

Editoriaal

Europese politiesamenwerking

Cahiers Politiestudies
Jaargang 2021-2, nr. 59
p. 7-14

© Gompel&Svacina
ISBN 978-94-6371-301-6



Timo Kansil¹, Gert Vermeulen², Peter De Buysscher³ en Antoinette Verhage⁴,
gasteditoren

De Europese politiesamenwerking is de achterliggende jaren een terrein van veel dynamiek en omvangrijke ontwikkelingen. Zo wordt tussen Europol en de politiediensten in de lidstaten inmiddels een grote stroom van informatie uitgewisseld. En worden in gezamenlijkheid operationele onderzoeken uitgevoerd, gebaseerd op een Europese beleidscyclus. De grensdienst Frontex heeft zo mogelijk een nog grotere ontwikkeling doorgemaakt. Dit heeft geleid tot een groot budget, maar ook tot een politieke discussie over haar taken en taakuitvoering. Deze groei aan Europese politiesamenwerking is te verklaren doordat criminaliteit en onveiligheid steeds meer worden begrepen als fenomenen die over grenzen heen stromen. De georganiseerde criminaliteit benut het bestaan van landsgrenzen en de anonimiteit van het digitale domein. Ook het gewelddadig jihadisme is actueel door terreuraanslagen en de problematiek van uitreizigers en terugkeerders. Dit maakt mede dat migratiestromen als een Europees veiligheidsleerstuk worden gezien.

Al deze ontwikkelingen vragen op Europees niveau om beleidsmatige en operationele politie maatregelen. Fijnaut stelt dat gezien de hoeveelheid genomen maatregelen er sprake is van een vreedzame revolutie (Fijnaut, 2018). Daartegenover staat de opvatting dat politieorganisaties in Europees verband de laatste soevereine bolwerken zijn, immuun voor allerlei internationale invloeden (Bruggeman & Klima, 2014). In de Europese Unie wordt steeds gebalanceerd tussen deze twee opvattingen. In de praktijk vertaalt dit zich naar combinaties van activiteiten van de lidstaten en die van het Europese niveau. Daarnaast hebben deze maatregelen zich te verhouden tot het lokale niveau. Dat is het schaalniveau waar de politie in grote mate haar verankering kent en waar fenomenen van criminaliteit en onveiligheid het meest tastbaar zijn. En er is een relatie met het internationale niveau, want nieuwe grensoverschrijdende maatregelen houden niet op bij de Europese grenzen. Europese samenwerking gaat dus steeds over deze verschillende vier schaalniveaus.

¹ Waarnemend directeur operatiën van het Korps Nationale Politie.

² Senior full professor verbonden aan de Universiteit van Gent.

³ Directeur internationale politiesamenwerking van de Belgische Federale Politie.

⁴ Associate professor verbonden aan de Universiteit van Gent.

Vraag in dit Cahier is hoe de Europese samenwerking beschouwd als een leerstuk van 'multi-level governance' gestalte krijgt. Daarbij staan de relaties tussen de verschillende schaalniveaus centraal. Vanuit dit gezichtspunt bepalen dus niet enkel de bevoegdheden van een schaalniveau hoe grensoverschrijdende criminaliteit en onveiligheid wordt aangepakt. Het is juist het samenspel – of het gebrek daaraan – tussen verschillende jurisdicties dat leidt tot uitkomsten. Dit rechtvaardigt een nadere blik op de relaties en interactie tussen het lokale, nationale, Europese en internationale niveau. Deze interactie kan plaatsvinden op een stabiele, geordende manier waarbij de schaalniveaus dakpansgewijs georganiseerd zijn. Maar dat kan ook op een netwerkachtige wijze, waarbij gelegenheidscoalities even snel kunnen opkomen als verdwijnen.

