

Tilburg University

Naar een Europees FBI?

Fijnaut, C.J.C.F.

Published in:
Grensverleggende recherche

Publication date:
1990

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

Citation for published version (APA):
Fijnaut, C. J. C. F. (1990). Naar een Europees FBI? In *Grensverleggende recherche: Inleidingen en discussies op het congres aan de Rechercheschool op 8, 9 en 10 mei 1989* (pp. 131-143). J.B. van den Brink.

General rights

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

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

Take down policy

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

10. Naar een Europees FBI?

Prof. dr. Cyrille Fijnaut*

1. Inleiding

In oktober jongstleden haalde Bondskanselier Helmut Kohl grote koppen in de Europese pers door te verklaren – eerst op 13 oktober, op een conferentie over de Frans-Duitse betrekkingen te Berlijn, en later, op 20 oktober, in een rede voor de Grandes Conférences Catholiques te Brussel – dat de huidige samenwerking tussen de nationale politiekorpsen in Europa niet voldoende is om op doeltreffende wijze het terrorisme, de handel in verdovende middelen en het internationale banditisme te bestrijden, en dat het dus tijd is om een Europees federaal politiekorps op te richten naar het model van het Amerikaanse FBI.¹

Deze verklaring nu raakt als het ware ten volle het hart van het thema dat mij door het organisatiecomité van deze studiedagen is opgegeven: hoe is het, wanneer in 1990 en 1992 de grenzen ‘opengaan’, gesteld met de mogelijkheden tot internationale politiesamenwerking in het licht van de problematiek van de georganiseerde misdaad in Europa? En het is dan ook niet zo gek dat ik deze voordracht heb opgehangen aan die verklaring. Maar ik voeg hier eerlijkheidshalve direct aan toe dat ik dit ook heb gedaan om niet eerdere voordrachten te hoeven herhalen, die ik in verband met dit thema heb gehouden. Nog niet zo lang geleden immers heb ik niet alleen uitgebreid uiteengezet wat we weten van de georganiseerde misdaad in Europa maar ook hoe de rechercheorganisatie in de omringende landen evolueert en waar het met de internationale politiesamenwerking naar toe gaat.² Dit wil overigens niet zeggen dat deze onderwerpen hierna helemaal terzijde worden gelaten. Bepaald niet. Maar ik zal ze nu alleen in grote lijnen en in hun onderling verband bezien. Want zo’n globale analyse van de situatie op de betrokken punten heb ik nodig als opstapje naar het hoofdthema van

* Gewoon hoogleraar Strafrecht en Criminologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en de Katholieke Universiteit Leuven

mijn voordracht: naar een Europees FBI?

Dit eigenlijke thema – het ligt voor de hand – zal op drie manieren worden belicht. Ten eerste zal ik een historisch overzicht geven van het verlangen naar een Europees recherchekorps. Op de tweede plaats zal nader worden ingegaan op het enige echte, onvervalste FBI: de Amerikaanse; welke is zijn positie in het Amerikaanse staatsbestel?; op welke wijze is het intern georganiseerd?; hoe liggen zijn relaties met de statelijke en stedelijke politiediensten? enzovoort. En op de derde plaats zal ik, na deze buitenlandse trip, terugkeren naar Europa en bezien welke de mogelijkheden voor een Amerikaanse FBI in de West-Europese verhoudingen zijn.

2. Georganiseerde misdaad en internationale politiesamenwerking in West-Europa

Ofschoon men, als men op de dagelijkse berichtgeving afgaat, gemakkelijk de indruk kan krijgen dat georganiseerde misdaad en internationale politiesamenwerking verschijnselen van recente datum zijn, is deze indruk totaal verkeerd: beide fenomenen hebben een lange geschiedenis. Wel is het zo dat zij gedurende de voorbije jaren in West-Europa op ongekende schaal in de publieke en, beperkter, de politieke belangstelling zijn komen te staan.

2.1. De vroegere ontwikkelingen

Georganiseerde misdaad, tenminste in de variant van beroepsmisdaad, kwam in Europa zeker al in de zeventiende en achttiende eeuw voor. En uit de eerder schaarse detailstudies die over de toenmalige beroepsmisdaad zijn vervaardigd, blijkt bovendien dat er bendes hebben bestaan die niet alleen binnen de toenmalige verhoudingen maar ook naar de verhoudingen van deze tijd, internationaal vertakt waren en zeer internationaal opereerden, bijvoorbeeld de Groot Nederlandse Bende. Dat er in deze tijd op veel grotere schaal internationaal werd samengewerkt tussen de politie- en justitiediensten van de onderscheiden staten en staatsverbanden dan men tegenwoordig gemeenlijk beseft, is dan ook niet zo verwonderlijk. Bij de totale ontstentenis van strakgeleide nationale politiekorpsen was dergelijke samenwerking een van de weinige manieren om het hoofd te bieden aan het internationale bendewezen.

