari 2004



## 2.1.5. *Andere onderwerpen genoemd in artikel 30 van het VEU*

### 2.1.5.1. Onderzoekstechnieken

Bij de criminaliteitsbestrijding vervult de politie een dubbele rol: enerzijds verzamelt zij informatie om misdrijven en bedreigingen van de openbare orde op te sporen, en anderzijds onderzoekt zij strafbare feiten en ondersteunt zij de justitiële autoriteiten bij de vervolging daarvan. Bij het vervullen van deze taken worden verschillende opsporingstechnieken gebruikt.

Krachtens artikel 30, lid 1, onder d) van het VEU omvat het gezamenlijk optreden op het gebied van politiesamenwerking "de gezamenlijke beoordeling van bepaalde onderzoekstechnieken in verband met het opsporen van ernstige vormen van georganiseerde criminaliteit". Volgens het actieplan van Wenen moet deze beoordeling plaatsvinden binnen twee jaar na de inwerkingtreding van het VEU. Hoewel in het kader van Europol gemeenschappelijke richtsnoeren zijn ontwikkeld, bijvoorbeeld inzake het gebruik van informanten of gecontroleerde aflevering, zijn dit slechts richtsnoeren die niet noodzakelijkerwijs in alle lidstaten worden toegepast. Tot nu toe is er op het niveau van de EU nog steeds geen eensgezindheid over de interpretatie van artikel 30, lid 1, onder d).

In artikel 30, lid 1, onder a) wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen het *voorkomen*, het *opsporen* en het *onderzoeken* van strafbare feiten. Hiermee lijkt te worden bevestigd dat opsporing en onderzoek twee verschillende zaken zijn. Daaruit kan worden afgeleid dat onder "bepaalde onderzoekstechnieken" als bedoeld in artikel 30, lid 1, onder d) technieken moeten worden verstaan die door rechtshandhavingsdiensten worden gebruikt om elementen te ontdekken die kunnen wijzen op de aanwezigheid van criminele activiteit, bijvoorbeeld risicobeoordeling, profielbeschrijving en controle van het geldverkeer. Dergelijke technieken zijn doeltreffend gebleken bij het opsporen ernstige misdrijven in verband met drugshandel en het witwassen van geld<sup>41</sup>. De Commissie is dan ook van mening dat het inderdaad nuttig zou zijn dat deze technieken door deskundigen worden geëvalueerd, teneinde na te gaan welke technieken in bepaalde situaties als "goede" of "beste" praktijken kunnen worden gebruikt.

Volgens de Commissie is het tevens raadzaam deze evaluatie niet te beperken tot onderzoekstechnieken die voor het opsporen van misdaden worden gebruikt, maar ook de technieken te beoordelen die van belang zijn bij het onderzoek naar ernstige misdaden. Voorbeelden daarvan zijn de technieken die worden gebruikt bij het verzamelen en verwerken van informatie (beheer van informanten, observatie, gecontroleerde leveringen, infiltratie, huiszoekingen en inbeslagnemingen), als bedoeld in de Overeenkomst inzake wederzijdse bijstand en samenwerking tussen de douaneadministraties<sup>42</sup> en in de Overeenkomst betreffende de wederzijdse rechtshulp

---

<sup>41</sup> Verslag over het tweede evaluatiejaar van de wederzijdse evaluaties van de rechtsbijstand: "Rechtshandhaving en de rol daarvan bij de bestrijding van drugshandel". Document 9615/3/03 REV 03 CRIMORG 43 van 22 september 2003.

<sup>42</sup> Akte van de Raad van 18 December 1997, PB C 24 van 23 januari 1998.

in strafzaken<sup>43</sup>. Andere voorbeelden zijn te vinden op het gebied van het forensisch onderzoek, bijvoorbeeld het beheer van de plaats van het delict.

In het ontwerp voor een Verdrag tot vaststelling van een grondwet dat de Conventie over de Toekomst van Europa heeft voorgesteld, is de tekst van artikel 30, lid 1, onder d) lichtjes aangepast. Er is geen sprake meer van een "gezamenlijke beoordeling" van onderzoekstechnieken, maar van de mogelijkheid om bij kaderwet maatregelen vast te stellen "die betrekking hebben op gemeenschappelijke onderzoekstechnieken voor het opsporen van ernstige vormen van georganiseerde criminaliteit".

Volgens de Commissie moet de Raad nu overeenstemming bereiken over het gebruik in de gehele Unie van beproefde onderzoekstechnieken om ernstige vormen van criminaliteit op te sporen. Zij meent evenwel dat dergelijke maatregelen niet beperkt mogen blijven tot het opsporen van misdrijven, maar dat die ook de preventie en het onderzoek moeten betreffen.

Ten slotte acht de Commissie het nuttig om het belang te onderstrepen van het gebruik van DNA-profielen bij het oplossen van misdrijven. De afgelopen jaren zijn in sommige lidstaten indrukwekkende resultaten bereikt met behulp van nationale DNA-databanken. In de Unie zouden misdrijven sneller en efficiënter kunnen worden opgelost als alle lidstaten over dergelijke databanken zouden beschikken. Er moet uiteraard op worden toegezien dat de nationale en de Europese wetgeving inzake gegevensbescherming worden nageleefd. De rechtshandhavingsdiensten van de lidstaten zouden nog beter in staat zijn misdrijven op te lossen als zij DNA-profielen zouden kunnen vergelijken.

#### 2.1.5.2. Forensische wetenschap

De forensische wetenschap heeft betrekking op het onderzoek van de plaats van het delict, laboratoriumonderzoeken, de interpretatie van de resultaten en het opstellen van conclusies ten behoeve van de inlichtingen- en opsporingsdiensten of als bewijsmateriaal voor de rechtbank. Tot het uitgebreide gebied van de forensische wetenschap behoren onder meer toxicologie, serologie, DNA-analyse, sporenonderzoek (brandresten, glasscherven, verfstreken, schotresten), onderzoek van wapens en munitie, handschrift- en documentonderzoek, vingersporenonderzoek, indruk- en vormsporenonderzoek (werktuigsporen, voetafdrukken), audio-, video- en computeronderzoek, ongevallenonderzoek, onderzoek op de plaats van het delict en forensische pathologie.

Deze activiteiten hebben uiteindelijk ten doel de opsporingsinstanties behulpzaam te zijn bij het oplossen van misdrijven. Het is dus van essentieel belang dat het forensisch onderzoek van hoogstaande kwaliteit is en door een onafhankelijk, onpartijdig en integer persoon wordt uitgevoerd.

In Europa verrichten de nationale forensische laboratoria ieder jaar duizenden onderzoeken in verband met individuele opsporingszaken op de diverse terreinen van

---

<sup>43</sup> [PB C 197 van 12 juli 2000.](#)

de forensische wetenschap. Daarnaast houden de laboratoria zich nog met andere activiteiten bezig, zoals research en ontwikkeling of opleiding.

De meeste forensische laboratoria behoren tot politieorganisaties of zijn openbare laboratoria die nauw samenwerken met de rechtshandavingsinstanties.

Sedert het begin van de jaren negentig wisselen de forensische laboratoria informatie uit via het *Europees netwerk van gerechtelijke laboratoria* (ENFSI). Momenteel zijn 49 laboratoria uit 33 landen bij het ENFSI aangesloten. Volgens de statuten van het ENFSI is het de bedoeling ervoor te zorgen dat Europa een voortrekkersrol vervult op het gebied van de ontwikkeling van de forensische wetenschap. Daartoe worden geregeld bijeenkomsten georganiseerd van de 15 werkgroepen van deskundigen op de diverse gebieden die tot de forensische wetenschap behoren.

De afgelopen jaren is de samenwerking - binnen het ENFSI - tussen de forensische laboratoria van de lidstaten van de Europese Unie en de samenwerking met forensische laboratoria uit andere Europese landen aanzienlijk toegenomen.

In de meeste landen - ook binnen de Unie – moeten forensische laboratoria slechts aan een klein aantal formele kwaliteitsnormen voldoen, terwijl voor andere sectoren strenge voorschriften op dit gebied gelden (levensmiddelen, controle op de kwaliteit van vlees, toelating van nieuwe geneesmiddelen, drinkwater enz.). In deze sectoren bestaan officiële organen die erop moeten toezien dat aan de kwaliteitsnormen is voldaan, zodat de resultaten van de laboratoriumtests volstrekt betrouwbaar zijn en als grondslag kunnen dienen voor vaak verstrekkende besluiten.

Om de kwaliteit van de forensische laboratoria in de EU te verbeteren, is het van essentieel belang dat concrete kwaliteitsnormen worden vastgesteld. De methode die sedert de jaren tachtig algemeen aanvaard is om de kwaliteit van een laboratorium te verbeteren bestaat erin het kwaliteitsborgingssysteem op algemeen erkende normen te baseren. Dergelijke normen bestaan al verschillende jaren en hebben betrekking op alle technische en organisatorische aspecten die nodig zijn om een minimaal kwaliteitsniveau te garanderen. De voor forensische laboratoria aanbevolen normen zijn NEN-EN-ISO/IEC 17025, een algemene norm voor laboratoria, en ILAC-G19:2002, die toelichtingen op de eerstgenoemde norm bevat met betrekking tot forensische laboratoria. Een dergelijke aanpak is veel doeltreffender dan een stringente harmonisatie van de methoden.

De invoering van een kwaliteitsborgingssysteem is duur en tijdrovend. Het is dan ook aangewezen de laboratoria voldoende tijd te geven om aan deze normen te voldoen en een (geaccrediteerd) kwaliteitsborgingssysteem in te voeren. Tegelijk moeten de politieke en justitiële autoriteiten worden aangemoedigd om uitsluitend met "geaccrediteerde" laboratoria samen te werken.

Tot nu toe beschikken slechts zes aangesloten laboratoria (alle uit EU-lidstaten) over een officieel erkend kwaliteitsborgingssysteem dat op bovengenoemde normen is gebaseerd. Een eerste essentiële stap in de richting van een verhoogde kwaliteit van de forensische laboratoria in de hele Unie bestaat er dus in dat alle forensische laboratoria een op deze twee normen gebaseerd kwaliteitsborgingssysteem invoeren en dat zij door hun respectieve nationale accreditatie-instantie worden erkend (op

voorwaarde dat deze instantie tot het internationale accrediterings- en certificeringscircuit behoort).

ENFSI is uitgegroeid tot een samenwerkingsorgaan dat bijzonder nuttig is gebleken voor de forensische wetenschap in de Europese Unie. Aangezien ook landen van buiten de Europese Unie zijn aangesloten, kan het ENFSI niet fungeren als officieel orgaan dat de belangen van de EU op dit gebied verdedigt. Het is dan ook aan te raden dat de ENFSI-leden die wel tot lidstaten van de EU behoren, een subgroep binnen het ENFSI vormen waarmee de Europese Unie formele contacten kan onderhouden.

Op het niveau van de EU bestaan slechts twee teksten die verband houden met forensische wetenschap: de Resolutie van de Raad van 9 juni 1997 inzake de uitwisseling van DNA-analyseresultaten<sup>44</sup> en de Resolutie van de Raad van 25 juni 2001 over hetzelfde onderwerp<sup>45</sup>. Deze teksten zijn niet bindend. Verschillende in het kader van het OISIN-programma gesubsidieerde projecten waren gericht op de vaststelling van gemeenschappelijke kwaliteitsnormen voor forensische laboratoria. De Commissie stelt voor de resultaten daarvan samen te brengen en aan de werkgroep politiesamenwerking van de Raad ter bespreking en verdieping voor te leggen.

#### 2.1.6. *Andere aspecten van de politiesamenwerking*

##### 2.1.6.1. Terrorisme

In artikel 29 van het VEU is sprake van de noodzaak om terrorisme te bestrijden. Terrorisme is een specifieke vorm van ernstige criminaliteit. Het is niet de bedoeling in deze mededeling specifieke vormen van criminaliteit te behandelen. Sedert de gebeurtenissen van 11 september 2001 en 11 maart 2004 heeft de bestrijding van het internationale terrorisme evenwel grote politieke aandacht gekregen en heeft de Unie diverse initiatieven - onder meer op het gebied van de politiesamenwerking - genomen om de doeltreffendheid van de rechthandhavingsinstanties van de lidstaten in de strijd tegen het terrorisme te verhogen. Een mededeling over politiesamenwerking zou dan ook niet volledig zijn zonder een beknopte analyse van de samenwerking op dit specifieke gebied.

Nationale maatregelen inzake terrorismebestrijding zijn hoofdzakelijk gebaseerd op samenwerking tussen inlichtingendiensten, politiediensten en justitiële autoriteiten. In de lidstaten die van oudsher met terroristische dreigingen worden geconfronteerd, zijn binnen het politieapparaat specifieke inlichtingendiensten voor terrorismebestrijding opgezet. In die landen houden de inlichtingendiensten van de politie zich over het algemeen met terroristische dreigingen bezig, terwijl de aandacht van de traditionele inlichtingendiensten eerder uitgaat naar externe bedreigingen van de nationale veiligheid. In de lidstaten die traditioneel weinig met intern terrorisme te maken hebben gehad, behoren het verzamelen, het analyseren en het verspreiden van inlichtingen in het kader van de terrorismebestrijding tot de bevoegdheid van de veiligheids- en inlichtingendiensten.

