

Tilburg University

De mobiliteit van daders en internationale strafrechtelijke samenwerking in de Europese Unie

Fijnaut, C.J.C.F.

Published in:

Liber amicorum Roger Blanpain

Publication date:

1998

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

Citation for published version (APA):

Fijnaut, C. J. C. F. (1998). De mobiliteit van daders en internationale strafrechtelijke samenwerking in de Europese Unie: Een schets van het probleem. In *Liber amicorum Roger Blanpain* (pp. 3-14). Die Keure.

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.

De mobiliteit van daders en de internationale strafrechtelijke samenwerking in de Europese Unie: een schets van het probleem

Prof. Cyriel Fijnaut,
Gewoon Hoogleraar K.U. Leuven

I. Inleiding

In de Europese Unie wordt - in het kader van de zgn. Derde Pijler - meer en meer werk gemaakt van de samenwerking tussen de Lid-staten op strafrechtelijk gebied. Het meest sprekende voorbeeld van deze samenwerking vormt Europol, de organisatie waarbinnen de politiediensten sinds enkele jaren in toenemende mate informatie uitwisselen over drugshandel, illegale handel in nucleaire materialen, mensenhandel, handel in gestolen auto's en de hierbij behorende vormen van "witwassen". Maar ook op het vlak van de justitiële rechtshulp worden belangrijke pogingen ondernomen om de krachten te bundelen en alsnog - na de mislukte pogingen in de jaren '70 - een "*espace judiciaire*" tot stand te brengen door middel van aanvullende verdragen inzake uitlevering en wederzijdse bijstand (1). En ten slotte mag niet uit het oog worden verloren dat door het Verdrag van Amsterdam niet alleen de mogelijkheden worden verruimd om Europol - in ondersteunende zin - meer te betrekken bij grensoverschrijdende opsporingsacties, maar ook ruimte wordt geschapen voor nauwere samenwerking tussen de vervolgende instanties in de Lid-staten (2).

Al deze initiatieven worden genomen op grond van de stelling dat de georganiseerde misdaad een ernstige bedreiging voor de (Lid-staten van de) Europese Unie is gaan vormen. En het staat buiten kijf dat diverse Lid-staten inderdaad met min of meer ernstige problemen op dit gebied te kampen hebben. Het duidelijkste voorbeeld is natuurlijk Italië, maar analyses in Duitsland, Groot-Brittannië, Nederland en België wijzen uit dat hier georganiseerde misdaad ook geen exotisch fenomeen meer is. Of zulke misdaad hierom een bedreiging voor deze staten vormt, is nog wat anders. Immers, anders dan in Italië controleren criminele groepen hier - in bepaalde steden of streken - geen legale economische

(1) *Action plan to combat organized crime*, Brussels, 21 April 1997, 7421/97.

(2) *Treaty of Amsterdam*, Brussels, 6 October 1997, CONF 4007/97.

sectoren en evenmin hebben zij hier delen van de overheid in hun greep. De georganiseerde misdaad vormt hier met andere woorden eerder een serieuze uitdaging aan het adres van de democratische rechtsstaat dan een heuse bedreiging ervan (3).

Een dergelijke inschatting van het probleem maakt de noodzaak van internationale strafrechtelijke samenwerking evenwel niet minder. Dergelijke samenwerking dient er ook juist voor om te voorkomen dat de situatie verslechtert, dat de uitdaging dus op een gegeven moment omslaat in een bedreiging. Een van de vragen is alleen of deze samenwerking voldoende aansluit bij het probleem.

Hierna zal eerst kort worden ingegaan op het feit dat er in de Europese Unie - om allerlei redenen - slechts een beperkt inzicht in de aard en omvang van het probleem van de georganiseerde misdaad bestaat. Vervolgens zal worden besproken in hoeverre mobiliteit een kenmerk is van personen die in de sfeer van de georganiseerde misdaad actief zijn. Om ten slotte af te ronden met een antwoord op de oorspronkelijke vraag: sluit de samenwerking voldoende aan bij het probleem?