In de loop van de negentiende eeuw nam de internationale politiesamenwerking niet alleen in omvang toe, maar werd zij allengs ook beter georganiseerd. Naar mijn stellige overtuiging was deze ontwikkeling vooral een gevolg van het streven van de toenmalige machthebbers om ook op politieel niveau zoveel mogelijk tegenweer te bieden aan revolutionaire, anarchistische

sche, radicale, oppositieve bewegingen in Europa. In elk geval is het zo dat in de desbetreffende literatuur niet of nauwelijks wordt verwezen naar groeiende problemen met de bestrijding van (internationale) georganiseerde misdaad, in de conventionele betekenis van het woord. Iets wat trouwens kan worden gezien als een uitvloeisel van het feit dat de introductie en de instandhouding van het Napoleontische politiestelsel in heel West-Europa leidde tot een betere beheersing van het bendewezen.

In het begin van de twintigste eeuw begint, blijkens talrijke geschriften, echter opnieuw de gedachte te leven dat de (internationaal) georganiseerde misdaad – vrouwenhandel, handel in verdovende middelen, bepaalde vormen van vermogenscriminaliteit enzovoort – niet langer onder controle kan worden gehouden. Na diverse mislukte pogingen om de internationale politieverwerking aan de nieuwe problemen aan te passen, kwam het in 1923, onder druk van de politieke troebelen in het kielzog van de Eerste Wereldoorlog, tot de oprichting van Interpol. En de vorming van dit internationale politieverwerkingsverband leidde in de daarop volgende jaren inderdaad tot een aantal aanpassingen, verbeteringen, van de internationale politieverwerking: schepping van internationale verbindingen, uniformering van het berichtenverkeer, oprichting van nationale centrales en contactpunten, uitwisseling van tactische concepten en technische middelen, enzovoort. De effectiviteit van deze vernieuwing werd voor de Tweede Wereldoorlog niet serieus onderzocht, maar dit was geen hinderpaal om Interpol na deze oorlog opnieuw op te richten en in de loop van de jaren vijftig en zestig mondiaal uit te bouwen.³

2.2. De tegenwoordige ontwikkelingen

Maar op het moment dat Interpol op zijn hoogtepunt was, barstte er in Europa de nodige kritiek op los: het werkt te administratief, het komt niet tegemoet aan de executieve behoeften van de nationale politiediensten, het neemt niet voldoende initiatieven in de ondersteunende sfeer, enzovoort. En het bleef niet bij deze kritiek. Want tegelijkertijd werden overal in West-Europa, buiten Interpol om, bilaterale, trilaterale en andere samenwerkingsverbanden opgericht die wel meer tegemoetkomen aan de politieverwerkingsbehoeften van alledag, bijvoorbeeld in de Kanaalzone, in de Euregio, in het Saargebied en ga zo maar door.

De klap op de vuurpijl was echter de oprichting van de Trevi in 1975-1976 in het kader van de Europese Politieke Samenwerking van de lidstaten van de EG. Want nu ontstond er opeens een rivale organisatie in Europa die niet alleen veel sterker in de staatsstructuren is ingebouwd, maar die hierom ook veel directer en veel invloedrijker zou kunnen (gaan) functioneren dan Interpol. En was de bedreiging voor Interpol aanvankelijk niet zo groot om-

dat Trevi zich vooral toelegde op de coördinatie en dergelijke van de politieële terreurbestrijding, in 1985-1986 werd zij aanzienlijk verscherpt omdat toen ook de bestrijding van de georganiseerde misdaad tot doel van Trevi werd verheven.