---

<sup>44</sup> PB C 193 van 24 juni 1997.

<sup>45</sup> PB C 187 van 03 juli 2001.

Er kunnen in de Unie dus twee verschillende vormen van samenwerking worden onderscheiden, die bepalend zijn voor de mogelijkheden waarover de institutionele structuren beschikken om de samenwerking zodanig te organiseren dat terrorisme effectief wordt bestreden: enerzijds de samenwerking tussen de politiediensten en anderzijds de samenwerking tussen veiligheids- en inlichtingendiensten. De inlichtingendiensten van de lidstaten hebben in de strijd tegen het terrorisme lange tijd samengewerkt binnen het informele kader van de zogenaamde "Club van Bern", waaraan ook andere Europese landen deelnemen. Deze samenwerking is gebaseerd op wederzijds vertrouwen en flexibiliteit. Na 11 september 2001 hebben de inlichtingendiensten van de lidstaten, overeenkomstig de conclusies van de Europese Raad van 21 september 2001, de coördinatie in het kader van de Groep voor terrorismebestrijding (Counter-terrorism group - CTG) van de Club van Bern opgevoerd; deze groep is samengesteld uit deskundigen van de inlichtingendiensten op het gebied van terrorismebestrijding. Politiediensten zijn niet vertegenwoordigd.

Institutionele samenwerking bij terrorismebestrijding in de Unie in het kader van de derde pijler wordt gecoördineerd in de werkgroep Terrorismen van de Raad (Terrorism Working Group – TWG). Sommige leden van deze groep zijn afgevaardigd door "inlichtingendiensten van de politie", andere vertegenwoordigen veiligheids- en inlichtingendiensten, en nog andere treden namens beide op. Door een gebrek aan vertrouwen tussen de verschillende diensten, staat deze heterogene samenstelling van de delegaties een goede samenwerking in de weg. Ook Europol is in de groep vertegenwoordigd.

In verband met de rol van Europol bij de terrorismebestrijding zijn de politie- en inlichtingendiensten van de lidstaten nog steeds van mening dat Europol niet in staat is een leidende positie in te nemen en dat het systeem voor de uitwisseling van informatie te stroef is. Met name de inlichtingendiensten zijn niet geneigd om Europol als partner te aanvaarden. Een van de maatregelen die de Commissie voorstelt in haar bijdrage aan de bijeenkomst van de Europese Raad over de verbetering van de samenwerking inzake terrorismebestrijding in de EU<sup>46</sup>, die op 19 maart 2004 - een week na de aanslagen in Madrid - in Brussel is gehouden, bestaat erin dat alle operationele gegevens en inlichtingen aan Europol moeten worden verstrekt.

Toch moet worden geconstateerd dat de samenwerking op het gebied van de terrorismebestrijding in de Unie na 11 september verbeterd is. Op 20 september 2001 heeft een speciale zitting van de Raad JBZ plaatsgevonden. Daar is een reeks maatregelen goedgekeurd gericht op de verhoging van de doeltreffendheid bij de bestrijding van het terrorisme, de verbetering van de justitiële en politieke samenwerking, de bestrijding van de financiering van het terrorisme en de verbetering van de grenscontroles, van de veiligheid van de luchtvaart en de zeevaart en van de samenwerking met de Verenigde Staten (die heeft geleid tot overeenkomsten tussen Europol en de Amerikaanse politiediensten over de uitwisseling van persoonsgegevens en verbindingssambtenaren).

---

<sup>46</sup> SEC (2004) 348 " Commission paper on terrorism to the Council, providing input for the European Council », 18 maart 2004

Wat de politiesamenwerking betreft, zijn concrete maatregelen overeengekomen om de betrekkingen tussen de politiediensten, Europol en de inlichtingendiensten van de lidstaten te verbeteren. Belangrijk in dit verband zijn de oprichting van een team deskundigen inzake terrorismebestrijding ("Counter Terrorism Task Force") bij Europol, de samenstelling van multinationale teams voor het verzamelen en uitwisselen van informatie over terroristen, de bijeenkomsten van de hoofden van de terrorismebestrijdingseenheden, de verscherping van de controles aan de buitengrenzen en van de veiligheidsvoorschriften in luchthavens en op vliegtuigen, en het opstellen van terroristenprofielen. Voorts is de taskforce van de hoofden van politie van de EU overeengekomen de gegevensverwerking en de samenwerking tussen interventie-eenheden te verbeteren.

Op het gebied van justitiële en politiële samenwerking keurde de Raad op 13 juni 2002 een kaderbesluit inzake terrorismebestrijding goed<sup>47</sup>, dat erop gericht is de omschrijving van terroristische misdrijven in de verschillende lidstaten onderling aan te passen en gemeenschappelijke minimumstraffen en –sancties vast te stellen. Een ander nieuw instrument is het Europees aanhoudingsbevel<sup>48</sup>, dat in de plaats komt van de bestaande instrumenten inzake uitlevering tussen lidstaten. Het kan onder meer worden uitgevaardigd in geval van inbreuken en misdrijven gepleegd door terroristen. Bovendien is in 2002 Eurojust opgericht<sup>49</sup>, een eenheid bestaande uit officieren van justitie en rechters of politieambtenaren met een gelijkwaardige bevoegdheid. Op 28 november 2002 keurde de Raad een besluit goed tot instelling van een regeling voor de evaluatie van nationale maatregelen en de uitvoering ervan op nationaal niveau bij de bestrijding van het terrorisme<sup>50</sup>. Op 19 december 2002 is een besluit van de Raad goedgekeurd betreffende de toepassing van specifieke maatregelen op het gebied van politiële en justitiële samenwerking ter bestrijding van het terrorisme<sup>51</sup>.

De aanslagen in Madrid hebben evenwel aangetoond dat het terrorisme een bedreiging blijft voor de veiligheid in de EU. In haar antwoord op de Europese veiligheidsstrategie in verband met terrorismebestrijding<sup>52</sup>, stelt de Commissie dat het terrorisme een gevaar vormt voor de fundamentele EU-doelstellingen, namelijk de bevordering van het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal, en dat er duidelijk een intrinsiek verband bestaat tussen de interne en de externe veiligheid. Effectieve coördinatie is dus van essentieel belang voor een doeltreffende bestrijding van het terrorisme in de EU.

Met het oog op het bovenstaande is het van essentieel belang dat de samenwerking tussen alle diensten die binnen de structuren van de Raad bij de terrorismebestrijding zijn betrokken, wordt verbeterd. Een eerste stap in die richting kan erin bestaan ervoor te zorgen dat alle delegaties in de TWG zowel vertegenwoordigers van de inlichtingendiensten van de politie als van de traditionele inlichtingendiensten omvatten en dat de rol van Europol bij de terrorismebestrijding in de EU wordt versterkt. In een later stadium moet een nauwere samenwerking tot stand worden

---

<sup>47</sup> Kaderbesluit van de Raad 2002/475/ JBZ van 13 juni 2002. PB L 164 van 22 juni 2002.

<sup>48</sup> Kaderbesluit van de Raad 2002/584/ JBZ van 13 juni 2002. PB L 190 van 18 juli 2002.

<sup>49</sup> Besluit van de Raad 2002/187/ JBZ van 28 februari 2002. PB L 063 van 06 maart 2002.

<sup>50</sup> Besluit van de Raad 2002/996/ JBZ van 28 November 2002 PB L 349 van 24 december 2002.

<sup>51</sup> Besluit van de Raad 2003/48/ JBZ van 19 December 2003. PB L 16 van 22 januari 2003.

<sup>52</sup> SEC(2004) 332 van 19 maart 2004.

gebracht tussen de CTG van de Club van Bern en de TWG en COTER. Europol moet worden omgevormd tot een echt "inlichtingencentrum", dat over een gemeenschappelijke database over terrorisme beschikt waarin personen, incidenten, aanwijzingen en operaties zijn opgenomen, en die voldoet aan de voorschriften inzake gegevensbescherming van de Europol-overeenkomst. Onlangs werd goede vooruitgang geboekt, aangezien Europol de multinationale ad-hoc teams voor het verzamelen en uitwisselen van informatie over terrorisme mag bijstaan en dus een verbinding met het netwerk van verbindingsbureaus zal krijgen zodra aan de beveiligingswaarborgen en de Europol-overeenkomst wordt voldaan. De aanbeveling van de Raad betreffende de samenstelling van multinationale teams die informatie over terroristen moeten verzamelen<sup>53</sup> moet een bindend instrument worden.

Zoals in bovengenoemd document van de Commissie over terrorismebestrijding al is gezegd, zijn er goede redenen om de coördinatie van de activiteiten inzake terrorismebestrijding binnen de EU-instellingen te verbeteren (naar het goede voorbeeld van het door TWG en COTER opgestelde EU-compendium van risicoanalyses of de gezamenlijke vergaderingen van deze twee werkgroepen) en de Werkgroep Terrorismen een grotere rol te laten spelen bij de voorbereiding van het EU-beleid. Het spreekt vanzelf dat de wetgeving inzake de bescherming van de persoonsgegevens strikt moet worden nageleefd bij de uitvoering van alle genoemde maatregelen.

#### 2.1.6.2. Overige aspecten

##### Openbare orde en veiligheid bij bijeenkomsten op hoog niveau

Na de gewelddadige demonstraties tijdens de Europese Raad in Nice en in Göteborg en in het bijzonder na de bijeenkomst van de G8 in Genua in juli 2001 is de bezorgdheid gegroeid omtrent de vraag of de politie in staat is de openbare orde en de veiligheid te garanderen zonder aan de fundamentele rechten te raken. Op 13 juli 2001 is dit vraagstuk besproken tijdens een speciale bijeenkomst van Raad Justitie en Binnenlandse zaken. Daar is overeengekomen dat een aantal maatregelen moeten worden genomen om ernstige verstoringen van de openbare orde tijdens bijeenkomsten op hoog niveau te voorkomen, onder meer op het gebied van politiesamenwerking, uitwisseling van informatie met inachtneming van het recht op bescherming van persoonsgegevens, grensovergang, justitiële samenwerking en organisatie.

Tegelijk onderstreepte de Raad dat het recht van de burgers moet worden gewaarborgd om hun mening vrij te uiten en vreedzaam bijeen te komen in omstandigheden waarin hun eigen veiligheid en die van andere burgers of hun eigendommen niet bedreigd worden. Hij pleitte voor een constructieve dialoog tussen de organisatoren van openbare demonstraties en de autoriteiten van het gastland, en voor het onderhouden van nauwe contacten op internationaal niveau teneinde te verzekeren dat legitieme demonstraties niet door gewelddadige groeperingen worden gebruikt of misbruikt.

---

<sup>53</sup> Aanbeveling van de Raad JBZ van 13 juni 2002.

De taskforce van hoofden van politie van de EU heeft de Raad voorgesteld een groep van deskundigen op te richten die ermee belast wordt een gemeenschappelijke handleiding samen te stellen die door de politiediensten en de autoriteiten bij de voorbereiding van bijeenkomsten op hoog niveau kan worden gebruikt. Deze handleiding is inmiddels voltooid.

De Raad heeft tevens een reeks instrumenten goedgekeurd om de politieke samenwerking op andere gebieden te versterken. Een aantal van deze instrumenten zijn bindend, zoals het Besluit van de Raad van 25 april 2002 inzake veiligheid naar aanleiding van voetbalwedstrijden met een internationale dimensie<sup>54</sup>, het Besluit van de Raad van 13 juni 2002 tot instelling van een Europees netwerk van aanspreekpunten inzake personen die verantwoordelijk zijn voor genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven<sup>55</sup> en het Besluit van de Raad van 28 november 2002 tot oprichting van een Europees netwerk voor de bescherming van prominenten<sup>56</sup>.

Vele van de goedgekeurde documenten hebben evenwel geen bindend karakter. Het toenemende aantal niet-bindende instrumenten is een van de factoren die van invloed zijn op de kwaliteit van de politieke samenwerking in de EU; in het volgende hoofdstuk wordt hierop nader ingegaan.

#### 2.1.6.3. Artikel 32 van het VEU

Artikel 32 van het VEU luidt als volgt: "De Raad bepaalt onder welke voorwaarden en met welke beperkingen de in de artikelen 30 en 31 bedoelde bevoegde autoriteiten op het grondgebied van een andere lidstaat mogen optreden in overleg met en met instemming van de autoriteiten van die staat". In het Actieplan van Wenen wordt dit artikel genoemd als een van de gebieden waarop binnen twee jaar na de inwerkingtreding van het VEU vooruitgang moet zijn geboekt, "met inachtneming van het Schengen-acquis". Voorts wordt onderstreept dat het opzetten van een collectief kader voor dit soort optreden tot de prioriteiten van politieke samenwerking behoort en dat dit kader flexibel kan zijn.