II. Het probleem van de georganiseerde misdaad

Hoewel er in de Lid-staten nog steeds heel verschillend wordt gedacht over wat nu eigenlijk georganiseerde misdaad is en wat niet, werd enkele jaren geleden op het niveau van de Europese Unie een definitie aanvaard die sterk lijkt op de definitie die in Duitsland gangbaar is. In deze definitie wordt ervan uitgegaan dat het bij georganiseerde misdaad gaat om het planmatig plegen van misdaden, ingegeven door een streven naar winst en macht, die afzonderlijk of in samenhang van aanzienlijke betekenis zijn, en wanneer twee of meer betrokkenen, die voor bepaalde of onbepaalde tijd met een zekere taakverdeling samenwerken, gebruikmaken van commerciële of bedrijfsmatige structuren, geweld of andere middelen toepassen om personen te intimideren, en/of invloed uitoefenen op de politiek, de media, het openbaar bestuur, justitie en de economie (4). Maar met

-
- (3) L. PAOLI, *The pledge to secrecy; culture, structure and action of mafia associations*, Firenze, European University Institute, 1997; M. BÖGEL, *Strukturen und Systemanalyse der organisierten Kriminalität in Deutschland*, Berlin, Duncker und Humblot, 1994; *L'évolution de la criminalité organisée*, Paris, La Documentation Française, 1997.
- (4) Situatieverslag over de georganiseerde criminaliteit in de Europese Unie in 1994, Brussel, 22 januari 1995, 10166/3/94.

een definitie is men er natuurlijk niet. In hoeverre is deze misdaad een werkelijkheid in de Europese Unie?

In de voorbije jaren is het zicht op deze misdaad in de Europese Unie zeker verbeterd. Dit kan zonder meer worden afgeleid uit de opeenvolgende jaarverslagen van Europol (5). Maar erg duidelijk is de situatie zeker nog niet. Is deze misdaad in alle Lid-staten van de Europese Unie even erg? Doet zij zich overal op dezelfde manier voor, of niet? In de inleiding werd al aangegeven dat dit niet zo is. Er bestaan op deze punten nog steeds grote verschillen tussen Italië en de andere Lid-staten. Maar hoe groot zijn die verschillen dan? Om diverse redenen valt dit niet, of toch niet goed, te zeggen. Waar het gaat om de analyses die door de politiediensten worden vervaardigd - en die de bouwstenen vormen voor de rapporten van Europol - gaat het met name om de volgende redenen. Ten eerste is het zo dat het in heel wat landen nog steeds ontbreekt aan de mogelijkheden om de georganiseerde misdaad goed in kaart te brengen. Ofwel bestaat er geen nationale instantie die op de een of andere manier toegang heeft tot alle beschikbare gegevens en/of zijn er onvoldoende analisten om deze gegevens behoorlijk te evalueren. De tweede reden is dat de gegevens waarover de Lid-staten beschikken, welhaast per definitie selectief zijn. Dit is een gevolg van het feit dat de aard en omvang van de georganiseerde misdaad die door de politiediensten van de Lid-staten wordt opgespoord, gebaseerd zijn op een prioriteitenstelling die niet alleen wordt bepaald door de ernst van die misdaad, maar ook door de, altijd beperkte, beschikbare opsporingscapaciteit. Ten derde mag niet uit het oog worden verloren dat politiediensten gewoonlijk wel over veel gegevens in verband met georganiseerde misdaad beschikken, maar dat lang niet altijd de "hardheid" van deze gegevens kan worden vastgesteld. Dit is met name natuurlijk het geval met gegevens die enkel berusten op mededelingen van informanten.