Op dit moment is de situatie in West-Europa, waar het om de politieële internationale samenwerking bij de bestrijding van de georganiseerde misdaad gaat, nogal diffuus. Aan de ene kant wordt er op diverse niveaus sterk aangedrongen op uitbreiding van deze samenwerking, vooral met het oog op de aanpak van de handel in verdovende middelen, van de wapenhandel, van kunstroof en van vrouwen- en kinderhandel. Deze uitbreiding is met name een belangrijk punt in het Akkoord van Schengen, in het Witboek van de Commissie van de Europese Gemeenschappen over de voltooiing van de interne markt, en in de Raad van Europa (Rapport-Stoffelen). Aan de andere kant is er echter niet alleen geen unanimitieit over de vormen waarin de verbetering van de samenwerking dan gestalte moet krijgen – via uitbouw van de informatieve functie van Interpol of via herstructurering van Trevi? via de sluiting van een verdrag op de bilaterale en andere politieesamenwerking in Europa? via afzonderlijke multinationale afspraken omtrent losse onderwerpen, zoals bijvoorbeeld de uitwisseling van politiegegevens of de achtervolging van verdachten op buitenlands grondgebied? –, maar is er ook geen duidelijk beeld van de omvang, de aard enzovoort, van de internationale (georganiseerde) misdaad in West-Europa. Er wordt over deze misdaad immers wel veel en suggestief geschreven, maar er is in feite weinig onderzoek gedaan. Zeker, het lijkt geen twijfel dat er in termen van beroepsmisdaad volop van zulke (georganiseerde) misdaad in Europa is, maar: hoeveel? op welke terreinen? enzovoort, dat is een raadsel. Zoals het ook vaststaat dat wel in delen van Italië internationale georganiseerde misdaad in de vorm van maffiose organisaties bestaat, maar het niet echt bekend is of en zo ja, in hoeverre deze andere hoofdvorm van georganiseerde misdaad ook in de 'rest' van West-Europa voorkomt, opkomt, is genesteld.

Iets anders, maar niet iets heel anders dan de internationale politieesamenwerking, is de harmonisatie van de rechediensten van de verschillende Europese staten. Dit punt prijkt wel/niet op de politieke agenda, maar het zal duidelijk zijn dat hoe harmonieuzer deze diensten zijn georganiseerd en werken, des te gemakkelijker hun onderlinge samenwerking kan verlopen. Kijkt men echter naar de ontwikkelingen van deze diensten in de omringende landen, dan is van harmonie nou niet direct sprake. Niet dat zij, onder andere door toedoen van Interpol, in het tactische en technische vlak geen gemeenschappelijke achtergronden en raakpunten hebben. Ook is het niet zo dat zij, heel in het algemeen gesproken, niet soortgelijke veranderingen ondergaan; want overal valt bijvoorbeeld een tendens naar organisatorische

centralisering en een streven naar methodische proactivering te bespeuren. Maar hier staat wel tegenover dat deze veranderingen zelve niet alleen niet op elkaar zijn afgestemd, maar zich ook binnen zeer uiteenlopende, bestuurlijke, justitiële en politieke kaders voltrekken. De politie-harmonie die door Europa trekt, speelt met andere woorden a-tonale muziek.

3. Het verlangen naar een Europees recherchekorps: een historisch overzicht

In het licht van het vorenstaande – enerzijds bij herhaling het gevoel dat de internationale misdaad in Europa een belangrijk probleem vormt, en anderzijds het gegeven dat er in Europa als zodanig niet één politiewezen bestaat maar slechts een kolossaal samenstel van diensten die, ondanks hun gemeenschappelijke origine, enkel met losse stekken aan elkaar hangen –, valt het verlangen naar een overkoepelend recherchekorps in dit deel van de wereld goed te begrijpen, dat wil zeggen het verlangen naar een supra- of internationale organisatie die meer doet dan verzamelen, analyseren en verspreiden van informatie, namelijk een organisatie die zelf – al dan niet tezamen met nationale politiediensten – ook op een operationele manier in actie kan komen met het oog op de opsporing van grensoverschrijdende misdadigers(groepen).

De eerste keer, bij mijn weten, dat serieus over de oprichting van zulk een korps is geschreven, was in 1914, door R.A. Reiss, hoogleraar aan de Universiteit van Lausanne. In zijn studie *Contribution à la réorganisation de la police* uit dat jaar pleitte deze namelijk voor de organisatie van een internationaal politiebureau dat niet alleen zou moeten instaan voor de verspreiding van politie-informatie en voor de verrichting van criminalistisch onderzoek, maar dat ook zou beschikken over een '(...) brigade mobile internationale composée de détectives de première classe, choisis dans les différents pays intéressés. En cas de recherches internationales, des inspecteurs de cette brigade seront adjoints, sur la demande des intéressés et à leur frais, aux polices judiciaires nationales. Cette collaboration de l'élément national avec l'élément international donnera d'excellents résultats'.⁴ Hij had dit idee overigens enkele maanden voordien op het *Premier Congrès de Police Judiciaire*, dat in april 1914 te Monaco plaatsvond, ook al geopperd, maar was toen door congresvoorzitter F. Larnaude, ere-decaan van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Parijs, wat weggelachen: 'Je mettrais le Congrès en contradiction avec lui-même en faisant adopter ce vœu... J'ai dit que la création d'un bureau d'identification me parassait quelque chose de très important et que nous pourrions en compromettre la réussite,

si nous voulions y ajouter un bureau internationale de police. Mais nous pourrions émettre le vœu que la question soit étudiée à un prochain Congrès. Nous ne pouvons épuiser cette année la liste des questions en matière de police judiciaire internationale. Nous mangerions notre blé en herbe et ceux qui viendraient après nous n'auraient plus rien à faire! (*Rires*).⁵ Na de Eerste Wereldoorlog, bij gelegenheid van de oprichting van Interpol in 1923 en in het kader van het internationale politiecongres dat in 1926 te Berlijn plaatsvond, werd het idee van R.A. Reiss echter ook niet opgepakt...⁶

