

GRENZENLOZE CRIMINALITEIT

# Aanpak over de grenzen

**Europa wordt steeds groter, de grenzen steeds opener. In een groot deel van Europa zijn de grenscontroles afgeschaft. Dat is goed voor de economische ontwikkeling en bewegingsvrijheid van Europese burgers. Maar ook voor de ontwikkeling van internationale, georganiseerde criminaliteit. Criminaliteit trekt zich altijd al minder aan van grenzen dan legaal verkeer, maar de open grenzen maken het deze organisaties wel erg gemakkelijk. Winnie Sorgdrager pleit voor Europese bepalingen voor de bestrijding van internationale, georganiseerde criminaliteit.**

## DOOR WINNIE SORGDRAGER

Het criminele bijeffect wordt zelden in de besprekingen betrokken, waarschijnlijk doordat Europese (en zelfs nationale) onderwerpen in verschillende compartimenten worden besproken. Een waarschuwing dat besluitvorming ook rekening moet houden met de criminaliteit, ziet men al snel als onnodig bemoeilijkend. Later blijkt vaak dat dit ten onrechte was, en reden voor grote zorgen. In eigen land gaat dat net zo. We zijn een open land en willen voor het bedrijfsleven een aantrekkelijke vestigingsplaats zijn. Mede daardoor is Amsterdam een world trade centre voor duistere transacties en voor de Russische maffia een witwasparadijs. Het is dus belangrijk dat besluitvorming over economische onderwerpen wel degelijk rekening houdt met gevolgen in de sfeer van criminaliteit.

## Schaal van strafrecht

Betrokkenen bij de toepassing van strafrecht zijn nog altijd in hoofdzaak nationaal georiënteerd, of zelfs dat nog niet eens. Strafrechtbeoefenaars helpen in het algemeen niet mee omdat velen ervan overtuigd zijn dat het Nederlandse strafrechtelijk systeem het beste ter wereld is. Dit strafrechtelijk nationalisme vinden we overigens niet alleen in Nederland. Aangezien criminaliteit zich echter voordoet op diverse niveaus, moet ook de bestrijding op die niveaus plaatsvinden. Lokale criminaliteit moet lokaal worden aangepakt, of het nu gaat om veelvoorkomende criminaliteit of (ongeorganiseerde) misdrijven zoals moord, doodslag en verkrachting. Bij georganiseerde of groepsriminaliteit die de regionale schaal overstijgt, heeft een landelijke aanpak de voorkeur.

Het is merkwaardig hoe terughoudend ook de Nederlandse politiekorpsen zijn als het gaat om zaken die de eigen regio overstijgen. Zij willen vasthouden aan regionale kernteams bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit en weigeren te erkennen dat de bestrijding van criminaliteit op landelijk niveau een landelijk team vereist. Om de eigen winkel maar te behouden bedenken zij ingewikkelde constructies voor 'bovenregionale' samenwerking. Het is verbazingwekkend dat de politiek zich blijft richten naar deze bekrompen houding van korpschefs en korpsbeheerders. Laat staan dat je met een dergelijke mentaliteit kunt komen tot de effectieve bestrijding van internationaal georganiseerde criminaliteit, bijvoorbeeld op het niveau van de Europese Unie. Maar gelukkig zien ook steeds meer politici en bestuurders in dat de blik moet verruimen naar een landelijke recherche en meer internationale samenwerking en afstemming, ook in wetgeving.

## Internationale samenwerking

Interpol is een oud, wereldwijd samenwerkingsverband waaraan vele landen deelnemen. En dus evenveel uiteenlopende rechtssystemen, wat de samenwerking ingewikkeld maakt. Interpol spoort geen misdrijven of criminele groeperingen op. De politieorganisaties van de samenwerkende landen verstrekken opsporingsgegevens, zoals opsporingsbevelen en criminele inlichtingen, die Interpol weer kan doorgeven aan de politie van andere landen. Doordat de deelnemende landen echter zulke verschillende rechtssystemen hebben, is niet ieder land zomaar bereid zijn gegevens

aan Interpol te verstrekken. Sommige landen hebben weinig waarborgen voor verdachten, in andere tiert de corruptie zo welig dat niet duidelijk is wie de beschikking over de gegevens krijgt. Hierdoor functioneert Interpol lang niet optimaal.