Bij het vorenstaande moet worden aangetekend dat de gebreken die de politiële analyses vertonen, niet worden gecompenseerd door criminologisch onderzoek. Dit onderzoek is immers nog zeer schaars in Europa. Er zijn slechts enkele wetenschappers die op dit gebied enig omvangrijk empirisch onderzoek hebben gedaan. Dit heeft in de eerste plaats veel te maken met het feit dat in veel Europese landen criminologie geen echte empirische wetenschap vormt. Verder is het zo dat in Europa georganiseerde misdaad traditioneel geen belangrijk onderwerp vormt en dat dus in veel instituten niet de randvoorwaarden zijn vervuld voor een adequate uitvoering van onderzoek ernaar. Ook mag niet uit

(5) Europol, *Annual report for 1996*, The Hague, 1997.

het oog worden verloren dat gekwalificeerde criminologen niet altijd bereid zijn om onderzoek te doen op dit terrein omdat zij het probleem van de georganiseerde misdaad geen echt probleem vinden, maar een artefact van geldbeluste media en machtshongerige politiediensten. Ten slotte is er de grote moeilijkheid dat politiediensten lang niet altijd bereid zijn om wetenschappers toegang te verschaffen tot de gegevens waarover zij beschikken. De gedachte dat onderzoekers toch ook op dit gebied onafhankelijk van de politie onderzoek kunnen doen, is op zichzelf wel waar, maar in de praktijk bijzonder moeilijk te realiseren (6).

III. De mobiliteit van daders

A. Enkele methodische kanttekeningen

Wat nu speciaal de mobiliteit van daders in de sfeer van de georganiseerde misdaad betreft, moet allereerst worden opgemerkt dat niet onmiddellijk duidelijk is wat mobiliteit hier betekent. Waar hebben we het dan over? Wanneer kunnen daders als mobiel worden gekenschetst? Alleen wanneer zij de binnengrenzen en/of de buitengrenzen van de Europese Unie oversteken? En hoe vaak moeten zij dit dan doen om als mobiele daders te kunnen worden aangemerkt? Zijn alle daders in deze sfeer mobiel? Bestaan er in dit opzicht geen verschillen tussen onderscheiden dadergroepen? Tussen bijvoorbeeld Nederlandse, Italiaanse of Nigeriaanse groepen? En zijn zulke daders altijd mobiel? Voortdurend onderweg om misdaad te plegen? Of hebben zij toch ook ergens in de wereld een “*Sitz im Leben*” van waaruit de illegale activiteiten op touw worden gezet?

Deze en andere vragen zijn niet gemakkelijk te beantwoorden. Wetenschappers beschikken slechts over zeer beperkte mogelijkheden om dit zelfstandig te doen. Zij zijn dus in zeer hoge mate afhankelijk van de gegevens waarover politiediensten beschikken. En deze gegevens zijn in het algemeen minder ruim voorhanden dan men denkt. De voornaamste reden hiervan is dat de politiediensten in de Lid-staten gewoonlijk niet erg lang en niet erg ver over de landsgrenzen heen opsporingsactiviteiten ontplooiën. Langdurig en grootschalig grensoverschrijdend onderzoek is niet de regel maar de uitzondering. Waarom? Heel eenvoudig omdat er geen tijd en/of geen geld is om dergelijk onderzoek te

(6) C. FIJNAUT, “Empirical criminological research on organized crime: the state of affairs in Europe”, in *L'évolution de la criminalité organisée*, Paris, La Documentation Française, 1997, 47-60.

doen. Dikwijls is het trouwens ook niet nodig om voldoende bewijs te verzamelen tegen daders. Politiegegevens vormen m.a.w. weliswaar de enige goede bron om de mobiliteit van daders te bestuderen, maar zij hebben toch ook hun gebreken.

Natuurlijk, naarmate de internationale politiesamenwerking toeneemt, zou het zicht op de mobiliteit van daders ook kunnen verbeteren. Zeker Europol moet in de toekomst steeds beter in staat zijn om hun mobiliteit in kaart te brengen. Voorlopig moet er echter genoeg worden genomen met politiestatistieken waarin wordt aangegeven hoeveel bekende daders al dan niet van vreemde nationaliteit zijn. Maar het moge duidelijk zijn dat in een wereld als de onze de nationaliteit van daders als zodanig nog niet zoveel zegt over hun (inter)nationale mobiliteit op het criminele vlak. De volgende beschouwing moge dit verduidelijken.