Tot nu toe is artikel 32 nog niet als rechtsgrondslag voor wetgevingsvoorstellen of initiatieven gebruikt. Toch zijn in de geest van dit artikel al een aantal rechtsinstrumenten vastgesteld, zoals de Overeenkomst betreffende wederzijdse rechtshulp in strafzaken in 2000 en het kaderbesluit van de Raad inzake gemeenschappelijke onderzoeksteams<sup>57</sup> in 2002. In beide rechtsinstrumenten zijn nieuwe voorwaarden en beperkingen vastgesteld die gelden voor het optreden van de politie op het grondgebied van een andere lidstaat. Andere voorbeelden zijn de initiatieven die zijn genomen om het gebruik en de reikwijdte van de artikelen 40 tot en met 43 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst uit te breiden (observatie aan de grenzen en achtervolging). Voorts is in het kader van Schengen een aantal bilaterale overeenkomsten gesloten waarmee de bevoegdheden van politieambtenaren om op het grondgebied van een andere lidstaat op te treden, worden uitgebreid.

---

<sup>54</sup> JBZ/348/2002 van 25 april 2002, PB L 121 van 08 mei 2002.

<sup>55</sup> 2002/494/JBZ van 13 juni 2002, PB L167 van 26 juni 2002.

<sup>56</sup> 2002/956/JBZ van 28 November 2002, PB L 333 van 10 december 2002.

<sup>57</sup> Kaderbesluit 2002/465/JBZ van 13 juni 2002. PB L 162 van 20 juni 2002.



Omdat artikel 32 van belang kan zijn voor de operationele politiesamenwerking en omdat het in het Actieplan van Wenen als een van de topprioriteiten is aangemerkt, is het volgens de Commissie noodzakelijk dat de mogelijkheden om dit artikel ten uitvoer te leggen in de Raad worden besproken.

Dat duidelijke voorwaarden moeten worden vastgesteld voor het optreden van politiediensten van een lidstaat op het grondgebied van een andere lidstaat, blijkt uit de debatten die worden gevoerd over een betere samenwerking tussen de interventie-eenheden van de politie en tussen de interventie-eenheden die gespecialiseerd zijn in de bescherming tegen nucleaire, biologische, chemische, radiologische risico's. In de toekomst kunnen zich crisissituaties voordoen waarbij het noodzakelijk is dat eenheden van een bepaalde lidstaat op het grondgebied van een andere lidstaat optreden en daarbij eventueel geweld gebruiken.

Dit geldt ook voor de grensoverschrijdende samenwerking in lidstaten met gemeenschappelijke grenzen (zie ook punt 2.1.1). Bij de besprekingen in dit verband kan het nuttig zijn de mogelijkheid te onderzoeken om een gemeenschappelijk model voor grensoverschrijdende samenwerking tot stand te brengen dat gebaseerd is op de ervaring die sommige lidstaten op dit gebied hebben opgedaan en op de bestaande bilaterale overeenkomsten inzake politiesamenwerking.

In dit verband betekent de onlangs gesloten overeenkomst inzake politiesamenwerking tussen Oostenrijk en Duitsland een belangrijke stap vooruit ten opzichte van de bestaande overeenkomsten. In deze overeenkomst is namelijk in een aantal nieuwe mogelijkheden voorzien: nationale politieambtenaren kunnen onder het gezag van de autoriteiten van de andere lidstaat worden geplaatst, bepaalde dwangmaatregelen kunnen op het grondgebied van de andere lidstaat worden genomen, er mag worden deelgenomen aan activiteiten met het oog op de bescherming van personen en goederen op het grondgebied van de andere lidstaat, DNA-profielen kunnen worden uitgewisseld en vergeleken, grensoverschrijdende observatie en achtervolging worden vereenvoudigd en uitgebreid en observatie wordt ook mogelijk voor de bescherming van personen en goederen. Dit is voor de Commissie een veelbelovend voorbeeld van de richting de politiesamenwerking in de EU uit moet gaan.

## **2.2. Douanesamenwerking**

In de bepalingen betreffende de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken van het Verdrag van Maastricht van 1992 is behalve politiesamenwerking ook nog douanesamenwerking genoemd. In artikel 29 van het VEU is voorzien in een nauwere samenwerking tussen politiediensten, douaneautoriteiten en andere bevoegde autoriteiten in de lidstaten. Hoewel in de conclusies van de Europese Raad van Tampere niet uitdrukkelijk naar douanesamenwerking is verwezen, heeft de bestrijding van de criminaliteit vaak te maken met aangelegenheden die onder de bevoegdheid van de douane instanties vallen. De douaneautoriteiten van de lidstaten spelen dan ook een vitale rol bij de bestrijding van ernstige vormen van internationale criminaliteit. Voorbeelden daarvan zijn de bestrijding van illegale handel in drugs, wapens, munitie, explosieven en gestolen cultuurgoederen, de bescherming van het nationaal artistiek, historisch en archeologisch bezit (artikel 30 van het VEU) en bestrijding van de handel in giftige en gevaarlijke afvalstoffen, nucleair materiaal of stoffen en

voorwerpen die bestemd zijn voor de vervaardiging van nucleaire, biologische en/of chemische wapens.

Anders dan het geval is voor de politiesamenwerking, behoort de douanesamenwerking voor een groot stuk tot de eerste pijler, wat overigens blijkt uit de opnemng van artikel 135 in het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap. Daarom is het van belang dat bij het onderzoek van de douanesamenwerking in de Europese Unie rekening wordt gehouden met het feit dat de uiteenlopende bevoegdheden van de douanediensden tot verschillende pijlers behoren.

Het Actieplan van Wenen bevat meer specifieke doelstellingen in verband met douanesamenwerking, waaronder de uitvoering van de Overeenkomst betreffende wederzijdse bijstand en samenwerking tussen de douaneadministraties (Napels II)<sup>58</sup> en de Overeenkomst inzake het gebruik van informatica op douanegebied (DIS)<sup>59</sup>. Hoewel op dit gebied reeds aanzienlijke vooruitgang is geboekt, hebben nog niet alle lidstaten de ratificatieprocedure voltooid.

Tot nu toe is de DIS-overeenkomst door 13 lidstaten en Napels II door 10 lidstaten geratificeerd; in geen enkele van deze lidstaten worden de speciale samenwerkingsvormen van Napels II toegepast of worden gegevens verstrekt voor de DIS-database in het kader van de derde pijler, ondanks het feit dat deze instrumenten al kunnen worden toegepast door de lidstaten die de ratificatieprocedure reeds hebben voltooid. Het is dus nog te vroeg om te beoordelen of de toepassing van deze overeenkomsten tot een verbetering van de wederzijdse bijstand en de samenwerking tussen de rechtshandhavingdiensten van de lidstaten kan leiden.

De douanediensden kunnen op verschillende manieren bijdragen tot de bestrijding van illegale handel, onder meer door het delen van gegevens en inlichtingen. De DIS-overeenkomst en de database in het kader van de derde pijler moeten het mogelijk maken de uitwisseling en de verspreiding van informatie te vergemakkelijken, teneinde overtredingen van de nationale wetgeving te voorkomen of op te sporen en om maatregelen te kunnen verzoeken. Met de hulp van de lidstaten heeft de Commissie (OLAF) aanzienlijke vorderingen gemaakt met de technische ontwikkeling van de database, die sedert 24 maart 2003 volledig operationeel is.

Aan het DIS-derde pijler wordt een "referentiebestand van onderzoeksdossiers op douanegebied" (FIDE) toegevoegd, een gegevensbank waarin voor de douaneautoriteiten waardevolle informatie is opgeslagen over natuurlijke personen en rechtspersonen die ernstige inbreuken op de douanewetgeving hebben gepleegd of naar wie onderzoek in dat verband wordt verricht. Het protocol tot wijziging van de DIS-overeenkomst is op 8 mei 2003 door de Raad goedgekeurd<sup>60</sup>. De Commissie (OLAF) heeft in 2003 middelen ter beschikking gesteld voor de ontwikkeling van FIDE en is begonnen met een haalbaarheidsstudie. De technische ontwikkeling zal in

---

<sup>58</sup> PB C 24 van 23 januari 1998.

<sup>59</sup> PB C 316 van 27 november 1995.

<sup>60</sup> PB C 139 van 13 juni 2003.

2004 beginnen, zodat deze waardevolle aanvulling van het DIS-derde pijler weldra operationeel zal zijn.

De Overeenkomst betreffende wederzijdse bijstand en samenwerking tussen de douaneadministraties (Napels II) is op 18 december 1997 ondertekend. Het doel van de Overeenkomst bestaat erin de douanesamenwerking en de rechtshandhaving in de Europese Unie te versterken door inbreuken op nationale douanevoorschriften te voorkomen of op te sporen, en inbreuken op communautaire en nationale douanevoorschriften te vervolgen en te bestraffen. In de overeenkomst is in bijzondere vormen van samenwerking voorzien, zoals grensoverschrijdende achtervolging, grensoverschrijdende observatie, gecontroleerde aflevering, infiltratie en gemeenschappelijke bijzondere onderzoeksteams. Na de voltooiing van de interne markt en de afschaffing van de routinecontroles bij de binnengrenzen van de Europese Unie, zijn deze bijzondere maatregelen onontbeerlijk gebleken.

In de tekst van de overeenkomst wordt de term "douaneadministraties" gebruikt, die in artikel 4, lid 7 wordt omschreven als "de douaneautoriteiten van de lidstaten, alsmede de andere autoriteiten die belast zijn met de toepassing van de bepalingen van deze overeenkomst". Dit betekent dat de overeenkomst voorziet in samenwerking tussen de rechtshandavingsinstanties die over de nodige bevoegdheden beschikken om op te treden tegen overtredingen van douanevoorschriften als bedoeld in artikel 4, leden 1 en 2.

Om de praktische uitvoering van de overeenkomst te ondersteunen heeft de Groep Douanesamenwerking van de Raad (Customs Co-operation Working Group - CCWG) in 2002 een handleiding samengesteld, die toelichtingen voor de betrokken instanties bevat over de bepalingen van de overeenkomst en de wijze waarop ze moeten worden toegepast.

Voorts hebben de lidstaten een aantal bilaterale acties opgezet. Overeenkomstig artikel 39 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst zijn gemeenschappelijke centra voor politie- en douanesamenwerking opgericht (zie punt 2.1.1), die ten doel hebben de samenwerking en de uitwisseling van informatie tussen de betrokken instanties te bevorderen in verband met grensoverschrijdende criminaliteit, smokkel en illegale immigratie. Deze centra zijn van essentieel belang om een betere samenwerking tussen de betrokken rechtshandavingsinstanties tot stand te brengen en wederzijdse kennis en begrip te vergroten.

Ieder jaar worden door de lidstaten ten minste vier gezamenlijke douanetoezichtoperaties uitgevoerd, die vaak door het OISIN-programma en sedert 2003 door het AGIS-programma worden ondersteund. De afgelopen jaren waren deze operaties met name gericht op smokkelhandel in drugs, sigaretten en alcohol en illegale geldstromen, waarbij het de bedoeling is de activiteiten van criminele groepen te bestrijden.

Deze operaties zijn bijzonder waardevol en hebben al goede resultaten opgeleverd: de criminele organisaties worden voortdurend onder druk gezet, goederen kunnen gemakkelijker in beslag worden genomen en er worden meer inlichtingen over de criminele groepen verzameld. Bovendien wordt meer bekendheid gegeven aan de bijdrage van de douane aan de bescherming van de samenleving en de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, rechtvaardigheid en veiligheid. Ook de

betrekkingen tussen de douaneautoriteiten worden erdoor verbeterd, niet alleen omdat zij samenwerken, maar vooral omdat steeds nieuwe vormen van samenwerking worden ontwikkeld, zoals risicoprofilering, beoordeling van bedreigingen, targetting en de uitwisseling van informatie. In de rapporten over deze operaties worden ook verbeteringen aanbevolen. Er is echter gebleken dat bij de planning van de operaties niet altijd rekening is gehouden met eerder gedane aanbevelingen.

De afgelopen jaren is bijzondere aandacht besteed aan de toetredende landen en de kandidaat-lidstaten, teneinde deze op het lidmaatschap van de EU voor te bereiden. Europol heeft aan diverse operaties bijgedragen door de operationele centra lokalen en apparatuur ter beschikking te stellen en bijstand te verlenen bij de analyse van de resultaten. Om de vertrouwelijke uitwisseling van informatie te garanderen heeft de Commissie (OLAF) via de AFIS-infrastructuur (Antifraude-informatiesysteem) waardevolle technische ondersteuning gegeven, inclusief materiële bijstand aan de operationele coördinatie-eenheid (operational coordination unit - OCU). Dankzij de recente ontwikkeling bij de Commissie van een virtuele OCU-toepassing kunnen de kosten van deze operaties worden beperkt en kunnen alle deelnemende landen aan de activiteiten van de OCU deelnemen zonder dat een vertegenwoordiger fysiek aanwezig moet zijn. De bijdrage van Europol is nuttig gebleken en moet verder worden ontwikkeld, met name wat de criminaliteitsanalyse betreft. Ook op het gebied van de planning en de voorbereiding van de operaties moet Europol een grotere rol gaan spelen, omdat die betere targetting mogelijk maakt en ervoor kan zorgen dat met alle trends en risico's rekening wordt gehouden.

Sedert de inwerkingtreding van het VEU zijn de douaneadministraties van de lidstaten maatregelen blijven nemen om de onderlinge samenwerking te verbeteren. Zij hebben een netwerk van operationele contactpunten opgezet om de uitwisseling van informatie en wederzijdse bijstand verder uit te bouwen. Zodra de DIS-overeenkomst en Napels II zijn geratificeerd en in alle lidstaten worden toegepast, zal die samenwerking nog kunnen worden verbeterd. De gezamenlijke operaties blijven goede resultaten opleveren, ook al moet erop worden toegezien dat rekening wordt gehouden met eerder gedane aanbevelingen. Om tot een nauwere samenwerking te komen is het wenselijk dat Europol en andere rechtshandavingsinstanties ten volle bij de operaties worden betrokken.