Op Europees niveau is de samenwerking beter, hoewel de effectiviteit tot nu toe tamelijk beperkt is gebleven. (Hiermee doel ik niet op de bilaterale gegevensuitwisseling, want die heeft juist dankzij de samenwerking in bijvoorbeeld Europol een grote vlucht genomen.) De Europese samenwerking wordt geregeld in de zogenaamde 'derde pijler' van de Europese Unie, die het terrein bestrijkt van justitie en binnenlandse zaken. De derde pijler is overwegend intergouvernementeel, wat betekent dat de besluitvorming unaniem moet zijn. Daardoor gaan de ontwikkelingen langzaam; versnellingen doen zich hooguit voor na schokkende gebeurtenissen zoals de zaak-Dutroux en de aanslagen van 11 september 2001. Niettemin is er in de loop der jaren wel het een en ander tot stand gebracht, onder meer bij de harmonisering van definities ('georganiseerde criminaliteit') en bij strafbaarstelling (verspreiding en bezit van kinderporno). De onderhandelingen zijn echter altijd moeizaam omdat ieder land de neiging heeft om alles goed te vinden wat in overeenstemming is met het eigen strafrecht, en bezwaar te hebben als dat niet zo is.

#### **Harmonisering**

De Nederlandse houding ten aanzien van Europa is enigszins paradoxaal. Enerzijds grote druk op Europa om meer te harmoniseren en meer samen te werken bij de opsporing van georganiseerde criminaliteit, maar tegelijkertijd de wens om alles volgens Nederlandse normen te laten gebeuren. Dat kan natuurlijk niet. Het streven moet zijn te komen tot een systeem dat het best mogelijke evenwicht biedt tussen enerzijds effectiviteit en doelmatigheid en anderzijds belangen van de burger, zoals in het algemeen de belangen van privacy en meer in het bijzonder de

belangen van een verdachte.

Ook al trappen lidstaten zo nu en dan fors op de rem, toch is intussen onontkoombaar sprake van harmonisering. In het strafrecht, maar ook in het strafprocesrecht.

Bijvoorbeeld op het gebied van de uitlevering. Ook de jurisprudentie van het Europese Hof

voor de Rechten van de Mens (EHRM) in Straatsburg heeft een harmoniserende werking. Herhaaldelijk

moeten de strafprocedures worden aangepast aan die uitspraken. De ene lidstaat laat zich meer aan die jurisprudentie liggen dan de andere, maar uiteindelijk dwingt het Verdrag van Amsterdam de lidstaten wel zich te richten naar het EHRM.

#### **Europol**

Europol begon als Europese Drugs Eenheid (EDE), een politie-eenheid die zich bezighield met de bestrijding van drugshandel. Lidstaten wisselen binnen deze eenheid gegevens uit over drugscriminaliteit. Het Europolverdrag, dat EDE omvormde, is in 1995 getekend en in 1998 geratificeerd. Europol wisselt niet alleen gegevens uit, zoals EDE, maar kan ze ook

opslaan, analyseren, eigener beweging doorgeven en registers bijhouden. Er heeft lange tijd een felle discussie gewoed of Europol ook 'executieve bevoegdheden' mocht hebben en

dus daadwerkelijk zou mogen deelnemen aan opsporingsonderzoeken.

De EU stelde tijdens het Nederlandse voorzitterschap in de eerste helft van 1997 een actieplan vast voor de bestrijding van georganiseerde criminaliteit, waarmee voor de voorzitter ook een belangrijke ambitie werd gerealiseerd: niet langer ad-hocbeslissingen maar een planmatige ontwikkeling van de Europese samenwerking. Toegegeven, het was een begin en het moet verder uitgebouwd worden.