B. Mobiliteit: een kenmerk van georganiseerde misdaad en/of van georganiseerde misdadigers?

Valt er dan helemaal niets over te zeggen? Jawel, maar op een tamelijk abstract niveau.

In de Lid-staten van de Europese Unie bestaat georganiseerde misdaad bovenal uit de levering van illegale goederen - drugs, gestolen auto's, wapens e.a. - en diensten - prostitutie, illegaal gokken - op zwarte markten in Europa zelf of elders in de wereld. Dit betekent twee dingen.

Eenzijds betekent het dat georganiseerde misdaad van nature op nationaal en internationaal niveau mobiel is. Deze mobiliteit heeft evenwel voor alles betrekking op het transport van die goederen en diensten naar de plaatsen waar zij moeten worden afgezet. Of het nu gaat om hasj die vanuit Marokko en Libanon naar West-Europa wordt verscheept. Of om vrouwen die vanuit Zuid-Oost-Azië naar hier worden overgevlogen. Of om gestolen auto's die vanuit West-Europa naar Midden-Afrika worden getransporteerd. De personen, de groepen, die zich concreet met deze grensoverschrijdende activiteiten inlaten, kunnen ongetwijfeld als mobiele daders, mobiele groepen, worden getypeerd. Maar dit mag niet uit het oog doen verliezen dat er ook altijd allerlei personen bij zijn betrokken die op zich helemaal niet zo mobiel zijn: de drugsfabrikanten in de landen van herkomst zelf, de eigenaren van seksclubs die hier vrouwen exploiteren, de dieven die de auto's stelen. De mobiliteit van georganiseerde misdaad mag dus niet zomaar worden gelijkgesteld aan de mobiliteit van

degenen die betrokken zijn bij het bedrijven van deze misdaad. Dit zijn verschillende dingen.

Anderzijds brengt de dominante aard van de georganiseerde misdaad in de Europese Unie inderdaad met zich mee dat zij immobiel is. Haar immobiliteit - dit bleek ook al uit de voorbeelden die zojuist werden gegeven - slaat met name op de productie en de distributie van de diensten en goederen in kwestie. Voor hun productie spreekt dit welhaast voor zichzelf: die is in de gebieden van herkomst gewoonlijk in handen van degenen die ter plaatse op de een of andere manier controle kunnen uitoefenen op de benodigde grondstoffen en de bijbehorende productiemiddelen. En wat hun distributie aangaat, moet men beseffen dat zij alleen maar kan worden georganiseerd door personen, door groepen, die in de buurt van de zwarte markten beschikken over een netwerk van kanalen om de afnemers te bereiken. Dit veronderstelt dat zij op die plaatsen thuis zijn, over vaste distributiepunten beschikken, weten wat er verder in de onderwereld speelt, maar ook enigermate vertrouwd zijn met de bovenwereld, d.w.z. met de geldende wetgeving, met de manieren waarop zij wordt gehandhaafd, met specialisten die ingeschakeld kunnen worden bij problemen met politie en justitie.

De mobiliteit van daders in de sfeer van de georganiseerde misdaad moet, kortom, dus niet worden overdreven. Een deel van hen kan ongetwijfeld mobiel worden genoemd; dat zijn vooral degenen die actief zijn in de transportsector. Maar degenen die een rol spelen in de productie en distributie, moeten veeleer als immobiele daders worden beschouwd. De mobiliteit van daders moet, zoals gezegd, dus niet worden verward met de mobiliteit van hun misdaad.