In juli 2003 heeft de Commissie bij het Europees Parlement en de Raad een mededeling ingediend betreffende de rol van de douane in het geïntegreerde beheer van de buitengrenzen<sup>61</sup>. Deze mededeling betreft zowel douanesamenwerking van de eerste als van de derde pijler. Voorgesteld wordt de werklast van de douanecontroles aan de buitengrenzen te rationaliseren door de prioritaire risico's en een gemeenschappelijke risicobenadering vast te stellen en door de samenwerking en de snelle uitwisseling van informatie te bevorderen tussen alle diensten die verantwoordelijk zijn voor de veiligheid; ook worden maatregelen voorgesteld om een passend niveau van middelen en mankracht te bereiken en een hoog en gelijk beschermingsniveau op ieder punt van de buitengrens van de Gemeenschap te garanderen. Op 4 november 2003 heeft de Raad Ecofin de lidstaten en de Commissie

---

<sup>61</sup> "Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende de rol van de douane in het geïntegreerde beheer van de buitengrenzen" COM(2003) 452 def. van 24 juli 2003.

verzocht aan een geïntegreerd beheer van de buitengrenzen te werken zodat een gecoördineerde aanpak kan worden gegarandeerd door de diensten die verantwoordelijk zijn voor personencontrole en de diensten die verantwoordelijk zijn voor goederencontrole.

Binnen de Raad heeft de Groep Douanesamenwerking (CCWP) een programma voor douanesamenwerking van de derde pijler opgesteld, dat zich over verschillende voorzitterschappen (18 maanden) uitstrekt. Op 2 oktober 2003 heeft de Raad een resolutie inzake een strategie voor douanesamenwerking<sup>62</sup> goedgekeurd. De Raad erkent dat een geïntegreerde aanpak bij criminaliteitsbestrijding - waaronder een bijdrage aan terrorismebestrijding - binnen een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, naast douanesamenwerking een nauwe en efficiënte multilaterale samenwerking moet omvatten tussen de douane en de andere rechtshandavingsinstanties, en andere organen en instanties van de Europese Unie, zoals Europol en Eurojust en de Commissie (OLAF).

Over deze strategie en een bijhorend actieplan is in december 2003 overeenstemming bereikt door de CCWP, en de tenuitvoerlegging zal beginnen tijdens het Ierse voorzitterschap van de Raad. Deze instrumenten voorzien in een kader voor versterkte samenwerking tussen de douaneautoriteiten gedurende de komende jaren. In de strategie is een aantal door de Commissie voorgestelde maatregelen opgenomen om de doeltreffendheid van de douanesamenwerking in de EU verder te verhogen, bijvoorbeeld door de oprichting van een permanente operationele coördinatie-eenheid (OCU), de uitwisseling van verbindingsambtenaren, het vaststellen van gemeenschappelijke risicobeoordelingen en risicoprofielen, gemeenschappelijke opleiding en gezamenlijke opleidingen met de politiediensten waar dat nodig is, en maatregelen die erop gericht zijn een passend niveau van middelen en mankracht te bereiken en een hoog en gelijk beschermingsniveau op ieder punt van de buitengrens van de Gemeenschap te garanderen. Het blijft van essentieel belang dat de Napels II-overeenkomst door alle lidstaten wordt geratificeerd.

Belangrijk is ook dat bij de werkzaamheden op de bovengenoemde gebieden rekening wordt gehouden met de douanesamenwerking in het kader van de eerste pijler.

### **2.3. De programma's OISIN en AGIS als instrumenten ter bevordering van politie- en douanesamenwerking in de EU**

Op 20 december 1996 heeft de Raad een Gemeenschappelijk Optreden aangenomen houdende een gemeenschappelijk programma voor uitwisseling en opleiding van en samenwerking tussen rechtshandavingsinstanties (OISIN)<sup>63</sup>. Een tweede fase van het programma voor de periode 2001-2002 is bij Besluit van de Raad van 28 juni 2001 vastgesteld (OISIN II)<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> PB C 247 van 15 oktober 2003.

<sup>63</sup> 97/12/JBZ. PB L 007 van 10 januari 1997

<sup>64</sup> 2001/513/JBZ PB L 186 van 7 juli 2001.

OISIN II is, samen met de overige programma's van de Commissie in het kader van Titel IV<sup>65</sup>, vervangen door het AGIS-programma, dat bij Besluit van de Raad van 22 juli 2002 is vastgesteld<sup>66</sup> en ten doel heeft politieke en justitiële samenwerking in strafzaken te bevorderen en de inspanningen te ondersteunen om op dit gebied een Europees beleid tot stand te brengen. In de periode van 1999 tot 2002 steunde de Commissie via OISIN I en OISIN II 192 projecten op het gebied van politie- en douanesamenwerking<sup>67</sup>.

Voorbeelden van geslaagde projecten zijn de acties Viking en TRACK, respectievelijk gericht op drugs en gestolen voertuigen, en diverse projecten betreffende het vaststellen van gemeenschappelijke kwaliteitsnormen inzake forensisch onderzoek op de plaats van het delict. De OISIN-programma's zijn een waardevol instrument gebleken voor de bevordering van concrete politie- en douanesamenwerking binnen de EU en met de toetredende landen en de kandidaat-lidstaten. Iedere euro die in deze programma's is geïnvesteerd heeft gemiddeld bijna twee euro opgeleverd aan meerwaarde van de samenwerking tussen de rechtshandavingsinstanties van de lidstaten, de toetredende landen en de kandidaat-lidstaten.

Bij de eerste oproep tot het indienen van voorstellen begin 2003 heeft de Commissie 216 voorstellen ontvangen, waarvan 99 betrekking hadden op politie- en douanesamenwerking. In totaal zijn 148 projecten voor medefinanciering voorgesteld, waarvan 77 politie- en douanesamenwerking betroffen.

Door AGIS gefinancierde projecten moeten ertoe bijdragen dat objectieve problemen op prioritaire gebieden van de politie- en douanesamenwerking in de EU kunnen worden opgelost. De lidstaten en de Commissie moeten nauwer samenwerken om de AGIS-middelen doeltreffend te besteden. Daarom stelt de Commissie voor dat in het werkprogramma van AGIS vanaf 2004 meer aandacht wordt besteed aan de in deze mededeling genoemde prioriteiten inzake samenwerking tussen politie- en douanediens ten. Er is meer coördinatie op het niveau van de lidstaten nodig om de politie- en douanediens ten ertoe aan te zetten hun voorstellen beter op de in het AGIS-werkprogramma genoemde prioriteiten af te stemmen. De Commissie zal ook nagaan in hoeverre een verdere vereenvoudiging van de aanvraagprocedure en een versnelling van de betalingen mogelijk zijn.

Ten slotte zal de Commissie een catalogus samenstellen van de rapporten over de projecten die door OISIN I en OISIN II zijn gefinancierd. Zo zal duidelijker worden op welke gebieden vorderingen zijn gemaakt, en op welke gebieden de politesamenwerking moet worden verbeterd.

---

<sup>65</sup> Grotius II Criminal, Falcone, Hippocrates en Stop II.

<sup>66</sup> 2002/630/JBZ, PB L 203 van 1 augustus 2002.

<sup>67</sup> Verslag aan het Europees Parlement en de Raad over het OISIN II-programma 2001, SEC(2003) 316 van 14 maart 2003.

## **II VOORSTELLEN VOOR VERBETERINGEN**

### **1. FACTOREN DIE VAN INVLOED ZIJN OP POLITIE- EN DOUANESAMENWERKING**

#### **1.1. Aard van het politiewerk**

De handhaving van de wet en van de openbare orde en veiligheid door de politie raken de kern van wat een soevereine staat uitmaakt, namelijk het monopolie op het gebruik van geweld, zoals het recht personen aan te houden, te ondervragen en in hechtenis te houden en vuurwapens te gebruiken. Uit nationaal gezichtspunt is het dus begrijpelijk dat landen huiverig zijn voor deelname aan internationale regelingen die de nationale soevereiniteit aantasten. Deze huiver bij de nationale autoriteiten heeft vooral betrekking op regelingen die de politie van andere landen of vertegenwoordigers van een internationaal orgaan in staat stellen op hun grondgebied politietaken te verrichten, zelfs wanneer hun aanwezigheid objectief noodzakelijk is voor een doeltreffender bestrijding van de criminaliteit.

Naast de bovengenoemde factoren zijn er nog drie andere factoren die de internationale politiesamenwerking belemmeren: een natuurlijke terughoudendheid om informatie prijs te geven, het naast elkaar bestaan van verschillende politiediensten in de lidstaten en het feit dat verdere ontwikkeling van de politiesamenwerking nauw verband houdt met de verbetering van de justitiële samenwerking in strafzaken.

Het verzamelen en verwerken van informatie is een essentieel onderdeel van het politiewerk, met name voor het voorkomen, opsporen en onderzoeken van strafbare feiten. Het succes van onderzoeken en de vervolging van strafbare feiten zijn afhankelijk van de kwaliteit van de verzamelde informatie, de analyse ervan en vooral de bescherming ervan tegen lekken naar onbevoegde personen of organisaties. Dit verklaart de natuurlijke terughoudendheid om informatie prijs te geven, met name aan diensten of personen waarmee geen relatie van wederzijds vertrouwen bestaat.

Een dergelijke terughoudendheid doet zich niet alleen voor bij internationale contacten, maar ook tussen verschillende politiediensten in een land (en soms zelfs binnen een dienst). Om deze reden worden voor internationale uitwisselingen nog steeds informele contacten en verbindingsambtenaren gebruikt. Het wederzijds vertrouwen zal geleidelijk toenemen als gevolg van de voortdurende en steeds intensievere samenwerking in het kader van de door de Unie opgerichte formele organen, zoals de werkgroepen van de Raad, Europol of de taskforce van hoofden van politie. Dit natuurlijke proces verloopt echter zeer langzaam. Er moeten dus manieren worden gevonden om sneller vooruitgang te boeken.

Effectieve manieren om een klimaat van vertrouwen en samenwerking te scheppen, zijn de opleidingsactiviteiten van Cefpol en het bewustmakingsprogramma van Europol, die moeten worden geïntensiveerd. De uitbreiding van grensoverschrijdende samenwerkingsstructuren tot alle interne grensregio's van de Unie moet een belangrijke bijdrage leveren aan het opbouwen van wederzijds vertrouwen.

Wat de internationale samenwerking verder bemoeilijkt, is het feit dat in veel landen verschillende politiediensten naast elkaar bestaan, bijvoorbeeld civiele politie, militaire politie, nationale, regionale en plaatselijke politie of een volledig geregionaliseerde politie. Vanuit organisatorisch oogpunt is het begrijpelijk dat het bestaan van verschillende aparte politiediensten de samenwerking, en dus ook het uitwisselen van informatie, bemoeilijkt. Doorgaans hebben de lidstaten dan ook een dienst aangewezen die voor alle internationale contacten bevoegd is. Het is essentieel dat elke lidstaat zijn interne coördinatie zo organiseert dat alle betrokken diensten aan internationale samenwerking kunnen deelnemen.

Om de internationale informatie-uitwisseling te verbeteren, moeten de lidstaten over bepaalde structuren in eigen land en op internationaal niveau beschikken. In eigen land moet een doeltreffend elektronisch informatie-uitwisselingssysteem bestaan om snel en veilig informatie uit te kunnen wisselen tussen alle betrokken diensten. Dit systeem moet een misdaadanalysefunctie op nationaal niveau omvatten waaraan alle diensten kunnen bijdragen en waarvan zij resultaten ontvangen.

Voor de internationale informatie-uitwisseling is het van belang dat in alle lidstaten centrale nationale contactpunten (CNCP) worden aangewezen. Deze aanbeveling werd reeds gedaan in het actieplan ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit<sup>68</sup> van 1997 en opnieuw benadrukt in het eindverslag van de tweede evaluatieronde<sup>69</sup>, waarin in punt 5.4.1 werd geconcludeerd: "De internationale samenwerking is nog steeds niet optimaal, omdat niet alle lidstaten een centraal contactpunt hebben ingesteld. Vooral bij het begin van een onderzoek is het door het grote aantal rechtshandhavingdiensten in de gehele Unie soms moeilijk om de passende samenwerkingspartner te identificeren." De CNCP's moeten, het liefst in één kantoor, de nationale Europol-eenheden, de Sirene-bureaus, de douane, de NCB's van Interpol en vertegenwoordigers van de gerechtelijke autoriteiten samenbrengen. De lidstaten die dergelijke contactpunten hebben ingesteld zien duidelijke verbeteringen in de communicatie tussen de betrokken diensten en in de uitwisseling van informatie met andere landen.

De derde factor houdt verband met internationale politiesamenwerking in concrete onderzoeken. Voor de meeste door de politie gebruikte opsporingstechnieken, zoals observatie, onderschepping, gecontroleerde aflevering, geheime operaties enz., moeten de gerechtelijke autoriteiten van tevoren toestemming verlenen overeenkomstig de nationale wetgeving inzake strafprocedures. De Overeenkomst betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken van 2000 beoogt de algemene justitiële samenwerkingsprocedures te verbeteren en de samenwerking op het gebied van bijzondere opsporingstechnieken te bevorderen.