In het begin van de jaren dertig bloeide er niettemin toch een publieke discussie op over de wenselijkheid, de mogelijkheid, de noodzakelijkheid van de vorming van een werkelijk internationaal dan wel supra-nationaal recherchekorps, in de zin van 'une force superétatique dont le fonctionnement se référerait à des fins politiques et qui devrait être sous la dépendance d'une institution internationale'. Maar juist hierop liep deze discussie toen ook stuk. Want de grootste moeilijkheid bleek nu net te zijn 'de fonder un super-Etat qui puisse commander à des forces de police ayant une autonomie propre et accomplissant des missions extra-nationales'. Hier kwam dan bij dat het helemaal haaks zou staan op het soevereiniteitsbeginsel wanneer magistraten en politiemensen in andere landen op eigen houtje strafrechtelijke onderzoeken zouden gaan instellen. En dit laatste temeer omdat er geen internationaal straf- en strafprocesrecht bestond en die opsporingsambtenaren in het buitenland dus maar al te gemakkelijk in strijd met het daar bestaande recht zouden opereren. De animo om in Europa een supra-nationaal politiekorps op te richten was in politieke kringen dan ook gering. Bij het naderen van de Tweede Wereldoorlog verdween zij vanzelfsprekend helemaal.⁷

Ook na de Tweede Wereldoorlog was er natuurlijk niet direct veel interesse om het idee van een inter- of supra-nationaal politiekorps nieuw leven in te blazen. Het streven hiernaar kwam eigenlijk pas weer op in het begin van de jaren zeventig, toen van alle kanten, maar speciaal van Duitse zijde, de nodige kritiek werd gespuid op de organisatie en werking van Interpol. Want in die jaren werd bijvoorbeeld door het toenmalige hoofd van het Bundeskriminalamt, H. Herold, nog helemaal in de lijn van het betoog van R.A. Reiss trouwens, gepleit voor de oprichting van hoog-gespecialiseerde onderzoeksgroepen bij het algemeen secretariaat van Interpol die in de verschillende landen opsporingsbijstand zouden kunnen leveren aan de recherche ter plaatse. En R. Grunert, de voorzitter van de Bund Deutscher Kriminalbeamter, wilde toen al veel verder gaan. Hij stelde zich namelijk op het standpunt dat er binnen de EG een supra-nationaal recherchekorps tot stand zou moeten worden gebracht dat enerzijds zou kunnen instaan voor de coördinatie van omvangrijke internationale opsporingsacties maar dat

anderzijds – in het geval van bepaalde, nader aan te wijzen, EG-misdaden – ook bevoegd zou zijn om zelf opsporingsonderzoeken in de aangesloten landen te entameren.

Met deze voorstellen is echter jarenlang eigenlijk niet zo heel veel gedaan, noch op politieel noch op politiek niveau. Zeker, er zijn na veel soubatten nu eindelijk plannen in de maak om binnen Interpol een Europees Liaison Bureau op te richten, maar de taak die aan dit, overigens zeer kleine bureau, is toebedacht gaat nog niet zover als H. Herold eertijds in gedachten had; ze blijft beperkt tot advisering, uitwisseling van informatie en dergelijke. Op politiek niveau liepen de meningen lange tijd kennelijk nogal uiteen. Zo worden in het rapport dat P. Stoffelen enkele jaren geleden voor de Raad van Europa heeft geschreven over de bestrijding van de (internationale) georganiseerde misdaad, immers nog in het geheel geen gedachten in de richting van een Europese politie-eenheid ontwikkeld. Maar de laatste tijd is er, zo lijkt het tenminste, wel wat meer eensgezindheid over de noodzaak, de wenselijkheid hiervan ontstaan. In de Raad van Europa zelf is op 20 september 1986 in elk geval de aanbeveling (nr. 1044) aangenomen om een Europol te creëren met het oog op een snellere en meer efficiënte bestrijding van de grensoverschrijdende criminaliteit, in het bijzonder de drugshandel. En in het rapport dat Sir Jack Stewart-Clark enige tijd geleden voor het Europees Parlement heeft geschreven over de drugsproblematiek, wordt voorgesteld om te komen tot de oprichting van een *EC-Drugs Task Force* bij Interpol waarvan de leden, ambtenaren van de politie en de douane, in de aangesloten landen acties zouden moeten kunnen uitvoeren. Wel moet hierbij worden aangetekend dat in beide gevallen echter volstrekt onduidelijk is wat er precies wordt bedoeld. Wat voor acties mogen zulke recherche-eenheden ondernemen? Mogen ze autonoom optreden of alleen in samenwerking met andere nationale diensten? Dit alles blijft volstrekt duister!⁸