Eén andere wens tijdens het voorzitterschap was de inrichting van een 'EU-magistraat', een Europees justitieel toezicht op de verrichtingen van Europol om bezwaren tegen uitvoerende bevoegdheden van Europol weg te

## ***Internationale criminaliteit eist internationale opsporing***

## ***Amsterdam een world trade centre voor duistere transacties en voor Russische mafia een witwasparadijs***

nemen. Daarmee zouden medewerkers van Europol kunnen gaan deelnemen aan internationaal samenwerkende politieteams en zou de justitiële samenwerking bovendien op hetzelfde niveau komen als de politieke.

Europol zou op grond van misdaadanalyses adviezen kunnen geven aan lidstaten over het starten van een onderzoek tegen een bepaalde criminale groepering en betrokken landen kunnen samenbrengen. Functionarissen van Europol kunnen ter ondersteuning deelnemen aan het werk van uitvoerende politieteams, die vooralsnog niet op ruime schaal gemengd kunnen zijn. Het Nederlands-Duits verdrag dat gezamenlijk onderzoek mogelijk maakt zou echter goed kunnen verbreden naar de hele EU, waarmee we een Europese politie krijgen. Juist Nederland heeft zich daar tot dusverre tegen verzet en dat is terecht zolang een goede justitiële controle niet is geregeld en de werking van het rechtssysteem in nieuwe lidstaten nog te veel te wensen overlaat. Een EU-magistraat is er nog niet en zal waarschijnlijk ook niet komen zolang de verschillen tussen de lidstaten te groot. Daarvoor is wellicht een volgende schokkende gebeurtenis nodig, of een schandaal met Europol. Wel bestaat inmiddels 'Eurojust', een eerste vorm van samenwerking tussen officieren van justitie.

### Nieuwe lidstaten

Binnen de huidige EU-landen bestaan grote verschillen in het functioneren van politie, in de wettelijke waarborgen voor burgers in het algemeen en meer in het bijzonder bij de opsporing van criminaliteit en de bejegening van verdachten en gedetineerden. Zoals gezegd zijn deze verschillen medeoorzaak van de trage Europese besluitvorming. Want landen die hun zaken naar hun mening verantwoord hebben geregeld, willen niet dat Europese samenwerking daaraan afbreuk doet. Veel overeenkomsten gaan uit van vertrouwen in elkaars rechtssysteem, maar daarvoor moet natuurlijk wel een basis bestaan. Nu de EU wordt uitgebreid met tien nieuwe lidstaten, is bezorgdheid gerechtvaardigd. Maar bij de onderhandelingen over toetreding lag het accent hoofdzakelijk op economische ontwikkelingen. Voldoen de landen in dat opzicht aan de Europese standaarden, dan zijn ze in beginsel klaar voor toetreding. Daartoe moet ook alle bestaande EU-wetgeving (het *acquis communautaire*) worden overgenomen en de Kopenhagen-criteria

voor het functioneren van het bestuur, de onafhankelijkheid van de rechtspraak en dergelijke. Maar iedereen weet dat wetten van papier zijn en dat het op de uitvoering aankomt. Zoals bekend schort daar nog wel wat aan. Er is veel geïnvesteerd in opleidingen van ambtenaren, politie en justitie, maar

we zijn er nog lang niet.

In sommige landen is corruptie nog een groot probleem en de politie functioneert ook nog lang niet over de hele

linie naar behoren. In de hoofdsteden gaat het wel, elders is het vaak nog bedroevend.

Kennis en vaardigheden zijn nog niet op niveau en de lang niet overal uitgebannen corruptie is maakt Europese samenwerking, met de uitwisseling van zeer vertrouwelijke gegevens, zelfs tot een enorm risico.

### Toekomst

Ondanks alle huidige perikelen moeten we natuurlijk wel blijven nadenken over verdere

FOTO: DENNIS SPIES



## Interpol functioneert lang niet optimaal

Europese samenwerking op het gebied van strafrecht. In 1798 werd de rechtshandhaving in de nieuwe Nederlandse eenheidsstaat opgeschaald van provinciaal naar nationaal niveau en kwam er één wetboek van strafrecht en van strafvordering.