C. Het voorbeeld van Amsterdam

Wat het voorgaande concreet betekent, kan worden geïllustreerd met het voorbeeld van Amsterdam (of welke andere grote stad in de Europese Unie ook). In het kader van het parlementaire onderzoek dat in de jaren 1994-1996 door de Tweede Kamer werd ingesteld naar regulering, de organisatie en de praktijk van proactieve recherche in Nederland, heb ik samen met collega F. Bovenkerk onder meer een onderzoek ingesteld naar de georganiseerde misdaad in Amsterdam (7). Uit dit onderzoek bleek dat ook in Amsterdam - afgezien van problemen in de sector van de horeca - de georganiseerde misdaad

(7) C. FIJNAUT en F. BOVENKERK, *Georganiseerde criminaliteit in Nederland: een analyse van de situatie in Amsterdam*, Tweede Kamer, 1995-96, 24072, nr. 20, 3-160.

hoofdzakelijk de vorm aanneemt van levering van illegale diensten en goederen op zwarte markten. Ons onderzoek had vooral betrekking op de drugshandel, de vrouwenhandel, de wapenhandel en de handel in gestolen auto's.

Ten eerste stelden wij vast dat ook Amsterdam functioneert als een soort van marktplaats voor georganiseerde misdaad. Transnationaal opererende criminele organisaties hebben hier als het ware agentschappen om met elkaar handel te kunnen drijven in drugs, in wapens, in zwart geld, in vrouwen, in gestolen auto's enz. In het bijzonder zitten in Amsterdam vertegenwoordigers van Colombiaanse syndicaten, camorra-families, Chinese triades en Russische en Joegoslavische bendes. Verder spreekt het welhaast vanzelf dat deze agenten ook in contact staan met leden van de grote Nederlandse criminele organisaties die vooral in drugs handelen. Als het etiket van mobiele daders op een groep van misdadigers van toepassing is, dan wel op deze groep van handelsagenten.

Ten tweede kwam naar voren dat allerhande kleinere, althans minder omvangrijke respectievelijk minder invloedrijke, autochtone Amsterdamse en, ruimer, Nederlandse, criminele groepen niet alleen functioneren als afnemers van de goederen en diensten die de zo-even genoemde organisaties in Amsterdam en omgeving op de markt brengen, maar ook optreden als leveranciers voor deze organisaties. Hierbij kan niet alleen worden gedacht aan drugs maar bijvoorbeeld ook aan gestolen auto's. De lokale groepen die zich hiermee bezighouden, zijn natuurlijk helemaal niet zo mobiel. Zij verlaten Amsterdam zelden voor het bedrijven van misdaad. Deze stad vormt het werkterrein waarop zij thuis zijn. En er is voor hen geen enkele reden deze thuisbasis te verlaten en - met de nodige onbekende risico's - elders in de wereld het geluk te gaan beproeven.

Ten derde werd duidelijk dat zich met name in de grote Turkse en Surinaamse, maar ook wel in de Marokkaanse immigrantengemeenschappen, criminele groepen bewegen - vaak in familieverband - die als het ware direct zijn aangesloten op de organisaties die in hun respectievelijke landen van herkomst volop betrokken zijn bij de productie en de doorvoer van verdovende middelen. Dit wil natuurlijk niet zeggen dat alle leden van die "Amsterdamse" criminele groepen kunnen worden aangemerkt als internationaal mobiele daders. Hele delen ervan, die bijvoorbeeld alleen maar zijn betrokken bij de distributie van de betrokken drugs in Nederland, opereren enkel binnen de grenzen van de stad of hebben slechts incidenteel contacten met afnemers elders in het land. Hooguit hun leiders kunnen als mobiele daders worden beschouwd omdat zij inderdaad geregeld naar hun land van herkomst reizen om nieuwe transacties voor te bereiden, alhoewel ook hier de ontwikkeling van de moderne communica-

tiemiddelen de noodzaak van veel reizen aanzienlijk heeft verminderd. Tot op zekere hoogte kunnen natuurlijk wel de koeriers als mobiele daders worden aangemerkt. Maar hier moet dan wel bij worden opgemerkt dat, om de pakkans te verkleinen, veelvuldig van koeriers wordt gewisseld en overigens meer en meer gebruik wordt gemaakt van de normale transportmiddelen. In dit laatste geval komt het er vooral op aan om “betrouwbare” mensen te hebben op luchthavens en in zeehavens zodat de spullen ongehinderd de grenzen kunnen passeren.