En deze duisternis is, tot slot, ook typerend voor het plan-Kohl om een Europese FBI op te richten. Refererend naar wat hiervoor reeds naar voren is gebracht, roept dit plan immers opnieuw de vraag op naar de instelling waaraan zo'n dienst moet worden opgehangen. Ook rijst weer direct de vraag naar haar autonomie dan wel haar afhankelijkheid ten opzichte van nationale politiediensten. En evenzo ligt de vraag naar haar eventuele eigen bevoegdheden voor de hand, en dus weer de vraag naar de wettelijke basis hiervan, enzovoort, maar op al deze vragen wordt ook nu weer geen antwoord gegeven. En wat bovendien opvalt is dat bij de lancering van dit plan niet alleen niet is aangegeven in welke verhouding de FBI zal staan tot Interpol, Trevi en – laten we dit ook niet uit het oog verliezen – de al bestaande anti-fraude-eenheden van de EG zelf, maar dat hierbij ook geen reële vergelijking met het Amerikaanse FBI is gemaakt.⁹ Vooral dit laatste is zeer

opmerkelijk. Want wanneer naar het Amerikaanse voorbeeld zo'n suggestieve benaming als FBI wordt gekozen, dan verplicht deze keuze toch welhaast als vanzelf tot een nadere analyse van het Amerikaanse FBI. Anders is het gebruik van deze afkorting toch wel wat al te sloganesk... zoals we verderop zullen betogen...

4. Het Amerikaans FBI

Over het FBI en zeker ook over zijn geschiedenis valt ontzettend veel te vertellen. Hier is het echter zaak om uitsluitend de hoofdlijnen van de tegenwoordige organisatie, taak enzovoort, van de FBI aan te duiden.

Welnu, het FBI is de voornaamste opsporingsinstantie van het federale Ministerie van Justitie. Het bureau wordt binnen dit departement geleid door ene directeur maar staat onder het directe toezicht van de *Attorney General*, die op zijn beurt wordt bijgestaan door een *Deputy Attorney General*. Verder heeft het, met het oog op de vervolging van federale misdaden, rechtstreeks veel te maken met de *Solicitor General* en de *Associate Attorney General*. Tijdens het bewind van J.E. Hoover genoot het FBI van een grote zelfstandigheid ten opzichte van de leiding van het Ministerie van Justitie. Maar ten dele onder invloed van de kritiek op het optreden van de FBI tegen burgerrechten-bewegingen en dergelijke in de jaren zestig en ten dele onder invloed van de discussie over zijn gebruik van infiltratieve opsporings technieken bij de bestrijding van met name georganiseerde misdaad rondom 1970, is deze autonomie halverwege de jaren zeventig aanzienlijk beperkt. Zo zijn er toen vanwege de *Attorney General* diverse redelijk strakke richtlijnen voor het FBI uitgewerkt, bijvoorbeeld over de wijze waarop het bureau moet omgaan met informanten en infiltranten.¹⁰

Het FBI is – intern gezien – een vrij ingewikkelde organisatie. De bijna 20.000 medewerkers – waarvan zo'n 9.000 in executieve rangen – zijn enerzijds verdeeld over centrale diensten: naast administratieve en technische diensten onder andere de identificatiedienst, het laboratorium en de opleidingschool, en anderzijds over 59 afdelingen – in elke staat minstens één – die op hun beurt weer zijn opgesplitst in ongeveer 425 binnenlandse posten, en over 13 buitenlandse posten. De belangrijkste schakels tussen de decentrale eenheden en de leiding van het bureau zijn de *Intelligence Division* aan de ene kant en de *Criminal Investigation Division* aan de andere kant.¹¹

Zoals uit het vorenstaande al kan worden afgeleid heeft het FBI een dubbele taak. Het is namelijk niet alleen een federale dienst voor de opsporing en de opheldering van bepaalde strafbare feiten maar het is ook een federale politieke inlichtingendienst die in het bijzonder is belast met spionagebe-

strijding en contraspionage. De implicaties van deze tweeledigheid zijn natuurlijk niet gering. Ten eerste is het hierom zo dat de taken van het FBI lang niet allemaal in federale wetten zijn vastgelegd, maar ook zijn (en worden!) omschreven in directieven van de *Attorney General* en de *President* zelf. En ten tweede is het dientengevolge zo dat het FBI, zeker in het geval van politiek georiënteerde zaken, zijn operaties over de hele linie van het politieke optreden kan orchestreren: van de allerprilste vormen van inlichtingenwerk tot (en met) de vervolging van daders.