De bijdragen aan dit Cahier laten die relaties en interactie tussen de schaalniveaus treffend zien. De artikelen zijn gecategoriseerd naar de schaalniveaus en relaties waarop in elk artikel de nadruk wordt gelegd. In dit themanummer wordt in het kaderstuk ingegaan op het politiek-bestuurlijke spel rondom de verschillende schaalniveaus. Vervolgens wordt in de eerste categorie vanuit een nationaal perspectief bezien hoe de relatie met het Europese niveau vorm wordt gegeven. De volgende categorie bestudeert de wisselwerking tussen bilaterale samenwerking en de Europese multilaterale voorzieningen. De daaropvolgende categorie neemt juist het Europese niveau als vertrekpunt van analyse en behandelt dat in relatie tot de lidstaten. De laatste categorie stelt eveneens het Europese niveau centraal, maar beziet dat in relatie tot de rest van de wereld.

Na deze artikelen over het thema Europese politiesamenwerking komt nog een tweetal bijdragen vanuit andere actualiteiten aan de orde. Dit betreft ten eerste een discussiebijdrage over de politie na coronatijd. Daarna komen een recensie en vervolgens weerwoord van de auteur aan bod ten aanzien van het boek *Op last Bezettingsoverheid aangehouden en naar elders vervoerd. Een verslag van de aanhouding, de wegvoering en de tewerkstelling van Amsterdamse politiemannen in de Tweede Wereldoorlog*.

De artikelen in dit Cahier zijn naar goed gebruik een combinatie van academische bijdragen, bijdragen van praktijkmensen en opiniestukken. Op deze wijze wordt het thema zo divers mogelijk belicht. De verschillende artikelen worden hieronder per categorie gepresenteerd en samengevat. Daarbij geldt dat samenvatting van de vier Engelstalige artikelen eveneens in het Engels is.

Kaderstuk

Timo Kansil, waarnemend directeur operatiën van het Korps Nationale Politie, richt zich in het kaderstuk op de verschillende betekenissen die worden gegeven aan het begrip Europese politiesamenwerking. Daarbij worden drie dominante discourses onderscheiden. Dit betreft respectievelijk het discours van het vangnet, waarbij de nadruk op lokale en nationale politiediensten wordt gelegd; het discours van het netwerk, dat de verbindingen tussen politieorganisaties over grenzen heen centraal stelt; en het discours van het korps, dat een eigen Europese politiedienst ambiëert. Inzicht in de elkaar beconcurrerende discourses helpt het debat rond Europese politiesamenwerking scherper te duiden. Zo is de spanning tussen de belangrijkste discourses te herkennen bij allerlei concrete onderwerpen van Europese politiesamenwerking.

Lidstaten en de relatie met het Europese niveau

Deze eerste categorie betreft artikelen die vanuit een nationaal perspectief bezien hoe de relatie met het Europese niveau vorm wordt gegeven. **Peter De Buyscher**, directeur internationale politiesamenwerking van de Belgische Federale Politie, behandelt hoe in België de internationale informatie-uitwisseling dient te worden geoptimaliseerd als gevolg van nieuwe internationale impulsen. Dit betreft Europese ontwikkelingen als interoperabiliteit tussen verschillende internationale informatiesystemen en nieuwe verordeningen in het raam van het Schengen Information System. Maar ook van belang zijn het nieuwe Benelux-verdrag en de aanbevelingen van de parlementaire onderzoekscommissie terreuraanslagen. En de Brexit leert ons hoe de informatie-uitwisseling met een 'gewezen' EU-land ook andere uitdagingen in petto heeft. Al deze nieuwe initiatieven vergen steeds meer en meer specialisatie over hoe informatie internationaal dient te worden uitgewisseld. Tegelijkertijd en misschien paradoxaal houden zij ook een tendens in tot meer decentralisering van de internationale databanken en communicatiekanalen naar de eindgebruiker, en dus 'naar het terrein'. Langs de ene kant dus meer mogelijkheden voor de eindgebruiker, langs de andere kant vereist dit gebruik meer kennis over de mogelijkheden en meer specialisatie gezien alle nieuwe ontwikkelingen en regelgevingen die op Europees niveau het daglicht zien en nationaal dienen te worden geïmplementeerd in onze politieorganisatie. Hoe wordt deze paradox overbrugd in de wijze waarop de Belgische politie zich organiseert op dit aspect van de internationale politiesamenwerking?