Kortom, ook op het niveau van een grote Europese stad als Amsterdam ziet men opnieuw wat eerder werd geconstateerd: de mobiliteit van georganiseerde misdaad moet niet worden verward met de mobiliteit van de betrokken misdadigers. Want afhankelijk van hun rol in het bedrijven van die misdaad zijn zij voor een deel inderdaad wel mobiel, maar voor een ander deel helemaal niet.

IV. De rol van internationale strafrechtelijke samenwerking

Alvorens op de aard van deze samenwerking in te gaan, past het om - in het licht van het vorenstaande - eerst het belang van deze samenwerking te belichten.

A. Het belang van deze samenwerking

In het licht van het vorenstaande kan inderdaad met recht en reden de vraag worden gesteld of het belang van deze samenwerking in het algemeen niet wordt overschat. Persoonlijk geloof ik van wel.

Omdat georganiseerde misdaad voor een belangrijk deel een lokale aangelegenheid vormt, is de beheersing van deze misdaad eerst en vooral ook een verantwoordelijkheid van de nationale en plaatselijke autoriteiten. Op hun schouders rust eerst en vooral de taak om middels preventie en controle de productie dan wel de consumptie van illegale goederen en diensten zoveel mogelijk in de hand te houden. Het is aan de autoriteiten in de landen van herkomst om - in de sfeer van de vrouwenhandel - te verhinderen dat vrouwen zomaar kunnen worden geronseld voor de seksindustrie in het Westen, en aan de autoriteiten hier om op grond van de nodige wetgeving tegen te gaan dat zij hier schaamteloos kunnen worden geëxploiteerd. Om de penetratie van georganiseerde misdaad in het gokwezen tegen te gaan is een goede wettelijke

regulering van deze sector een eerste vereiste, maar is de daadwerkelijke handhaving van deze wetgeving niet minder belangrijk. Hetzelfde kan worden gezegd van de illegale wapenhandel: als er nationaal en lokaal geen adequate regelgeving is waarvan de naleving daadwerkelijk wordt gecontroleerd, dan krijgt zulke handel enorme kansen. En het gaat ook op voor de drugshandel. Zolang hier de Drooglegging niet wordt opgeheven, is een kanalisering van het drugsgebruik, bijvoorbeeld via coffeeshops, zoals in Nederland gebeurt, zeker een passende methode om de handel in harddrugs in te perken (8).

De gedachte dat georganiseerde misdaad in eerste instantie bestuurlijk-preventief moet worden bestreden, is dus geen onzinnige gedachte. Het belang van zulk een preventieve aanpak kan trouwens ook worden gedemonstreerd aan de hand van het beleid dat burgemeester Guliani in New York voert om de *cosa nostra* te weren uit de voedselmarkten van de stad, uit de bouwnijverheid en de afvalverwerking - om slechts deze voorbeelden te noemen. Er zijn voor deze economische sectoren hele nieuwe vergunningstelsels ontwikkeld en de naleving van de vergunningen die zijn verleend wordt met harde hand verzekerd (9). Een ander voorbeeld is Amsterdam. Ook hier is een preventief beleid op stapel gezet, en dit naar aanleiding van het eerder besproken rapport. Om te beletten dat de georganiseerde misdaad verder kan doordringen in de economie en in het bestuur van de stad, zijn er in het kader van een coherent actieprogramma tal van maatregelen getroffen: een nieuwe reglementering van belangrijke delen van de seksindustrie, een verstrakking van het beleid t.a.v. de coffeeshops, doorlichting van vitale onderdelen van het ambtelijke apparaat op hun gevoeligheid voor corruptie, herwaardering van procedures bij het verlenen van subsidies en het sluiten van contracten. En ga zo maar door (10).