Op dit ogenblik bestaat de wettelijke basis van de taak van het FBI in de sfeer van de opsporing uit ruim 200 federale wetten. Het gaat hierbij voornamelijk om strafbepalingen in de sfeer van terreur, van (interstatelijke) georganiseerde misdaad, en van nationale vormen van witteboorden-criminaliteit. De opsporingsbevoegdheden van het FBI zijn ten dele eveneens vastgelegd in federale strafwetgeving maar zijn ten dele ook vervat in de jurisprudentie van het Opperste Gerechtshof. Deze bevoegdheden zijn voor onze begrippen overigens niet gering, zeker niet die in de sfeer van de observatie; naast 'wiretapping' is, mits toestemming van de rechter, bijvoorbeeld ook 'bugging' volkomen aanvaard. In het bijzonder moet worden opgemerkt dat, waar het gaat om de bestrijding van terrorisme, het FBI sinds 1984, sinds de *Comprehensive Crime Control Act* van dat jaar, en meer bepaald sinds 1986, toen de *Omnibus Diplomatic Security and Antiterrorism Act* van kracht werd, niet langer slechts bevoegd is om op te treden binnen de grenzen van de United States maar ook daarbuiten, als hiervoor natuurlijk door de bevoegde autoriteiten ter plaatse toestemming is gegeven.¹² Hoe dit laatste in zijn werk kan gaan, heeft men kunnen lezen in de krantenverslagen over het Pan Am-vliegtuig dat onlangs boven Groot-Brittannië is 'gebombardeerd'.

Zo stevig als het FBI is ingebouwd in de federale strafrechtspleging en het federale justitie-apparaat, zo zwak is, formeel tenminste, zijn positie in het Amerikaanse politiebestedel.

Op de eerste plaats is het FBI bij lange na niet de enige federale opsporingsdienst, en zeker niet de enige federale dienst met politiebevoegdheden. Het is dit zelfs niet binnen het Ministerie van Justitie, want onder dit departement ressorteert immers ook de *Drugs Enforcement Administration*, zij het dan ook aan het FBI gelieerd! Wel is het FBI een van de grootste federale politiediensten en staat het verder buiten kijf dat het nog altijd de meest prestigieuze is. Maar... dit wil niet zeggen dat niet ook het FBI, zeker sedert de jaren zestig, in Washington onophoudelijk is gewikkeld in een 'struggle for life' met concurrerende diensten zoals de *DEA*, het *Bureau of Alcohol, Tobacco and Firearms*, de *Intelligence and Law Enforcement Branch* van de *Coast Guard*, de *United States Secret Service*, enzovoort.¹³

Op de tweede plaats mag men absoluut niet uit het oog verliezen dat het

FBI in geen enkel opzicht iets te zeggen heeft over de politiediensten van de staten, van de graafschappen of van de steden; het beschikt zelfs niet over zoiets als aanwijzingsbevoegdheden ten opzichte van deze andere diensten. Dat wil zeggen dat de feitelijke samenwerking die er tussen het FBI en die diensten bestaat, en welke veelvuldig via convenanten aangaande het gebruik van infrastructuur of de inzet van personeel is gestructureerd, in principe op vrijwillige basis berust. Ik zeg er wel bij: 'in principe', omdat het FBI de facto dikwijls in een (veel) sterkere positie staat dan de niet-federale diensten. Niet alleen omdat het zo'n groot prestige heeft en in ernstige zaken met behulp van zijn experts, zijn laboratorium, zijn gegevensbestanden enzovoort, welhaast onmisbare hulp kan bieden, maar ook omdat het veel leidinggevende ambtenaren van deze diensten aan zich heeft verplicht door ze aan de FBI-school op te leiden en verder te vormen. Dit neemt overigens niet weg dat juist omdat de basis waarop de onderlinge samenwerking berust, zo 'persoonlijk' is, het tussen het FBI en met name grote stedelijke politiekorpsen soms absoluut niet botert. Zo heeft het FBI in de persoon van J.E. Hoover jarenlang op voet van oorlog geleefd met de politie van Los Angeles, gepersonificeerd door de al even roemruchte W.H. Parker.¹⁴

Tenslotte ligt er natuurlijk nog de belangrijke vraag naar de effectiviteit van het FBI. Wat trouwens een uiterst moeilijke vraag is. Niet alleen omdat er rond deze federale recherche een mythe is opgebouwd maar ook omdat er nimmer enig empirisch onderzoek naar haar functioneren is gedaan. En dus een vraag die op dit moment niet valt te beantwoorden. Zij kan nu eigenlijk alleen nog maar worden opgesplitst in talrijke subvragen, zoals: effectief naar welke misdaad toe? ten koste van wat? met of ook zonder de hulp van lokale en statelijke diensten? enzovoort, enzovoort.