Frank Schuermans en **Ronny Saelens**, respectievelijk als lid-raadsheer en expert verbonden aan het Controleorgaan op de politionele informatie, kijken eveneens naar de Belgische situatie. Zij analyseren wat de rol van het Belgische controleorgaan is in het kader van politionele informatie bij Europese en internationale gegevensuitwisseling. De auteurs geven aan dat het noodzakelijk is om bij Europese politiesamenwerking aandacht te hebben voor het toezicht op de politie en haar functioneren binnen de EU en in het kader van de EU (politionele) regelgeving. Het nieuwste Belgische politioneel extern toezichtsorgaan, het Controleorgaan op de politionele informatie (COC) is hiervan een mooie en de wellicht enige illustratie binnen het domein van toezicht en controle op politie. Europese politiesamenwerking is mooi en noodzakelijk, maar de controle erop is vaak ondermaats en vooral onderbelicht. Het COC, als onder meer nationale dataprotectie autoriteit op de Belgische geïntegreerde politie, wil hierin een steen verleggen en speelt sinds 2018 een belangrijke rol wanneer het gaat over controle op Europese politionele informatiehuishouding en gegevensuitwisseling. In deze bijdrage wordt schematisch en in vogelvlucht een aantal dossiers van internationale en Europese politionele gegevensuitwisseling belicht, waarin het COC die toezichtsfunctie tracht waar te maken. Tevens worden de rol, mogelijkheden en beperkingen van het COC behandeld.

Het volgende artikel is van de hand van **Henk Huisjes**, oud-lector kennistransfer bij de Politieacademie en gastonderzoeker aan de Universiteit van Amsterdam. Hij hanteert een Nederlands perspectief en behandelt hoe de Nederlandse politie haar plek in de geopolitieke wereld kan benoemen. Hij stelt dat de door de Nederlandse politie gehanteerde slogan 'Verbonden met wijk, web en wereld' duidelijk is, maar ook nogal grofmazig. In dit artikel wordt een begrippenkader aangereikt dat een meer fijnmazige beschouwing mogelijk maakt. Geografische entiteiten in dit kader zijn: plaats, regio, infrastructuur, netwerk, territorium, schaal en ruimte. Elk van deze entiteiten is van belang voor

de organisatie van de politie, de dagelijkse politiepraktijk en het politieonderwijs. Tezamen vormen ze het politielandschap. In toenemende mate staat het Nederlandse politielandschap onder invloed van processen van internationalisering en globalisering. De relevantie van een geopolitieke benadering met betrekking tot de politie neemt daarmee toe. Welke beelden vormt de Nederlandse politie zich van haar 'plaats in de wereld'? En wat is de inbreng van andere, invloedrijke actoren? Voorgesteld wordt het begrippenkader te hanteren als een geopolitiek kompas binnen het politieberoep en het politieonderwijs.

Deze categorie sluit af met een opiniebijdrage van **Jan Struijs**, voorzitter van de Nederlandse Politiebond. Hij bepleit de oprichting van een Nederlandse FBI als antwoord op internationale problematiek. Zo benoemt hij het belang van internationale politie-samenwerking om dreigingen als georganiseerde misdaad, terrorisme en cybercrime te bestrijden. Naar zijn mening is de Nederlandse politie daar nu onvoldoende voor toegerust en schort het met name bij de internationale informatie-uitwisseling. Daar zou de oprichting van een Nederlandse FBI volgens hem een oplossing voor kunnen zijn. Een dergelijke dienst ziet Struijs als de grote stap voorwaarts om als Nederland een betrouwbare internationale partner te zijn.