Deze overeenkomst is tot nu toe pas door drie lidstaten geratificeerd. Dit is uiterst zorgwekkend, aangezien de Unie dit potentieel belangrijke instrument hierdoor niet kan gebruiken. Bovendien zullen de bepalingen van de overeenkomst inzake een aantal opsporingstechnieken volgens sommigen waarschijnlijk niet leiden tot echte vooruitgang ten opzichte van de bestaande samenwerking, aangezien de toepassing ervan doorgaans aan de nationale wetgeving wordt overgelaten. De Commissie vindt

---

<sup>68</sup> Besluit van de Raad van 28 april 1997, PB C 251, blz. 1.

<sup>69</sup> Document van de Raad 9615/1/03 REV 1 LIMITE CRIMORG 43 van 30 juni 2003.



derhalve dat moet worden onderzocht in hoeverre het nodig is te komen tot een tekst die zou leiden tot wezenlijke vooruitgang op het gebied van justitiële samenwerking met betrekking tot deze technieken.

## **1.2. Gebrek aan een strategische aanpak**

Een van de belangrijkste problemen bij de politie- en douanesamenwerking in de EU is het duidelijk ontbreken van een strategische aanpak. Het scorebord van de Commissie houdt alleen de ontwikkeling bij van de maatregelen waarover overeenstemming is bereikt. Maar doordat de lidstaten het recht van initiatief behouden, stelt in de praktijk elk voorzitterschap van de Raad een aantal prioriteiten vast die overeenkomen met zijn eigen prioriteiten. Het feit dat de besluitvorming op dit gebied nog steeds met eenparigheid van stemmen geschiedt, vertraagt de vooruitgang nog meer.

De Conventie over de toekomst van de Europese Unie heeft verbeterde besluitvormingsmechanismen en wijzigingen in verband met het initiatiefrecht voorgesteld. Hierop wordt in punt 1.4 nader ingegaan. Maar zelfs als de Intergouvernementele Conferentie (IGC) uiteindelijk met deze nieuwe regels akkoord gaat, zal het enkele jaren duren voordat de besluiten van de IGC door alle lidstaten zijn geratificeerd. Het is dan ook belangrijk om in het kader van de huidige besluitvormingsprocedures te komen tot werkmethoden waarmee vóór het einde van het ratificatieproces concrete en wezenlijke vooruitgang kan worden geboekt.

Een grote verbetering zou zijn om voor elk jaar een aantal concrete prioriteiten vast te stellen op basis van een meerjaren-werkprogramma. Volgens het besluit van de Raad van 22 juli 2002 moet de Raad Algemene zaken en buitenlandse betrekkingen een strategisch meerjarenprogramma voor de volgende drie jaar ter goedkeuring aan de Europese Raad voorleggen.<sup>70</sup> De programma's moeten gebaseerd zijn op een gezamenlijk voorstel van de betrokken voorzitterschappen van de Raad, in overleg met de Commissie. In het licht van het strategische meerjarenprogramma moeten de twee voorzitterschappen van de Raad van het komende jaar gezamenlijk een ontwerp van een jaarlijks operationeel programma van de activiteiten van de Raad gedurende dat jaar indienen. Het ontwerp-programma moet elk jaar in december bij de Raad algemene zaken en buitenlandse betrekkingen worden ingediend.

Zoals nu het geval is, blijft het scorebord het instrument om de op het gebied van politie- en douanesamenwerking geboekte vooruitgang te volgen. Een aantal lidstaten heeft onlangs de behoefte aan de orde gesteld om op objectieve wijze prioriteiten vast te stellen en het werk te plannen op het gebied van politiewerking. Zo hebben België, Luxemburg en Nederland een voorstel opgesteld voor concrete procedures voor het op objectieve wijze vaststellen van prioriteiten en de opstelling van werkprogramma's voor één of meer jaren. Voorts beoogt het stuk te zorgen voor doeltreffende operationele politiewerking in de Unie en voor de integratie van dergelijke samenwerking in de formele politiewerking. De operationele samenwerking wordt besproken in punt 2.1.3 van deze mededeling.

---

<sup>70</sup>

PB L 230 van 28 augustus 2002.

### **1.3. Snelle toename van het aantal niet-bindende instrumenten**

Een ander probleem bij de derde pijler is de snelle toename van het aantal niet-bindende instrumenten die door de Raad zijn goedgekeurd of waarvan door de Raad nota is genomen, zoals aanbevelingen of conclusies. Dergelijke instrumenten hebben weinig toegevoegde waarde, maar vergen wel kostbare tijd en middelen en leiden vaak tot verwarring, omdat de verplichting om ze uit te voeren op verschillende manieren wordt uitgelegd. Het standpunt van de Commissie is dat, als de lidstaten een bepaald onderwerp belangrijk genoeg achten om op het niveau van de Raad te worden besproken, de besprekingen zouden moeten leiden tot maatregelen die door alle lidstaten ten uitvoer worden gelegd.

### **1.4. Besluitvormingsprocedures van de derde pijler**

Een belangrijke verklaring voor de langzame vooruitgang bij de politie- en douanesamenwerking in de laatste jaren is te vinden in de huidige besluitvormingsregels in de Unie met betrekking tot de in titel VI van het VEU genoemde gebieden. Artikel 34, lid 2, bepaalt dat de Raad alleen met eenparigheid van stemmen kan besluiten en dat alle vijftien lidstaten en de Commissie initiatiefrecht inzake wetgeving hebben.

Deze situatie leidt in het beste geval tot langzame besluitvorming op alle niveaus bij de Raad en bij organen zoals Europol, Cepol en de taskforce van hoofden van politie. In het slechtste geval leidt het ertoe dat helemaal geen besluiten worden genomen of dat juridisch niet-bindende instrumenten worden goedgekeurd, zoals conclusies of aanbevelingen van de Raad. De voorzitterschappen van de Raad willen laten zien dat zij concrete vooruitgang hebben geboekt op het gebied van samenwerking in derdepijleraangelegenheden.

Van de door artikel 34, lid 2, onder c), geboden mogelijkheid om met gekwalificeerde meerderheid van stemmen maatregelen aan te nemen die nodig zijn om besluiten van de Raad ter bevordering van samenwerking uit te voeren, is nooit gebruikgemaakt. Ter verbetering van de samenwerking is het belangrijk om de mogelijkheden van dit artikel beter te benutten.

De kwestie van de stemprocedures en het initiatiefrecht voor gebieden die momenteel onder titel VI vallen, is door de Conventie besproken. Er is voorgesteld dat het initiatiefrecht zou berusten bij de Commissie en bij een groep die ten minste 25% van alle lidstaten vertegenwoordigt. Het ontwerp-verdrag tot vaststelling van een grondwet betekent een aanzienlijke verbetering van de besluitvormingsprocedure voor politie- en douanesamenwerking. Hoewel voor besluiten over operationele samenwerking en besluiten over een operationele actie van de ene lidstaat op het grondgebied van een andere lidstaat eenparigheid nodig zou blijven, zouden besluiten met betrekking tot het kader en de mechanismen voor samenwerking (bv. Europol) met gekwalificeerde meerderheid en via de medebeslissingsprocedure worden genomen. De Commissie is van oordeel dat het in het ontwerp-verdrag tot vaststelling van een grondwet bereikte evenwicht een goede afspiegeling vormt van de respectieve bevoegdheden van de lidstaten en de Unie op dit gebied.

### **1.5. Gebrekkige tenuitvoerlegging van door de Raad goedgekeurde rechtsinstrumenten**

De vooruitgang op het gebied van politie- en douanesamenwerking wordt negatief beïnvloed door de langzame en gebrekkige tenuitvoerlegging van door de Raad goedgekeurde rechtsinstrumenten. Voorbeelden hiervan zijn de Napels II-overeenkomst van 1997 en het protocol waarbij de bevoegdheid van Europol wordt uitgebreid tot het witwassen van geld in het algemeen van september 2000. Geen van beide instrumenten is door alle lidstaten geratificeerd.

Gezien de algemene stand van zaken op het gebied van de tenuitvoerlegging heeft de Europese Raad van Laken van december 2001 opnieuw benadrukt dat door de Unie genomen besluiten snel in nationaal recht moeten worden omgezet. Voorts werd erop gewezen op het belang van een zo snel mogelijke ratificatie van de overeenkomsten die sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht waren ondertekend. Deze oproep heeft blijkbaar niet veel concreet effect gehad op het gebied van justitie en binnenlandse zaken.

Hoewel verschillende mechanismen bestaan om de stand van de tenuitvoerlegging door de lidstaten van door de Raad goedgekeurde bindende instrumenten zoals kaderbesluiten, systematisch te onderzoeken, is er geen standaardmechanisme om de tenuitvoerlegging af te dwingen. Door de afschaffing van de pijlerstructuur brengt het ontwerp-verdrag tot vaststelling van een grondwet mee dat in de toekomst de normale regels inzake inbreukprocedures van toepassing zijn op rechtsinstrumenten betreffende aangelegenheden die momenteel onder de derde pijler vallen. In de tussentijd onderzoekt de Commissie de tenuitvoerlegging door de lidstaten op systematische wijze.

### **1.6. Gebrek aan empirisch onderzoek op het gebied van politie- en douanesamenwerking**

Het uitstippelen van een doeltreffend beleid op een bepaald gebied verloopt veel gemakkelijker als hierbij kan worden gebruikgemaakt van een objectieve analyse van problemen en mogelijke oplossingen, alsmede van statistieken die vergelijkingen tussen landen mogelijk maken. Dit geldt in nog sterkere mate voor ingewikkelde en gevoelige beleidsterreinen zoals politie- en douanesamenwerking. Bij het verstrekken van een dergelijke analyse moeten onafhankelijke wetenschappelijke deskundigen een belangrijke rol spelen.

Het huidige wetenschappelijk onderzoek in de EU op het gebied van politie- en douanesamenwerking heeft een aantal tekortkomingen. Hiernaar is niet veel onderzoek gedaan en het onderzoek dat is verricht, is vaak beperkt tot een normatieve analyse van verdragen, instellingen, bevoegdheden en procedures, maar gaat onvoldoende in op het functioneren van de samenwerking in de praktijk. Onderzoek richt zich anderzijds vaak op bepaalde aspecten van de politiewerking en verschaft onvoldoende inzicht in de organisatie en de werking van het grotere geheel. Het meeste onderzoek gaat niet in op de concrete problemen waar de Unie op het gebied van grensoverschrijdende criminaliteit te maken heeft.

Voorts blijft het onderzoek vaak beperkt tot een analyse van de samenwerkingsmethoden en wordt niet voldoende aandacht besteed aan de noodzakelijke opnemings daarvan in de politie- en justitiestelsels van de lidstaten. Er is weinig onderzoek gedaan naar de investeringen die voor dergelijke samenwerking en de eventuele aanpassing van de nationale stelsels daaraan nodig zijn. Ten slotte is er een gebrek aan statistische gegevens over de belangrijkste strafbare feiten in de lidstaten. Dergelijke gegevens zijn nodig om verschillen in het voorkomen en de ernst van dergelijke feiten aan het licht te brengen. Met behulp van dergelijke gegevens zouden doeltreffende beleidsmaatregelen op EU-niveau kunnen worden ontwikkeld.

Een positieve ontwikkeling op het gebied van het onderzoek betreffende justitie en binnenlandse zaken is dat binnen het zesde kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling<sup>71</sup> middelen beschikbaar zijn voor onderzoeksprojecten die onder meer betrekking hebben op de bestrijding van criminaliteit. In oktober 2004 zal een nieuwe oproep tot het indienen van voorstellen voor projecten in het kader van dit programma worden gepubliceerd.

De Commissie acht het essentieel dat de kennis over politie- en douanesamenwerking in de EU in de komende jaren aanzienlijk wordt uitgebreid. Als eerste stap zou een duidelijk beeld moeten worden verkregen van de vraag naar onderzoek van de kant van de rechtshandhavinginstanties van de EU enerzijds en het mogelijke aanbod van de onderzoeksinstituten anderzijds. De Commissie is van mening dat Cefpol de aangewezen instantie is om een dergelijke taak op EU-niveau uit te voeren.

Voor onderzoek moeten voldoende middelen beschikbaar worden gesteld. Hiervoor zijn de lidstaten en de Unie samen verantwoordelijk. De Commissie stelt voor om in het kader van het AGIS-programma middelen uit te trekken voor onderzoek naar de in deze mededeling genoemde prioritaire onderwerpen. Tegelijkertijd zal zij zich op het gebied van justitie en binnenlandse zaken blijven inspannen via het zesde kaderprogramma. Wat de langere termijn betreft, zal de Commissie nagaan of er behoefte bestaat aan een apart onderzoeksprogramma op het gebied van justitie en binnenlandse zaken.

### **1.7. Aard van de samenwerking tussen politie en douane**

Artikel 29 van het VEU voorziet in nauwere samenwerking tussen politiediensten, douaneautoriteiten en andere bevoegde autoriteiten in de lidstaten.