5. Een Amerikaans FBI in West-Europa?

Gewapend met deze summiere informatie over de organisatie, taak en bevoegdheden van het Amerikaans FBI kan op de eerste plaats met groot gemak worden vastgesteld dat dit FBI ver en ver uitgaat boven de voorstelling die in het verleden voorstanders van een Europees recherchekorps zich hiervan hebben gemaakt. Deze hebben niet alleen nooit gedacht aan de oprichting van een politieke inlichtingen- annex contraspionagedienst, maar ook nooit aan de opbouw van een omvangrijke rekerchedienst met enerzijds een complete centrale infrastructuur en anderzijds operationele eenheden in alle grotere steden in West-Europa.

Op de tweede plaats kan zonder meer worden geconstateerd dat het in de gegeven omstandigheden inderdaad onmogelijk is om naar het voorbeeld

van het Amerikaans FBI in West-Europa een soortgelijk FBI op te zetten. En dit omdat hiervoor gewoon de benodigde internationale dan wel supranationale structuren ontbreken, meer bepaald een justitiële bestuursstructuur, een magistratuur en... een strafrechtelijke structuur.

En op de derde plaats mag worden gesteld dat het ook totaal onverantwoord zou zijn om, terwijl die omringende structuren er niet zijn, in West-Europa, in de EG, een FBI-achtige dienst op te zetten, met de taken en bevoegdheden die tot zulke dienst behoren. Dit zou, nog afgezien van alle praktische complicaties, totaal in strijd zijn met elke gangbare notie van democratie en rechtsstaat, en dan ook terecht op enorm veel weerstand stuiten in dit deel van Europa.

Kortom, de uitlatingen van de Bondskanselier Kohl over een Europees FBI, zijn er helemaal naast. En de vraag die zich dan ook opdringt is: wie heeft hem deze onzin in het oor gefluisterd?

Sommigen zullen wellicht direct denken aan de top van het *Bundeskriminalamt*, omdat dit instituut van alle centrale recherchediensten in de EG-landen nog het meest gemeen heeft, en steeds meer gemeen heeft gekregen, met het FBI.¹⁵ Maar deze verdenking zou toch veel te voorbarig zijn geweest. Want nog niet zo lang geleden heeft een van de topmensen van het BKA, M. Klink, duidelijk geschreven in het tijdschrift *Die Polizei*: 'Einer europäischen Polizei mit echten Exekutivbefugnissen über die nationalen Grenzen hinweg ist zur Zeit keine Chance zu geben'.¹⁶

Een andere mogelijkheid zou kunnen zijn dat Amerikanen zelf hem dit idee hebben ingefluisterd. Ik kan me in elk geval voorstellen dat sommige kringen in Washington, niet al te zeer gehinderd door inzicht in de geschiedenis en de tegenwoordige politieke verhoudingen in Europa, het wel gemakkelijk zouden vinden wanneer hier een tegenhanger van het FBI zou zijn. Want dit zou namelijk helemaal passen in de toenemende internationalisering van hun eigen federale recherchediensten.¹⁷

6. Tot besluit

De komende jaren zal naar andere oplossingen voor het 'Europese politievraagstuk' moeten worden gezocht dan de oprichting van een FBI. Er zou al veel gewonnen zijn wanneer er een consistent beleid zou worden ontwikkeld ten aanzien van de verhouding tussen Trevi en Interpol en ten aanzien van de ondersteunende rol van (een van) deze beide instituten bij de justitiële aanpak van internationale (georganiseerde) misdaad. Ook zou het goed zijn dat er een Europees Verdrag betreffende de politiesamenwerking tot stand zou worden gebracht. Of, als dit laatste niet zou kunnen, dat er zou worden

gewerkt aan de formulering van een modelovereenkomst inzake zulke samenwerking die als richtsnoer zou kunnen gaan gelden voor overeenkomsten die twee of meer staten op dit stuk zouden willen sluiten. En het zou natuurlijk ook niet misstaan wanneer er nu eindelijk eens gericht vergelijkend onderzoek zou worden gelanceerd naar de (nationale) politiediensten in Europa en die in de Verenigde Staten. Dan zou een Bondskanselier H. Kohl in de toekomst wellicht ook niet meer twee maal achter elkaar een bok van jewelste schieten.