Voorts is het zo - wat de repressieve bestrijding van georganiseerde misdaad betreft - dat die toch ook in eerste instantie moet worden georganiseerd door nationale en lokale overheden - politie en justitie. Immers, georganiseerde misdaad is nu eenmaal in vele opzichten een plaatselijk, immobiel verschijnsel, of zij nu wordt bedreven door autochtone criminele groepen, door immigranten,

(8) D.J. KORF, *Dutch treat; formal control and illicit drug use in the Netherlands*, Amsterdam, Thesis Publishers, 1995.

(9) C. FIJNAUT en J. JACOBS (eds.), *Organized crime and its containment; a transatlantic initiative*, Deventer, Kluwer, 1991; C. FIJNAUT, "Nieuwsbrief uit voormalig Nieuw Amsterdam", in *Greep op de misdaad*, Den Haag, Openbaar Ministerie, 1997, 74-83.

(10) *De bestuurlijke aanpak van de (georganiseerde) criminaliteit in Amsterdam*, Amsterdam, 1996, 3 vol.

of door de bekende transnationale criminele organisaties. Willen die overheden hun repressieve taak op een passende manier kunnen vervullen, dan moeten er natuurlijk een aantal randvoorwaarden zijn vervuld: behoorlijke wetgeving met het oog op de toepassing van bijzondere opsporingsmethoden, rekrutering en opleiding van deskundige politieofficieren, officieren van justitie en rechters, voldoende specialisatie in hun respectievelijke organisaties. En - met het oog op grensoverschrijdende samenwerking - is het vanzelfsprekend belangrijk dat de strafwetgeving en de institutionele verhoudingen tussen politie en justitie zoveel mogelijk compatibel zijn met die in de omringende landen.

We zien heden ten dage trouwens dat de internationale compatibilisering ook op deze vlakken steeds sneller gaat en steeds omvattender wordt. De internationalisering van de georganiseerde misdaad speelt in dit proces natuurlijk een belangrijke rol; het actieprogramma tegen de georganiseerde misdaad van de Europese Unie laat hier geen twijfel over bestaan. Anderzijds mag toch ook niet uit het oog worden verloren hoezeer bijvoorbeeld de rechtspraak van het Europese Hof te Straatsburg de harmonisering van de nationale strafwetgeving in de hand werkt, juist ook op bijzonder gevoelige terreinen, zoals de vrijheidsberoving van personen, het afluisteren van telefoongesprekken, en het inzetten van infiltranten.

B. De aard van deze samenwerking

Uit het vorenstaande vloeit voort dat internationale strafrechtelijke samenwerking moet worden gezien als een complement van nationale en lokale preventieve en repressieve maatregelen. En er is op dit ogenblik ook geen reden - ook niet de (inter)nationale mobiliteit van daders - om veel verder te willen gaan dan dit en, bijvoorbeeld, te streven naar een Europees strafrecht en een Europese strafrechtspleging. Trouwens, al mocht zo'n ontwikkeling wenselijk zijn, zij is in de huidige omstandigheden niet mogelijk. Het is uitgesloten dat in een niet-federaal Europa een Europese strafrechtspleging tot stand zou kunnen worden gebracht. Een dergelijke tegenstrijdige ontwikkeling is ondenkbaar. Ook in het recente Verdrag van Amsterdam wordt geen stap in deze richting gezet. In dit Verdrag wordt, waar het gaat om de bestrijding van georganiseerde misdaad, nog steeds uitgegaan van intergouvernementele samenwerking. Het voorbeeld van de Verenigde Staten is in dit opzicht overigens zeer leerrijk: ondanks de bestaande federale structuur is hier slechts zeer traag, en in aanvulling op wat de staten zelf deden en doen, een federale strafrechtspleging opgebouwd. Voor Amerikanen zou het ondenkbaar zijn dat er zulk een strafrechtspleging zou

worden geschapen, terwijl er van een politieke federatie tussen de betrokken staten nog geen sprake is (11).