Bilaterale samenwerking en de wisselwerking met Europa

Een tweetal artikelen beziet primair de wisselwerking tussen bilaterale samenwerking en multilaterale EU-voorzieningen. Dit betreft ten eerste een artikel van hoogleraar aan Tilburg University **Toine Spapens**, operationeel specialist/onderzoeker bij de afdeling Analyse & Onderzoek van de politie-eenheid Zeeland-West-Brabant **Stephan van Nimwegen**, en criminoloog bij de gemeente Tilburg **Rik Ceulen**. De auteurs behandelen hoe de aanpak van ondermijnende grensoverschrijdende criminaliteit gepaard gaat met een ingewikkeld samenspel van actoren op regionaal, nationaal en internationaal niveau, zowel beleidsmatig als uitvoerend. In deze bijdrage wordt dit krachtenveld aan de hand van twee casussen besproken: de aanpak van de drugscriminaliteit in het Nederlands-Belgische grensgebied en afvalsmokkel. De casuïstiek laat een verschil zien in dynamiek. Bij de internationale samenwerking op het vlak van de drugscriminaliteit in het grensgebied speelt het regionale niveau een hoofdrol, zowel beleidsmatig als uitvoerend, en is de sturing door de nationale overheid beperkt. Bij de aanpak van afvalsmokkel hebben daarentegen beleidsambtenaren en uitvoeringsorganisaties op nationaal niveau het voortouw. In beide gevallen treedt de EU op als faciliteerder en aanjager, bijvoorbeeld via informele samenwerkingsnetwerken zoals IMPEL en via de EMPACT-beleidscyclus, waarin uitvoerenden nadrukkelijk betrokken zijn. In de afgelopen jaren zijn als gevolg van de toepassing van een integrale aanpak ook bestuursrechtelijke en fiscaalrechtelijke instanties bij de grensoverschrijdende bestrijding van georganiseerde ondermijnende criminaliteit betrokken geraakt. De complexiteit van het krachtenveld waarin beleidsmakers en uitvoerders hun weg moeten vinden, is daarmee verder toegenomen.

Saskia Hufnagel, 'reader in criminal law' en 'co-director of the Criminal Justice Centre at Queen Mary University of London', analyseert hoe samenwerking tussen de eerste vijf Schengenlanden ook op Europees niveau consequenties heeft. Haar bijdrage is Engelstalig. This article explores European police cooperation strategies and focuses in particular on their bilateral, multilateral and regional legal development. The main

questions addressed are, first, which norm-making processes led from transnational agreements between the first five Schengen states to the establishment of EU police procedural law; second, whether and how EU legislation was subsequently implemented at national and transnational levels and, third, whether gaps in implementation triggered further norm development. It can be concluded that bi-/multilateral police cooperation frameworks not only tackle local crime and public order problems in border regions; rather, and consistent with the principle of subsidiarity, they provide experimental laboratories for the development and testing of advanced supranational cooperation frameworks before their ‘roll-out’ across the EU. Indeed, the Benelux and NebedeagPol cooperation contributed to the creation of the Schengen Convention. Conversely, the Schengen Convention impacted on regional initiatives. PCCCs were the direct result of implementation of the Schengen Convention and spread their practices horizontally throughout the EU.

Europa in relatie tot de lidstaten

Deze categorie beschouwt het Europese schaalniveau in relatie tot de lidstaten. Het eerste artikel is van de hand van **Gert Vermeulen**, **Wim Hardyns** en **Lieven Pauwels**, respectievelijk als ‘senior full professor’ en ‘associate professors’ verbonden aan de Universiteit van Gent. In hun Engelstalige artikel analyseren zij een specifiek netwerk. The European Crime Prevention Network functions as a versatile and multipurpose network within the European crime prevention field. As such, the Network appears quite fit to meet its objectives. However, whilst keeping the focus on its current objectives, partnerships and target groups, it could boost its market value, position and relevance. The Network must therefore enhance its visibility, broaden its target audiences reached and tackle language barrier problems, especially in order to enhance its relevance for practitioners at local level in the Member States. The Network may also become a more unique and lead European crime prevention player were it to develop specialization in crime prevention policies and/or strategies and invest more in academic research.

Bruno Frans, counter-terrorisme-expert bij de EU-Delegatie in Beiroet, en **Lara Lammers**, beleidsadviseur organisatieontwikkeling bij de directeur-generaal van de federale gerechtelijke politie, werpen in hun artikel een kritische blik op de werkzaamheden binnen de Europese beleidscyclus. In een eerste deel wordt het ontstaan van het instrument gekaderd in de politieke ontwikkelingen binnen de Europese Unie. Het tweede deel geeft beknopt toelichting bij het theoretisch model. In een derde deel beschrijft het artikel de concrete vertaling naar de praktijk. De vier fases van de cyclus worden onder de loep genomen om zo de bestaansreden van het model in de verf te zetten maar evengoed om de knelpunten te identificeren. Het vierde en laatste deel van de tekst bevat enkele verbetervoorstellen om de verderzetting van de cyclus te optimaliseren. Geconcludeerd wordt dat de Europese beleidscyclus voor de aanpak van ernstige en georganiseerde criminaliteit inhoudelijk geïnspireerd is op Lissabon, maar wordt geïmplementeerd op het ritme van Echternach.