Tweehonderd jaar later is het tijd voor verdere opschaling. Ik pleit niet voor een Europees wetboek van strafrecht en

strafvordering dat de hele materie bestrijkt, maar wel voor Europese bepalingen voor de bestrijding van internationale georganiseerde criminaliteit. Want momenteel worden ad hoc steeds nieuwe delicten aan het takenpakket van Europol toegevoegd, beginnend bij

drugshandel, daarna onder andere handel in gestolen auto's, in nucleair materiaal en financiële criminaliteit. Toen de kinderporno werd toegevoegd was de politieke druk zo groot dat de begrenzing "internationaal georganiseerde criminaliteit" enigszins uit het oog werd verloren. En na de terroristische aanslagen kon op het gebied van terrorismebestrijding ineens heel veel. Ondanks de terughoudendheid van landen die voordien weinig met terrorisme te maken hadden gehad, omdat zij strafrechtelijke opsporing en het werk van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten goed uit elkaar wilden houden.

Een illustratie is de strafzaak in Rotterdam tegen enkele van terrorisme verdachte mannen, waarbij de rechter bepaalde dat bepaalde gegevens van de

AIVD niet in de strafrechtsprocedure gebruikt mochten worden. Dat deze uitspraak in hoger beroep enigszins is genuanceerd, doet verder geen afbreuk aan het principe. Nu iedereen te maken heeft met terroristische dreigingen is de terughoudendheid inmiddels veel minder geworden. Het lijkt wel alsof we ons de luxe van de nuance en de waarborg van mensenrechten niet meer kunnen permitteren.

#### **Voortschrijdende eenwording**

Maar het is niet goed als het strafrechtelijk werkerterrein op EU-niveau alleen maar op deze ongestructureerde manier wordt uitgebreid. Daarin moet systeem komen. Allereerst moet daarvoor de discussie gevoerd worden

over de omvang van de Europese samenwerking en het evenwicht tussen noodzakelijke bevoegdheden en waarborgen voor de burger. Een gebrekkige besluitvorming en een gefragmenteerd stelsel van afspraken zijn niet meer adequaat in een Europa waarin op andere gebieden de eenwording steeds verder voortschrijdt.

Een andere belangrijke vraag is in hoeverre de hele strafrechtelijke procedure ook op Europees niveau georganiseerd moet worden. Ik pleit wel voor een Europees openbaar ministerie, dat enerzijds controle uitoefent op de Europese opsporingswerkzaamheden en anderzijds belast is met de vervol-

ging van concrete strafzaken. Maar ik denk niet dat het nodig is een Europese rechtbank op te richten. De zaken kunnen worden berecht door de meest in aanmerking komende nationale rechtbank. Nationaal gaat dat ook zo in Nederland: zaken die een landelijk team opspoort, worden berecht in het arrondissement dat daarvoor de meeste aanknopingspunten biedt.

Een EU-wetboek moet duidelijk aangeven wat we verstaan onder georganiseerde criminaliteit (lidmaatschap van een criminele organisatie), welke maximumstraffen daarvoor gelden, bepalingen over deelnemingsvormen en andere algemene bepalingen. Daarbij doet het er niet zo veel toe welke delicten zo'n organisatie pleegt, wat nog eens benadrukt

dat de tot dusver gevolgde benadering minder relevant is met het steeds maar weer toevoegen van andere, met name genoemde delicten aan het werkerterrein van Europol. Een EU-wetboek moet ook de bevoegdheden van Europol regelen, het toezicht daarop, de procedures tot het moment dat een nationale rechtbank wordt ingeschakeld en de wijze waarop dat gebeurt. Kortom, het komende Nederlandse voorzitterschap kan met de nodige mooie plannen aan de slag!

## **Alsof we ons luxe van de nuance en waarborg van mensenrechten niet meer kunnen permitteren**

## **Nu de EU wordt uitgebreid, is bezorgdheid gerechtvaardigd**