De huidige aanpak van de Europese Unie, waarbij de internationale strafrechtelijke samenwerking is ondergebracht in de Derde Pijler, is in mijn ogen dus een hele verstandige aanpak. Al zou er op bepaalde gebieden wat voortvarender mogen worden gewerkt. En dan moet niet zozeer worden gedacht aan de verdere ontwikkeling van Europol, want die gaat - ook blijkens haar jaarverslagen en de nieuwe afspraken in het Verdrag van Amsterdam - steeds sneller de goede kant op: de Lid-staten doen steeds meer een beroep op dit instituut en zijn mogelijkheden om grensoverschrijdende acties te ondersteunen zullen als gevolg van dit Verdrag worden vergroot. Wel zou er met meer inzet moeten worden gewerkt aan de verdere ontwikkeling van de justitiële rechtshulp. Er is ondertussen - gelukkig - al een en ander bereikt op het vlak van de uitlevering, en er wordt gewerkt aan een nadere regeling van de wederzijdse bijstand, maar wat met name nog ontbreekt, is het institutionele kader om deze en andere vormen van justitiële rechtshulp sneller en beter in te passen in internationale strafrechtelijke onderzoeken (12). Maar wellicht dat het Verdrag van Amsterdam ook op dit vlak een stimulerende rol zal spelen. Het biedt namelijk mogelijkheden om meer lijn te brengen in de organisatie van de samenwerking tussen de vervolgende instanties in de Lid-staten.

De organisatie van Europol is overigens het beste bewijs voor de stelling dat het voorlopig moet blijven bij intergouvernementele samenwerking op strafrechtelijk gebied. Die is inderdaad vrij ingewikkeld vanwege de directe betrokkenheid van de onderscheiden regeringen, de vaste koppeling aan de nationale politiediensten en de uitgebreide bescherming van de persoonsgegevens. Maar die complexiteit mag niet worden beschouwd als een zwakte van Europol. Wat haar zwakte lijkt, is namelijk veeleer haar sterkte. Juist die ingewikkelde organisatie verschaft Europol de politieke legitimiteit die een dergelijk instituut nu eenmaal behoeft in een Europese context, en brengt voorts bij de nationale politiediensten het vertrouwen teweeg zonder hetwelk Europol - operationeel

-
- (11) C. FIJNAUT en F. VERBRUGGEN, "The eagle has not landed yet; the federalization of criminal investigation: precedents and comparisons", in M. DEN BOER (ed.), *Undercover policing and accountability from an international perspective*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1997, 129-142.
- (12) G. VERMEULEN en T. VANDER BEKEN, "Extradition in the European Union: state of the art and perspectives", *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, vol. 4, 1996, nr. 3, 200-225

gezien - onmogelijk zou kunnen functioneren. Jammer is alleen dat het in de onderhandelingen over het Verdrag van Amsterdam niet mogelijk bleek om de staande magistratuur nauwer bij de werking van Europol te betrekken. Als de vervolgende instanties er evenwel in slagen om hun onderlinge samenwerking beter uit te bouwen, is het goed denkbaar dat er op termijn toch een institutionele band kan worden gesmeed tussen Europol en de staande magistratuur in de Lidstaten van de Europese Unie. Zulk een relatie zou de politieke legitimiteit van Europol zeker ten goede komen.

V. Besluit

Wie de huidige evolutie van de internationale strafrechtelijke samenwerking in het kader van de Europese Unie beziet vanuit historisch perspectief, moet tot de vaststelling komen dat deze evolutie bijzonder merkwaardig is. Zeker wat de samenwerking tussen de politiediensten aangaat! Het is toch immers voor het eerst in de Europese geschiedenis dat zulk een samenwerking tot stand is gebracht in een democratisch-rechtsstatelijk kader. Mede hierom moet men deze samenwerking de kans geven zich verder te ontplooiën in de context van de algemene politieke en institutionele ontwikkeling van de Europese Unie. De (inter)nationale mobiliteit van daders - zo die er politiek-institutioneel al toe doet - vormt zeker geen argument om de internationale strafrechtelijke samenwerking op korte termijn op een heel andere leest te schoeien. Zonder de Europese Unie was zij nooit zo ver gevorderd als momenteel het geval is.