Politiecommissaris EU van de Nederlandse politie **Petra Bakker** beziet in haar bijdrage de methodologie van de EU voor de gecoördineerde aanpak van de zware en georganiseerde criminaliteit. Het proces daarvoor is geformaliseerd, er is over een langere periode ervaring mee opgedaan en er is geëvalueerd. Dit artikel gaat in op de achtergrond, de organisatie en de werking voor de opsporingsdiensten. Hierbij wordt ingezoomd op

criminaliteitsontwikkelingen in Europa; het EU interne veiligheidsbeleid en COSI; de EU-beleidscyclus voor de gecoördineerde criminaliteitsbestrijding; de daaraan gerateerde Impact-samenwerkingsverbanden; de beleidsvoorbereiding in Den Haag ten behoeve van afstemming in Brussel; ervaringen en ontwikkelingen in de praktijk en de uitkomsten van een onafhankelijke evaluatie. Aan de hand van enkele voorbeelden, zoals met betrekking tot de samenwerking met niet-EU-landen en crimineel geld en witwassen, wordt aangegeven hoe processen nationaal en internationaal op elkaar inwerken. Ook worden enkele dilemma's geschetst.

In een opiniebijdrage van **Frederik Van Oost** en **Peter De Buyscher**, respectievelijk diensthoofd en directeur van de directie internationale politiesamenwerking van de Belgische Federale Politie, wordt Europol nader beschouwd. De opinie wordt geformuleerd vanuit strategisch, beleidsmatig perspectief en is gestoeld op de ervaringen van de auteurs, beiden gedurende meer dan een decennium respectievelijk plaatsvervangend lid en lid van de raad van bestuur van Europol. Er wordt een overzicht gegeven van de evolutie van de beleidsmatige aansturing van Europol en de rol van verschillende actoren daarbij zoals de Europese Commissie, Raad, Europees Parlement en lidstaten. Hun onderlinge verhouding bij de besluitvormingsprocessen betreffende Europol en hoe dit een rol speelt in de activiteiten, taken en interne organisatie van dit agentschap. Ook een visie over de evolutie van de taken van Europol zal worden aangeraakt en ten slotte zal tevens een inzicht gegeven worden in een aantal elementen die vervat zullen worden in de op til staande herziening van de Europol-verordening.

Het laatste artikel in deze categorie betreft een bijdrage van **Mariyana Radeva Berket** en **Dirk Vande Ryse**. Zij zijn beiden werkzaam bij Frontex, respectievelijk als 'coordinating officer' en 'director of the Situational Awareness and Monitoring Division', en behandelen de huidige positie van deze organisatie. Dit artikel is Engelstalig. The European Border and Coast Guard Agency, Frontex, has faced an unprecedented expansion of its mandate and tasks, to become in 2021 the fastest growing European Union Agency. This article discusses the position of Frontex at the crossroads of a dynamic political and operational environment. It highlights four dimensions that would have an effect on the Agency's development in the coming years and may require organisational and cultural adaptations to the way it operates. Firstly, the authors consider a 'digital transformation' encompassing both the Agency's Headquarters and its Standing Corps. A second dimension addresses the building up and the efficient utilisation of operational resources. The third dimension reflects the drive to become a truly intelligence-led Agency, ready to face the uncertainties posed by growing and evolving threats at the external borders. A fourth, underlying dimension, is the balance between fostering a culture of a fully-fledged law enforcement agency with executive powers in the field, ensuring unwavering commitment to protecting EU's external borders, and monitoring and safeguarding fundamental rights.