De internationale samenwerking tussen douane en politie blijkt in de lidstaten op verschillende manieren te worden aangepakt; op nationaal niveau blijkt dergelijke samenwerking niet in alle lidstaten te bestaan. Dit is heel duidelijk het geval op het gebied van drugs. Sommige lidstaten hebben overeenkomsten over nauwere samenwerking tussen politie en douane inzake drugsbestrijding opgesteld, overeenkomstig de Resolutie van de Raad van 29 november 1996<sup>72</sup>. In deze resolutie dringt de Raad er bij de lidstaten op aan om op nationaal niveau formele

---

<sup>71</sup> Beschikking 2002/834/EG van de Raad van 30 september 2002, PB L 294 van 29 oktober 2003, blz. 1.

<sup>72</sup> PB C 375 van 12 december 1996.

overeenkomsten of andere regelingen op te stellen waarin rekening wordt gehouden met de algemene richtsnoeren die in de resolutie zijn vervat. Deze bepalingen omvatten de precieze afbakening en eerbiediging van de bevoegdheden van elk van beide diensten en de uitwisseling van relevante onderzoeksgegevens.

Andere gebieden waar wordt gestreefd naar meer samenwerking tussen douane en andere rechtshandavingsinstanties zijn de terrorismebestrijding en de veiligheid van de internationale leveringsketen. Deze nauwere samenwerking volgt op recente terroristische activiteiten overal ter wereld. Deze samenwerking zal hopelijk bijdragen tot de identificatie van bekende of vermoedelijke terroristen en meer veiligheid voor goederenbewegingen opleveren.

In sommige lidstaten is nauwe samenwerking ontwikkeld met inachtneming van de specifieke deskundigheid van de betrokkenen, bijvoorbeeld samenwerking en wederzijdse bijstand in grensregio's, rechtshandavingsactiviteiten waarbij verschillende instanties betrokken zijn, gemeenschappelijke rechtshandavingsacties, verbeterde rechtshandavingscapaciteit, gezamenlijke inlichtingenteams voor de uitwisseling van informatie ten behoeve van alle betrokken partijen.

Rekening houdend met de huidige situatie en na raadpleging van de lidstaten is de Commissie van mening dat moet worden gezorgd voor doeltreffender samenwerking en communicatie tussen de respectieve politie- en douanediensten in de lidstaten en binnen de werkgroepen van de Raad.

#### **1.8. Databanken en communicatiesystemen van de derde pijler**

De laatste jaren is in de Unie een aantal databanken en communicatiesystemen ontwikkeld die bestemd zijn voor gebruik door rechtshandavingsdiensten in de lidstaten. Zij worden allemaal genoemd in de desbetreffende punten van deze mededeling. De belangrijkste voorbeelden zijn het Europolinformatiesysteem, het Schengeninformatiesysteem, het douane-informatiesysteem (eerste en derde pijler), het referentiebestand van onderzoeksdossiers op douanegebied en het eigen virtueel netwerk (virtual private network) van Europol. Er bestaat gevaar van duplicatie tussen ten minste enkele van deze systemen en er is ook twijfel over de vereiste interoperabiliteit.

Om de Raad in staat te stellen een duidelijker beeld te krijgen van dit uiterst technische en ingewikkelde vraagstuk en de nodige besluiten te nemen, heeft de Commissie begin 2002 bij het comité van artikel 36 een werkdocument ingediend met een beknopte beschrijving van het doel en de werking van elk van de databanken en communicatiesystemen. Dit document werd het uitgangspunt voor de werkzaamheden van de ad-hocgroep die in november 2002 door het comité van artikel 36 werd opgericht om deze kwestie te bestuderen en voorstellen in te dienen.

De ad-hocgroep, waarvan het voorzitterschap, de Commissie, Europol, Eurojust, de gemeenschappelijke toezichhoudende autoriteit voor gegevensbescherming en het Secretariaat-generaal van de Raad deel uitmaakten, concludeerde dat de mogelijkheid van overlapping van gegevens beperkt was en tot nog toe geen

problemen had opgeleverd<sup>73</sup>. Zij heeft drie opties voor de langetermijntoekomst van de rechtshandavingsinformatiesystemen voorgesteld:

- de bestaande systemen samenvoegen tot één "Unie-informatiesysteem", dat zich zo zou ontwikkelen dat kan worden voorzien in de toekomstige systeembehoeften op alle betrokken terreinen;
- de onafhankelijke systemen behouden en het creëren van nieuwe systemen op basis van nieuwe behoeften toestaan;
- de harmonisatie van gegevensformaten en toegangsregels van de diverse systemen onderzoeken en uitvoeren, en tegelijkertijd mogelijk maken dat de huidige systemen zich zo ontwikkelen dat interoperabiliteit<sup>74</sup> wordt bereikt (middenweg).

Zij heeft aanbevolen een verdere gedetailleerde studie te verrichten om na te gaan wat de precieze technische, financiële en juridische gevolgen van de drie opties zijn. Voorts is voorgesteld in de tussentijd regelmatige bijeenkomsten te organiseren van vertegenwoordigers van de organisaties die voor de bovengenoemde informatiesystemen verantwoordelijk zijn, om problemen aan het licht te brengen en optimale werkwijzen uit te wisselen.

Het comité van artikel 36 heeft het verslag goedgekeurd en was het ermee eens dat verdere werkzaamheden nodig waren. De Commissie is van mening dat de middenweg de beste oplossing voor de korte termijn is. Op langere termijn moet de totstandbrenging van één systeem voor de EU worden overwogen.

De Commissie is van mening dat deze zaak dringend moet worden behandeld om ervoor te zorgen dat zo spoedig mogelijk definitieve aanbevelingen en besluiten kunnen worden goedgekeurd over de langetermijntoekomst van de rechtshandavingsinformatiesystemen van de EU.

## 2. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Op basis van de verplichtingen die worden genoemd door het VEU, de Schengen-uitvoeringsovereenkomst, het actieplan van Wenen en de Europese Raad van Tampere, heeft de Unie sinds de inwerkingtreding van het VEU in mei 1999 een aanzienlijk aantal maatregelen ter verbetering van de politie- en douanesamenwerking genomen. Deze maatregelen hebben bijgedragen tot een doeltreffender bestrijding van de criminaliteit door de Unie en dus tot de verwezenlijking van de in artikel 29 van het VEU genoemde doelstelling.

Formeel zijn alle maatregelen op het gebied van politiesamenwerking waarom in de conclusies van Tampere is verzocht, ten uitvoer gelegd (d.w.z. oprichting van een taskforce van de hoofden van politie van de EU en een Europese politieacademie).

---

<sup>73</sup> 8857/03 JBZ 118 van 6 mei 2003.

<sup>74</sup> Identificatie van gegevenscategorieën (business objects) en standaardisering van uit te wisselen gegevensformaat; harmonisatie van de beveiligingsregels die van toepassing zijn op toegang tot en bewerking van gegevens; ontwikkeling van standaardinterfaces die interconnectie van systemen zonder menselijke tussenkomst mogelijk maken.

Wat het actieplan van Wenen betreft, is een aantal belangrijke maatregelen nog steeds niet uitgevoerd, waaronder zelfs enkele maatregelen die binnen twee jaar na de inwerkingtreding van het VEU hadden moeten worden uitgevoerd. Ook moet een aantal bepalingen van het VEU, inclusief het Schengenprotocol, nog steeds ten uitvoer worden gelegd (bv. artikel 30, lid 1, onder d), en artikel 32 van het VEU; de artikelen 44 en 45 van de Schengen-uitvoeringsovereenkomst).

De Commissie is dan ook van mening dat de hieronder beschreven maatregelen voor de belangrijkste beleidsterreinen essentieel zijn om de politie- en douanesamenwerking in de EU daadwerkelijk te verbeteren en te bespoedigen. Al deze maatregelen kunnen in het kader van de bestaande Verdragsbepalingen ten uitvoer worden gelegd, met uitzondering van de mogelijke toekenning van bepaalde opsporingsbevoegdheden aan Europol en een algemene hervorming van Europol, waarvoor de Conventie een aantal wijzigingen heeft voorgesteld die de Commissie steunt. De grondige herziening van de Europol-overeenkomst is een optie die zorgvuldig moet worden bekeken.

Deze maatregelen betreffen zowel de inhoud van het beleid als de verbetering van de werkmethoden. Wat de werkmethoden betreft moeten de Raad en de Commissie samenwerken om bij wijze van overkoepelende maatregel meerjarenprogramma's en jaarprogramma's op het gebied van politie- en douanesamenwerking op te zetten. Die programma's moeten onder meer de prioritaire maatregelen omvatten die in deze mededeling zijn genoemd. Zo nodig moet coördinatie met eerstelijnerinitiatieven plaatsvinden. De Raad moet zich concentreren op de goedkeuring van bindende instrumenten overeenkomstig artikel 34, lid 2, van het VEU in plaats van niet-bindende maatregelen die weinig toegevoegde waarde hebben. De Commissie stelt een eerste ontwerp van dit werkprogramma op. De lidstaten moeten de tenuitvoerlegging van bindende en niet-bindende instrumenten verbeteren. Er moet een algemeen systeem worden ontwikkeld om toe te zien op en verslag uit te brengen over de tenuitvoerlegging.

Concrete maatregelen om de politie- en douanesamenwerking in de EU te verbeteren moeten op twee essentiële punten zijn gericht, namelijk de uitwisseling van informatie enerzijds en grensoverschrijdende samenwerking op het terrein anderzijds.

## **2.1. De informatiestroom verbeteren**

Voor een doeltreffende samenwerking tussen de lidstaten is het noodzakelijk dat de diverse politiediensten en andere rechtshandavingsdiensten in de lidstaten ook doeltreffend samenwerken. Een goede manier om dit te bereiken is het aanwijzen van centrale nationale contactpunten (CNCP's) voor de internationale uitwisseling van informatie (deze aanbeveling werd reeds gedaan in het actieplan ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit van 1997). De CNCP's moeten, het liefst in één kantoor, de nationale Europol-eenheden, de Sirene-bureaus, de douane, de NCB's van Interpol en vertegenwoordigers van de gerechtelijke autoriteiten samenbrengen. Ten slotte moeten mechanismen worden ingevoerd om regelmatig te beoordelen of

de lidstaten de instrumenten naar behoren ten uitvoer leggen, zoals reeds werd geconstateerd in het gemeenschappelijk optreden van 5 december 1997<sup>75</sup>.

*De interoperabiliteit van de verschillende databases en communicatiesystemen* (van politie en douane) die door de rechtshandhavingdiensten van de lidstaten worden gebruikt, moet worden gewaarborgd. Op het niveau van de EU-instellingen moeten mechanismen worden gevonden om samenwerking en gegevensuitwisseling tussen OLAF en Europol te bevorderen. De regeling over de uitwisseling van persoonsgegevens tussen deze twee diensten moet worden afgerond. De Commissie is voornemens weldra een mededeling goed te keuren over de uitwisseling van informatie inzake rechtshandhaving teneinde bij te dragen aan de ontwikkeling van een op inlichtingen gebaseerde rechtshandhaving op EU-niveau.

Om de doeltreffendheid van Europol te vergroten acht de Commissie het niet nodig dat de Raad vóór de inwerkingtreding van het verdrag tot vaststelling van een grondwet nieuwe rechtsinstrumenten aanneemt. De nieuwe lidstaten moeten de Europol-overeenkomst en de wijzigingsbesluiten tegelijkertijd ratificeren. Er is een periode van consolidatie nodig, tijdens welke alle besluiten met betrekking tot Europol die de laatste jaren door de Raad zijn goedgekeurd, worden geratificeerd en ten uitvoer gelegd. Tegelijkertijd moet het bewustmakingsprogramma dat onlangs is gestart om het wederzijdse begrip tussen Europol en de rechtshandhavingdiensten van de lidstaten te verbeteren, ten uitvoer worden gelegd<sup>76</sup>.

Er moet zo spoedig mogelijk een vereenvoudigde versie van het Europolinformatiesysteem beschikbaar komen. Voorts is het belangrijk dat gevolg wordt gegeven aan de aanbevelingen van het HENU-verslag van de zomer 2002 over de wijze waarop de doorgifte van informatie door de lidstaten kan worden verbeterd. In deze context is het belangrijk dat de conclusies van de onlangs begonnen derde evaluatieronde worden uitgevoerd zodra zij beschikbaar zijn.

De haalbaarheid van de *databank van lopende onderzoeken* waarom in het actieplan van Wenen werd verzocht, moet worden besproken. Deze kwestie moet in de Raad ter sprake worden gebracht. Voorts moeten concrete stappen worden ondernomen om *de statistieken inzake grensoverschrijdende criminaliteit te verbeteren* en *Europol toegang te geven tot het douane-informatiesysteem (DIS)*. Volgens de Commissie moet Europol rechtstreeks toegang hebben tot zowel DIS als FIDE, aangezien beide rechtsinstrumenten hierin voorzien.