Noten

1. Vgl. Europa-bericht, nr. 131, 1988, blz. 9, en Europa van Morgen, d.d. 21-12-1988, blz. 599.
2. De hier bedoelde referaten zijn afgedrukt in: C. Fijnaut and R. Hermans (eds.), *Police cooperation in Europe; international symposium on surveillance techniques*. Lochem, J.B. van den Brink, 1987, in: C. Fijnaut (red.), *Georganiseerde misdaad en strafrechtelijk politiebeleid*. Lochem, J.B. van den Brink, 1987; en in: C. Fijnaut en A. Heijder (red.), *Recherche in verandering* (nog te verschijnen).
3. Vgl. K. Schaefer, *Internationale Verbrechensbekämpfung*. Wiesbaden, Bundeskriminalamt, 1976-1977.
4. R.A. Reiss, *Contribution à la reorganisation de la police*. Paris, Librairie Payot, 1914, blz. 155.
5. F. Larnaude et J.A. Roux, *Premier congrès de police judiciaire internationale Monaco (Avril 1914)*. Paris, G. Godde, 1926, blz. 191.
6. H. Schmitz, *Das internationale Verbrechen und seine Bekämpfung*. Köln, M. Scharmitzel, 1927, blz. 87 e.v. Zie verder bijvoorbeeld ook het verslag van *Der Internationale Polizei-Kongress Berlin 1926 (27. September bis 3. Oktober 1926)*. Wien, 1926.
7. P. Marabuto, *La collaboration policière internationale en vue de la prévention et de la répression de la criminalité; les institutions internationales de police*. Nice, Ecole Professionnelle Don-Bosco, 1935, blz. 34-37, en P. Bouzat, *Comment perfectionner la collaboration policière internationale*. Revue de Droit Pénal et de Criminologie, 1938, blz. 3-28.
8. Zie voor het vorenstaande C. Fijnaut, *The internationalization of criminal investigation in Western Europe*. In: C. Fijnaut and R. Hermans (eds.), op.cit., blz. 46-49. Vgl. verder o.a. M. Klink, *Die Zusammenarbeit europäischer Polizeien in Sicherheitsfragen*. Die Polizei, 78e jrg., nr. 7, 1987, blz. 183-189.
9. Zie over de opbouw van anti-fraude-eenheden bij de EG de mededeling hieromtrent in Europa van Morgen d.d. 21 oktober 1987, blz. 519. De werking van zulk een eenheid kwam onlangs nog uitvoerig ter sprake in een reportage van D. Wittenberg in NRC-Handelsblad (d.d. 15 december 1988) over de bestrijding van dumping-praktijken in de EG.
10. J.T. Elliff, *The reform of FBI intelligence operations*. Princeton, N.J., Princeton University Press, 1979.
11. Zie D.A. Torres, *Handbook of federal police and investigative agencies*. Westport, Greenwood Press, 1985. Wie een wat los algemeen verhaal over het FBI wil lezen, kan genoegen nemen met S.J. Ungar, *FBI; werkwijze, organisatie en machtsbereik van het Amerikaanse centrale recherche-apparaat*. Amsterdam, Amsterdam Boek, 1977 (vertaald uit het Amerikaans).
12. Men leze over deze laatste ontwikkelingen o.a. D.F. Martell, *FBI's expanding role in in-*

- ternational terrorism investigations. *FBI-Law Enforcement Bulletin*, 56e jrg., nr. 10, blz. 28-32, en S.L. Pomerantz, *The FBI and terrorism*. *FBI-Law Enforcement Bulletin*, 56e jrg., nr. 10, 1987, blz. 14-17.
13. Over deze verwoede strijd leze men bijvoorbeeld P. Rachal, *Federal narcotics enforcement; reorganization and reform*. Boston, Auburn House Publishing Company, 1982, en J.Q. Wilson, *The investigators; managing FBI and narcotics agents*. New York, Basic Books, Inc., Publishers, 1978.
 14. Vgl. P. Watters and St. Gillers (eds.), *Investigating the FBI*. Garden City, Doubleday & Company, 1973, blz. 113 e.v. Een uiterst beknopt overzicht van het Amerikaans politiestelsel is gegeven door B. Sweatman and A. Cross, *The police systems in the United States*. *International Criminal Police Review*, 43e jrg., nr. 413, 1988, blz. 2-10.
 15. Zie R. Schweppe, *FBI und BKA; Federal Bureau of Investigation und Bundeskriminalamt; ein Vergleich von Organisation und Kompetenzen*. Stuttgart, Ferdinand Enke Verlag, 1974.
 16. M. Klink, *Die Zusammenarbeit europäischer Polizisten in Sicherheitsfragen*. *Die Polizei*, 78e jrg., nr. 7, 1987, blz. 183-189.
 17. Zie in dit verband het recente proefschrift van E.A. Nadellmann, *Corps across borders: transnational crime and international law enforcement*. New Jersey, Princeton, Princeton University, 1987.