Europa in relatie tot de wereld

De laatste categorie richt zich op Europa in relatie tot de wereld. **Gert Vermeulen**, 'senior full professor' aan de Universiteit van Gent, beziet in deze Engelstalige bijdrage de problematiek van uitwisseling van e-evidence, binnen Europa en daarbuiten. In the global digital arena, a range of (communication) data, increasingly wanted as evidence in criminal matters, is stored, routed or otherwise processed in different places and

on or through different servers or platforms by or under the control of various types of providers, often having their main establishment in foreign jurisdictions. The resulting loss of location of such e-evidence overhauls traditional jurisdictional and mutual legal assistance rules in criminal matters. Competing and conflicting interest of states, companies and data subjects are at stake. Unilateral and single-sided territorial or market (access) approaches at national, bilateral or regional level are unlikely to offer satisfactory solutions. Taking account of the complexity of the e-evidence issue, the Council of Europe's global efforts to find common ground in a second Additional Protocol to the Budapest Convention, offer the best prospects for providing an internationally acceptable and sustainable data protection backbone for transnational e-evidence gathering.

Frank Van der Mueren, hoofd van de missie EUCAP Sahel Niger, geeft in zijn bijdrage een overzicht van de laatste ontwikkelingen in het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB) van de Europese Unie. Hij doet dat door te kijken naar de militaire en civiele missies en operaties in het buitenland. In het bijzonder worden de rol, objectieven en uitdagingen van de civiele missies beschreven vanuit een conceptueel en strategisch oogpunt, maar ook vanuit een praktische hoek, gebaseerd op de ervaring van de auteur als hoofd van de EUCAP-missie. In rapporten en audits komen een aantal zwakke punten, maar ook opportuniteiten steeds terug: het voeren van een coherent, gemeenschappelijk beleid door de EU-lidstaten, voldoende ruimte en flexibiliteit integreren in de mandaten om de missies toe te laten zich aan te passen aan veranderende veiligheidssituaties, het voeren van een duurzaamheidsbeleid en het juiste personeel en middelen ter beschikking stellen om objectieven te realiseren. Het recente civiele veiligheidspact moet een nieuwe impuls geven aan het hervormingsproces van de civiele missies.

Discussiestuk en boekbespreking

Het laatste deel van dit Cahier gaat in op een tweetal actualiteiten. **Guus Meershoek**, als lector politiegeschiedenis verbonden aan de Nederlandse Politieacademie, gaat in zijn discussiebijdrage in op het politievraagstuk in en na coronatijd. Het is een roerige tijd voor de samenleving. Ook aan politiewerk worden bijzondere eisen gesteld. In dit essay wordt getracht de Nederlandse politie te herijken, met inachtneming van de in de samenleving en bij het bestuur levende opvattingen over goed politiewerk en met het oog op de ingrijpende veranderingen in de behoefte aan politiezorg. Centraal staat de stelling dat die behoefte zich in drieën heeft gesplitst: in bescherming van lijf en goed, in herstel van verstoringen van het maatschappelijk verkeer en in ondersteuning in de zorg voor de directe leefomgeving. Bepleit wordt de organisatie van de Nationale Politie op die driedelige behoefte aan te laten sluiten. De huidige toestand biedt voldoende aanleiding.

Eveneens van de hand van **Guus Meershoek** is een recensie opgenomen van het boek *Op last Bezettingsoverheid aangehouden en naar elders vervoerd. Een verslag van de aanhouding, de wegvoering en de tewerkstelling van Amsterdamse politiemannen in de Tweede Wereldoorlog*. Aansluitend op de recensie is een weerwoord van de auteur van dit boek **Cor Gorissen** opgenomen.

De gasteditoren zijn van mening dat met dit Cahier een rijk overzicht wordt gegeven van de huidige thema's inzake Europese politiesamenwerking. We danken dan ook iedereen die hier een bijdrage aan leverde en wensen de lezer veel leesplezier.

Bibliografie

BRUGGEMAN, W. & N. KLIMA (2014). Internationalisering van veiligheid en de bestrijding van criminaliteit – Het post-Stockholm-programma als nieuwe hefboom? (locomotieftekst). *Orde van de dag*, 2014, 65.

FIJNAUT, C. (2018). *Een vreedzame revolutie. De ontwikkeling van de politieke en justitiële samenwerking in de Europese Unie*. Intersentia.