Na de consolidatie van Europol moet, ervan uitgaande dat het nieuwe verdrag tot instelling van een grondwet de overeenkomst zal vervangen door een Europese wet, worden ingegaan op de kwestie van de mogelijke toekenning van *bepaalde opsporingsbevoegdheden* aan Europol. Een goed beleidsterrein om mee te beginnen zou de bestrijding van eurovalsemunterij zijn, aangezien dit een vorm van georganiseerde criminaliteit is die de belangen van de Unie in haar geheel schaadt. Europol is voorts, samen met de Europese Centrale Bank en de Commissie, sinds de invoering van de euro op dit terrein actief geweest en beschikt dus over een grote

---

<sup>75</sup> Gemeenschappelijk optreden tot instelling van een mechanisme voor evaluatie van de uitvoering en toepassing op nationaal niveau van de internationale verbintenissen inzake de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. 97/827/JBZ, PB L 344 van 15 december 1997.

<sup>76</sup> "Corporate Europol awareness strategy and program". AGIS-project JAI/2003/188.



deskundigheid. De discussie over zo'n belangrijke ontwikkeling zou natuurlijk gepaard moeten gaan met een discussie over het rechterlijk en parlementair toezicht op Europol. Dit is een belangrijk debat voor de komende jaren.

## **2.2. Grensoverschrijdende samenwerking verbeteren**

De taskforce van de hoofden van politie is het best geplaatst om de maatregelen ter verbetering van de grensoverschrijdende samenwerking op het terrein te coördineren. Zoals in punt 2.1.3 van het eerste deel van deze mededeling al is gezegd, is de taskforce met een aantal problemen geconfronteerd, die te maken hebben met het feit dat zij niet volledig in de institutionele structuur van de EU is opgenomen. De taskforce kan alleen doeltreffend werken als zij in de structuren van de Raad wordt opgenomen. Het spreekt vanzelf dat zij zich dan alleen met operationele aangelegenheden zou bezighouden en niet bij de voorbereiding van wetgeving zou worden betrokken; dat zou de taak van het comité van artikel 36 blijven.

De taskforce zou tenminste eenmaal per voorzitterschap bijeenkomen en worden geraadpleegd over operationele politiesamenwerkingsaangelegenheden en andere geselecteerde onderwerpen. Dit zou in overeenstemming zijn met de mogelijke oprichting van een comité ter bevordering van de operationele samenwerking inzake binnenlandse veiligheid in de Unie, zoals voorgesteld in het definitieve ontwerpverdrag tot vaststelling van een grondwet dat door de Europese Conventie is opgesteld.

Er moet optimaal worden gebruikgemaakt van bestaande permanente organen zoals Europol om de hoofden van politie bij te staan bij het onderzoeken van voorstellen en initiatieven voor operaties en om deze uit te voeren, er toezicht op te houden en ze te evalueren. De Commissie stelt dan ook voor om Europol de taak te geven op basis van regelmatige risicoanalyses voorstellen voor gezamenlijke operaties bij de politiehoofden in te dienen. Europol moet ook verantwoordelijk zijn voor de coördinatie en evaluatie van en het toezicht op deze operaties, terwijl de voor operaties verantwoordelijke politieambtenaren van de lidstaten hierbij nauw worden betrokken. Europol moet ook operationele steun geven aan de werkgroep politiesamenwerking.

De taskforce van hoofden van politie van de EU moet worden betrokken bij de organisatie van politiemijsies van de EU in het buitenland, en met name bij de planning, toewijzing van middelen en logistieke aspecten ervan.

Voor de laatste jaren hebben verschillende lidstaten, vaak op basis van de Schengen-uitvoeringsovereenkomst, hun grensoverschrijdende samenwerking flink uitgebreid, met aanzienlijk succes wat betreft de terugdringing van de criminaliteit tot gevolg. Er zijn echter nog veel lidstaten die niet zo ver gevorderd zijn. De Commissie ziet de totstandbrenging van gezamenlijke politiebureaus of politie- en douanesamenwerkingscentra in alle interne grensregio's van de Unie, inclusief de kandidaat-lidstaten, als doeltreffend instrument om een aantal belangrijke doelstellingen tegelijk te verwezenlijken: terugdringing van de criminaliteit; vergroting van de zichtbaarheid bij het publiek; opbouwen van wederzijds vertrouwen tussen de diverse diensten van de betrokken lidstaten; en ten slotte de totstandbrenging van doeltreffende samenwerking tussen politie, douane en gerechtelijke autoriteiten waar deze drie diensten in dergelijke centra samenwerken.

De Commissie stelt dan ook voor dat de lidstaten die bij dergelijke grensoverschrijdende samenwerking succes hebben geboekt, over hun ervaringen verslag uitbrengen bij de desbetreffende werkgroep van de Raad. Op basis van deze verslagen kan een overzicht van optimale werkwijzen worden opgesteld waar geïnteresseerde lidstaten gebruik van kunnen maken. Zo nodig kan worden overwogen de voorbereiding van dit overzicht met AGIS-middelen te financieren; dit overzicht zou te zijner tijd als basis kunnen dienen voor een bindend instrument dat beoogt dergelijke samenwerking in de EU te institutionaliseren.

Wat de uitbreiding van de grensoverschrijdende achtervolging betreft (artikelen 40 en 41 van de Schengen-uitvoeringsovereenkomst), is de Commissie van mening dat de Europese ruimte van veiligheid vereist dat de beperkingen van de samenwerking als gevolg van het soort grensoverschrijdend vervoer moeten worden weggenomen. Zij beveelt dan ook aan om de werkzaamheden van de onder het Belgische voorzitterschap in 2001 opgerichte deskundigengroep voort te zetten met als doel concrete aanbevelingen te doen om de mogelijkheid uit te breiden om een crimineel te achtervolgen via de lucht, het spoor (internationale treinen) en het water. Daarnaast zou de politie betere mogelijkheden moeten hebben om grensoverschrijdende achtervolgingen uit te voeren, niet alleen voor meer soorten strafbare feiten, maar zij zou ook de middelen moeten hebben om de achtervolgden op doeltreffende wijze aan de bevoegde plaatselijke autoriteiten over te dragen, in overeenstemming met de geldende rechtsinstrumenten betreffende justitiële samenwerking in strafzaken. De politie moet iemand kunnen achtervolgen die een stopteken negeert en de grens over vlucht.

De Schengen-leidraad voor politiesamenwerking moet regelmatig worden bijgewerkt, wat nu niet gebeurt. Om de vertaallasten zoveel mogelijk te beperken, moeten modellen met een minimum aan variabele informatie worden gebruikt. De leidraad moet actuele contactgegevens bevatten om grensoverschrijdende contacten te vergemakkelijken.

Er moet zo spoedig mogelijk een evaluatie worden gemaakt van de toepassing van artikel 44 van de Schengen-uitvoeringsovereenkomst, dat betrekking heeft op de directe communicatieverbindingen tussen politie- en douanediens ten. De tot stand te brengen verbindingen mogen niet beperkt blijven tot telefoon en fax, maar omvatten ook verbindingen tussen gegevensbestanden en computers.

Momenteel is onduidelijk hoe de lidstaten artikel 45 van de Schengen-uitvoeringsovereenkomst (registratieformulieren voor gehuurde accommodatie zoals hotels) toepassen en hoe de gegevens bij de rechtshandhaving worden gebruikt. De discussie over het gebruik van deze gegevens moet op de EU-agenda worden geplaatst, aangezien hierdoor de rechtshandhaving op basis van bestaande verplichtingen en structuren kan worden verbeterd.

Ten aanzien van artikel 46 van de Schengen-uitvoeringsovereenkomst (informatie-uitwisseling op initiatief van een lidstaat) stelt de Commissie voor dat bij de bevoegde autoriteiten van de lidstaten een enquête wordt uitgevoerd om na te gaan in hoeverre dit artikel wordt toegepast en of de politie actie heeft ondernomen op basis van volgens dit artikel uitgewisselde informatie. De conclusies van een dergelijke enquête kunnen worden gebruikt om bepaalde modellen van samenwerking aan de binnengrenzen te standaardiseren.

Wat SIS en het toekomstige SIS II betreft, moet een snelle invoering van nieuwe functies, zo mogelijk in het huidige SIS, worden bevorderd. In september 2003 heeft de Commissie bovendien een voorstel ingediend om de instanties die in de lidstaten belast zijn met de afgifte van kentekenbewijzen van voertuigen toegang te geven tot het SIS, om te voorkomen dat kentekens worden afgegeven voor gestolen voertuigen. Voorts heeft het Griekse voorzitterschap de Commissie verzocht het handboek voor de wisselwerking tussen SIS en Sirene in samenwerking met de lidstaten regelmatig bij te werken.

Het actieplan van Wenen benadrukt dat artikel 32 van het VEU, volgens welk de Raad bepaalt onder welke voorwaarden de rechtshandavingsinstanties van een lidstaat op het grondgebied van een andere lidstaat mogen optreden, van cruciaal belang is voor de politiesamenwerking in de EU. De Overeenkomst betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken van 2000 en het kaderbesluit inzake gemeenschappelijke onderzoeksteams van 2002 hebben gedeeltelijk betrekking op dit onderwerp. De Commissie verwelkomt de discussies over dit onderwerp die zijn begonnen in de desbetreffende werkgroepen van de Raad en zij moedigt hen aan door te gaan met hun grondige onderzoek van dit vraagstuk. Dit is vooral nodig met het oog op de discussies over de verbetering van de grensoverschrijdende samenwerking en ook om duidelijkheid te scheppen over de voorwaarden waaronder de politie-interventieteams op het grondgebied van andere lidstaten mogen opereren in geval van crisis.

Aan gezamenlijke toezichtoperaties die in het kader van de werkgroep douanesamenwerking en de werkgroep politiesamenwerking worden uitgevoerd, moeten waar nodig ambtenaren van alle betrokken rechtshandavingsdiensten deelnemen. Europol is de aangewezen instantie om de OCE te leveren wanneer het om derdepijleraangelegenheden gaat.

### **2.3. Een gemeenschappelijke cultuur en gemeenschappelijke instrumenten en methoden tot stand brengen**

Om de grensoverschrijdende samenwerking te verbeteren moeten maatregelen worden aangemoedigd die ertoe bijdragen dat de politie- en de douanediensten van de lidstaten bij de behandeling van vergelijkbare aangelegenheden in de misdaadbestrijding op dezelfde wijze te werk gaan. Het scheppen van een klimaat van vertrouwen en samenwerking bij de verschillende rechtshandavingsinstanties is een van de belangrijkste factoren bij het wegnemen van de belemmeringen voor doeltreffender politiesamenwerking in de EU. De opleiding van politiefunctionarissen speelt een belangrijke rol bij het scheppen van een dergelijk klimaat. Als het enige EU-orgaan met een dergelijke taak moet Cepol een centrale plaats innemen in het toekomstige beleid van politiesamenwerking in de EU.

Om deze taken naar behoren te kunnen uitvoeren, moet Cepol de beschikking krijgen over de nodige middelen en een juridisch kader: Cepol moet rechtspersoonlijkheid krijgen, over een permanent secretariaat beschikken en uit de communautaire begroting worden gefinancierd.

Naast de organisatie van gemeenschappelijke cursussen op bepaalde prioritaire gebieden voor sleutelfiguren bij de politiediensten van de lidstaten – zoals cursussen voor zogenaamde "fast streamers" of de volgende generatie van hoge

politieambtenaren – moet Cepol zich concentreren op de ontwikkeling van gemeenschappelijke curricula voor de opleiding van politiefunctionarissen, die in alle politieacademies van de lidstaten zouden worden gebruikt, en op de vaststelling van gemeenschappelijke kwaliteitsnormen voor cursussen en cursusleiders. Cepol moet het mandaat krijgen om regelmatig te toetsen of deze gemeenschappelijke curricula en normen door de politieacademies van de lidstaten worden toegepast en op basis van een systeem van beoordeling door vakgenoten een Cepol-certificaat afgeven.

Naar de mening van de Commissie moet Cepol ook een belangrijke rol spelen bij de opleiding van hoge ambtenaren die werkzaam zijn op het gebied van douanesamenwerking in het kader van de derde pijler. Zij is dan ook ingenomen met het feit dat Cepol al cursussen aanbiedt die openstaan voor douaneambtenaren, zodat politie en douane op bepaalde gebieden gezamenlijk kunnen worden opgeleid. Op lange termijn verzoekt de Commissie Cepol en de lidstaten na te denken over de vraag of het mandaat van Cepol moet worden uitgebreid tot nationale instellingen voor douaneopleiding om het vermogen van de EU om de grensoverschrijdende criminaliteit te bestrijden, te verhogen.

De Commissie stelt voor de programma's voor uitwisselingen en detacheringen uit te breiden om een klimaat van vertrouwen en samenwerking te bevorderen. Cepol, dat zijn werkzaamheden op deze twee gebieden in 2004 aanvangt, moet hierbij een belangrijke rol spelen. In het kader van dergelijke detacheringen en uitwisselingen zijn taalcursussen uiterst belangrijk. Het gebruik van AGIS en andere communautaire programma's met betrekking tot uitwisselingsprogramma's en taalcursussen voor politie- en andere rechtshandavingsambtenaren, moet beter worden onderzocht.

Wetenschappelijk onderzoek speelt een belangrijke rol bij het verbeteren van de basis voor besluitvorming op alle gebieden. Naar politie- en douanesamenwerking wordt slechts weinig onderzoek verricht. Er moeten meer middelen beschikbaar komen, wat een gedeelde verantwoordelijkheid is voor de Unie en de lidstaten. De Commissie zal ervoor zorgen dat in het kader van het AGIS-programma middelen kunnen worden toegewezen aan studies met betrekking tot prioritaire onderwerpen die in deze mededeling worden genoemd. Zij zal er ook voor zorgen dat de betrokken delen van het zesde kaderprogramma gericht worden gebruikt. Het is ook belangrijk om een beter beeld te krijgen van de prioriteiten voor onderzoek naar politie- en samenwerking. Cepol zou hierbij een rol kunnen spelen.

Politie-ethiek maakt al vanaf het begin deel uit van het curriculum van Cepol. De Commissie verzoekt de lidstaten te overwegen of het zin heeft een EU-beroepscode voor de politie op te stellen. Een dergelijke beroepscode zou een positief effect hebben op de publieke opinie en zorgen voor meer vertrouwen tussen de politiediensten van de lidstaten.

Met de gezamenlijke beoordeling van onderzoekstechnieken als bedoeld in artikel 30, lid 1, onder d), van het VEU, is in de Unie nog niet begonnen. De Commissie stelt voor dat de deskundigen van de lidstaten deze aangelegenheid in het kader van de Raad onderzoeken in het licht van het desbetreffende artikel van de ontwerp-grondwet. De Commissie is bereid een bijeenkomst van deskundigen te organiseren en eventueel middelen uit het AGIS-programma ter beschikking te stellen. Het is belangrijk dat alle lidstaten DNA-databanken opzetten, omdat dit

doeltreffende instrumenten zijn voor het oplossen van misdrijven. Er moet een systeem worden ontwikkeld waarmee de lidstaten kunnen nagaan of op hun grondgebied gevonden DNA overeenkomt met DNA dat in andere lidstaten is gevonden.

Tot nu toe heeft de Unie zich niet structureel met forensische wetenschap beziggehouden. Een eerste prioriteit is het verhogen van de kwaliteit van de forensische laboratoria van de lidstaten door de invoering van kwaliteitswaarborgingssystemen op basis van algemeen aanvaarde normen verplicht te stellen. Voorts verzoekt de Commissie de betrokken werkgroepen van de Raad de rol van het Europees netwerk van gerechtelijke laboratoria (ENFSI) bij de samenwerking in de EU op dit gebied opnieuw te onderzoeken.

#### **2.4. Terrorismebestrijding**

De terrorismebestrijding in de EU toont beter dan wat dan ook aan dat een betere samenwerking op het gebied van de uitwisseling van informatie tussen de bevoegde diensten en grensoverschrijdende samenwerking op het terrein noodzakelijk is. Bij terrorismebestrijding komen alle aspecten van de samenwerking tussen rechtshandavingsdiensten aan bod: van gezamenlijke onderzoeksteams tot speciale forensische technieken om springstoffen op te sporen.

Zoals in de bijdragen van de Commissie aan de Europese Raad van 19 maart 2004 en aan de tenuitvoerlegging van de Europese Veiligheidsstrategie met betrekking tot de terrorismebestrijding al is aangegeven, moet de eerste stap naar een verbetering op dit gebied erin bestaan de coördinatie tussen alle diensten die binnen de Raad bij de terrorismebestrijding betrokken zijn, te verbeteren. In een eerste stadium moeten zowel de politie-inlichtingendiensten als de andere inlichtingendiensten vertegenwoordigd zijn in alle delegaties bij de werkgroep Terrorisme (TWG). De rol van Europol bij het terrorismebestrijdingsbeleid van de EU moet worden versterkt door het informatiesysteem via de Europol-verbindingsambtenaren te vervangen door een systeem van rechtstreekse betrekkingen tussen de terrorismebestrijdingseenheid van Europol en de lidstaten, Europol te verbinden met het netwerk van verbindingsbureaus en Europol in de club van Bern op te nemen.

In een later stadium zou het werk van de Groep voor terrorismebestrijding (CTG) van de Club van Bern meer moeten worden afgestemd op de TWG. Europol moet worden omgevormd tot een inlichtingencentrum op het gebied van terrorismebestrijding, inclusief een gemeenschappelijke terroristenedatabank (personen, incidenten, indicaties, operaties, enz.). De aanbeveling van de Raad betreffende de vorming van multinationale teams om inlichtingen over terroristen te verzamelen<sup>77</sup> (gezamenlijke inlichtingenteams) moet worden veranderd in een bindend instrument dat de inlichtingendiensten (al dan niet van de politie) en Europol in staat stelt samen te werken.

Er zijn ook goede argumenten om de coördinatie van de terrorismebestrijdingsactiviteiten binnen de EU-instellingen te verbeteren en de werkgroep Terrorisme een grotere rol te geven bij de beleidsontwikkeling van de EU.

---

<sup>77</sup> Aanbeveling van de Raad JBZ van 13 juni 2002.

De werkmethode van de TWG moeten worden verbeterd door Europol een proactievere rol te geven. De TWG moet zich bezighouden met alle aspecten van de bestrijding van het terrorisme, met name de financiering ervan en de samenwerking met derde landen bij de toepassing van resolutie 1371 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, en een rol spelen bij de ontwikkeling van het terrorismebestrijdingsbeleid van de EU.

In de nasleep van de terroristische aanslagen van 11 maart 2004 in Madrid is in de Raad een aantal maatregelen overeengekomen die erop gericht zijn de samenwerking in de EU op het gebied van de terrorismebestrijding te verbeteren. Sommige van die maatregelen betreffen aspecten van de operationele samenwerking tussen rechtshandhavingdiensten, zoals de versterking van de controle op en de verbetering van de traceerbaarheid van vuurwapens en springstoffen, de mogelijkheden om een EU-databank met forensisch materiaal op te zetten, het vergemakkelijken van achtervolging over de grens en het vereenvoudigen van de informatiestroom tussen de rechtshandavingdiensten van de lidstaten. Andere maatregelen hebben betrekking op de ratificatie en/of de tenuitvoerlegging van de desbetreffende rechtsinstrumenten, zoals de Overeenkomst betreffende wederzijdse rechtshulp en het Protocol daarbij en de drie Protocolen bij de Europolovereenkomst.

De twee documenten die de Commissie in de nasleep van 11 maart 2004 heeft opgesteld<sup>78</sup> (zie punt 2.1.6.1) bevatten een reeks maatregelen om de EU beter uit te rusten om terrorisme te voorkomen en te bestrijden. Daartoe behoren meer in het bijzonder een beter gebruik van de bestaande instrumenten zoals Europol en Eurojust en het kaderbesluit betreffende de gezamenlijke onderzoeksteams, en een grotere rol voor de taskforce van hoofden van politie van de EU.

## **2.5. Douanesamenwerking**

De douanesamenwerking in het kader van de derde pijler is goed ontwikkeld. Toch kan deze samenwerking nog beter en doeltreffender worden gemaakt.

Wat betreft gezamenlijke douanetoezichtoperaties op dit gebied, moeten alle aanbevelingen worden geregistreerd zodat er bij de planning van nieuwe, soortgelijke operaties rekening mee kan worden gehouden en herhaling, die zich nu soms voordoet, kan worden voorkomen. Er moet één antwoordformulier worden ontwikkeld en voor de antwoorden moet één taal worden gebruikt bij gezamenlijke douaneoperaties. Een dergelijk formulier zou garanderen dat informatie in een bekende taal wordt ontvangen, zodat de huidige problemen zouden worden vermeden. Europol moet bij dergelijke operaties ondersteuning bieden, met name in de vorm van gegevensanalyse.

Ook moet er een permanente operationele coördinatie-eenheid (OCU) komen om logistieke en technische steun te geven bij gezamenlijke douaneoperaties. Een dergelijke eenheid is voor een doeltreffende uitvoering van toekomstige gezamenlijke douaneoperaties in het kader van zowel de eerste als de derde pijler van cruciaal belang. De diensten van de Commissie moeten onderzoeken hoe deze steun het efficiëntst kan worden verstrekt.

---

<sup>78</sup>

SEC (2004) 348 van 18 maart 2004 en SEC(2004)332 van 19 maart 2004.

De douanediensden in de EU moeten actiever gebruik maken van verbindingsambtenaren. Zo zou doelmatiger en zuiniger kunnen worden omgegaan met de financiële middelen.

Ter aanvulling van de studie die wordt verricht naar algemene douanecontrole-uitrusting aan de buitengrenzen<sup>79</sup> kan het ook nuttig zijn een studie te verrichten naar de uitrusting die in de lidstaten voor de controle van de buitengrenzen beschikbaar dan wel nodig is, die specifiek voor derdepijlerdoeleinden vereist is. Deze studie zou aanbevelingen moeten bevatten over het aantal en de aard van de benodigde apparaten, alsmede het mogelijk delen of huren van dergelijke uitrusting ten behoeve van lidstaten die niet over voldoende middelen beschikken.

Voor betere controles in de strijd tegen de handel in illegale goederen zijn gemeenschappelijke risico-indicatoren en -profielen nodig; in het kader van een coherente en kostenefficiënte aanpak moet worden onderzocht hoe hiervoor in het kader van de derde pijler het best kan worden gezorgd. Daarbij moet rekening worden gehouden met het kostenvoordeel dat ontstaat als wordt voortgebouwd op de werkzaamheden in de eerste pijler op het gebied van risicobeheersing.

Voorts moeten gemeenschappelijke risicoanalyses worden ontwikkeld voor verboden goederen en goederen waarvoor beperkingen gelden. Dit is nodig om voor gezamenlijke operaties duidelijke prioriteiten vast te stellen, teneinde ze doeltreffender te maken bij de bestrijding van de handel in illegale goederen.

De Commissie is bezorgd over het feit dat vijf lidstaten de Napels II-overeenkomst van 1997 nog steeds niet hebben geratificeerd en over berichten dat dit te wijten zou kunnen zijn aan bevoegdheidsconflicten tussen politie- en douanediensden in sommige lidstaten. Napels II is een zeer belangrijk instrument voor de bestrijding van de ernstige internationale criminaliteit en moet dan ook onmiddellijk worden geratificeerd. Tegelijkertijd moet de Unie een systeem vaststellen voor de evaluatie van alle overeenkomsten en instrumenten op het gebied van douanesamenwerking in het kader van de derde pijler, teneinde een consequente toepassing en een doeltreffende controle van de buitengrenzen door de lidstaten te waarborgen.

De douanediensden moeten de ontwikkeling van een gezamenlijke aanpak van opleiding voor douaneambtenaren in derdepijleraangelegenheden bestuderen om te zorgen voor een gelijkwaardig niveau van deskundigheid. Dit zou kunnen betekenen dat in nationale cursussen plaats worden ingeruimd voor ambtenaren van andere douanediensden in de EU, als onderdeel van hun introductieopleiding. Dit zou ook leiden tot meer wederzijdse kennis en contacten. Er zijn al goede ervaringen opgedaan met douaneopleiding in het kader van communautaire programma's (Matthaeus en Douane 2002).

Er moet worden gezorgd voor gezamenlijke cursussen voor douane- en politieambtenaren met soortgelijke verantwoordelijkheden en functies. Daartoe kan het mandaat van Cefpol worden uitgebreid tot instellingen voor douaneopleiding van de lidstaten.

---

<sup>79</sup> Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en het Europees Economisch en Sociaal Comité over de rol van de douane in het geïntegreerde beheer van de buitengrenzen, COM(2003) 452 def. van 24 juli 2003.

Wat de verbetering van de samenwerking tussen politie en douane betreft, stelt de Commissie voor dat de lidstaten eerst de resolutie van de Raad van 1996 betreffende de formalisering van de samenwerking tussen politie en douane op het gebied van de bestrijding van de drugshandel ten uitvoer leggen. In een tweede fase moeten dergelijke samenwerkingsovereenkomsten worden uitgebreid tot alle andere betrokken vormen van criminaliteit. De bevordering van de grensoverschrijdende samenwerking is hierboven reeds genoemd, en opleiding eveneens. De deelname van de douane aan de bijeenkomsten van de hoofden van nationale Europol-eenheden moet worden uitgebreid en er moet naar worden gestreefd dat de douanediensten van alle lidstaten verbindingsambtenaren naar Europol afvaardigen. De oprichting van een speciale douane-eenheid binnen Europol moet worden overwogen.

Ten slotte stelt de Commissie voor gebruik te maken van de ervaringen van de lidstaten die doeltreffende samenwerkingsovereenkomsten tussen politie en douane hebben opgesteld. Zij stelt voor dergelijke overeenkomsten in de desbetreffende werkgroepen van de Raad te bespreken, om na te gaan in hoeverre deze door andere lidstaten kunnen worden gebruikt. In dit verband zou betere coördinatie tussen de werkgroep politiesamenwerking, de multidisciplinaire groep georganiseerde criminaliteit en de werkgroep douanesamenwerking van de Raad welkom zijn.

### **3. SLOTOPMERKINGEN**

De Commissie verzoekt het Europees Parlement en de Raad de in deze mededeling voorgestelde maatregelen te onderzoeken om de doeltreffendheid van de politie- en douanesamenwerking in de EU te vergroten en aldus bij te dragen tot de volledige tenuitvoerlegging van artikel 29 van het VEU.

De Commissie is voornemens om, nadat zij deze mededeling met het Europees Parlement en de Raad heeft besproken, concrete voorstellen in te dienen over de aanpak van de specifieke problemen die zijn geconstateerd.