



EUROPOL

Het ontstaan van de Europese Veiligheidsdienst

Maarten Berkelaar

Studentnummer: 4099222

Naam Begeleider: dr. Liesbeth van de Grift

Hoofdrichting: Geschiedenis

Universiteit Utrecht – faculteit
Geesteswetenschappen

Aantal woorden: 8572

10 mei 2016

Samenvatting

Deze scriptie geeft antwoord op de vraag welke factoren vanaf 1991 tot aan het in werking treden van Europol in 1999 invloed hebben gehad op de inrichting van Europol. Om deze vraag te beantwoorden wordt er ten eerste gekeken naar de doelstelling van Europol. Het blijkt dat de taken van Europol steeds meer zijn uitgebreid en de uiteindelijke doelstelling van Europol is om internationale misdaad te bestrijden en voorkomen. Ten tweede wordt er gekeken naar de ontwikkeling van politiesamenwerking in Europa. Hier wordt ingegaan op het feit dat er na de Tweede Wereldoorlog steeds meer intergouvernementele organisaties ontstonden. Soevereiniteit bleef daarnaast een obstakel voor de samenwerking. Ten slotte wordt de invloed van voorgangers in ogenschouw genomen. Hieruit blijkt dat er sprake is van padafhankelijkheid en dat de TREVI groep de meeste invloed heeft gehad op Europol, en dat Europol in feite een legitieme voortzetting van de TREVI groep is.

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	1
1. Inleiding	3
2. Europol en Europa.....	6
2.1 Europese integratie	6
2.2 Verdrag van Maastricht en Amsterdam.....	7
2.3 De kritiek op Europol.....	8
2.4 Conclusie.....	10
3. De doelstelling van Europol.....	12
3.1 Uitbreiding van taken	12
3.2 Conclusie.....	14
4. Internationale ontwikkelingen in politiesamenwerking	15
4.1 De Twee Wereldoorlogen	15
4.2 Groeiend belang internationale misdaad	16
4.4 Schengen	17
4.3 Terrorisme	18
4.5 Conclusie.....	20
5. De invloed van de voorgangers.....	22
5.1 Besluitvorming	22
5.2 Interpol	23
5.3 TREVI & EDU	24
5.4 Conclusie.....	27
6. Conclusie	28
Bibliografie	30

1. Inleiding

'The idea of establishing some form of cooperation between European police forces to tackle transnational crime is as old as the notion of European unity itself'.¹ Als dit citaat uit het tienjarig jubileumverslag als uitgangspunt wordt genomen, lijkt het onvermijdelijk dat er ooit een officieel, legitiem Europees politieagentschap in het leven zou worden geroepen. In 1999 was dit dan ook het geval met de oprichting van Europol. Het ontstaan van Europol is echter niet over rozen gegaan en het was ook niet zo dat de Europese politici altijd al een overkoepelende, intergouvernementele organisatie als Europol voor ogen hadden.² Als naar de kritieken wordt gekeken valt op dat ze vooral over soevereiniteit en de legitieme basis van Europol binnen Europa gaan. Een opsomming van de andere vragen die gesteld werden bij de oprichting van Europol werd gegeven door Sir Roger Birch, voormalig politiecommissaris van Sussex en voorzitter van de vereniging van politiecommissarissen:

I cannot begin to conceive the difficulties they would face.' 'How many officers in the team - five, five hundred, five thousand? Where are they to be based - Rome, Paris, Dublin or Wiesbaden, within Interpol or at least on their extra-territorial land? To whom would they be accountable? What are their terms of reference?'³

Hierbij komen nog de opmerkingen van enkele, niet nader genoemde, hooggeplaatste ambtenaren waaruit blijkt dat ze terugverlangen naar de tijd vóór Europol. Toen hoefden zij namelijk geen rekeningen te houden met de moeilijke structuren en regels die de complexe Europese regelingen met zich mee brachten. Men verlangde naar de simpliciteit van de voorgangers van Europol en met name naar de belangrijkste van haar voorgangers, de TREVI groep. Deze ambtenaren spraken zelfs van de 'TREVI blues'.⁴ Zoals blijkt hebben deze kritiekpunten vooral te maken met de integratie van Europol in Europa en dus met de Europese integratie. De grote vraag bij de inrichting van Europol was of het een supranationaal of intergouvernementeel karakter moest hebben. Uiteindelijk is er dus gekozen voor een intergouvernementele indeling. Volgens Christian Kaunert, professor internationale politiek aan de Universiteit van Dundee, is één van de verklaringen voor de ineffectiviteit van Europol tegen terrorisme het gegeven dat Europol niet over supranationale machten beschikt. Als het

¹ Europol, '10 Years of Europol, 1999-2009', *Europol Police Office* (2009) 7.

² Desmond Dinan, *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration* (Basingstoke 2005) 564.

³ Rachel Woodward, 'Establishing Europol', *European Journal on Criminal Policy and Research* 1 (1993) 4, 7-33, aldaar 23.

⁴ Jörg Monar, 'Common threat and common response? The European Union's Counter-Terrorism Strategy and its Problems', *Government and Opposition*, 42 (2007) 3, 292-313, aldaar 292.

dit wel had kon er namelijk eerder en effectiever worden ingegrepen doordat er geen sprake van veto's kan zijn.⁵ Dit alles roept dan ook de vraag op waarom Europol niet ingericht is volgens dit supranationale model.

Deze scriptie zal onderzoeken welke factoren vanaf 1991 tot het in werking treden van Europol in 1999 invloed gehad hebben op de intergouvernementele inrichting van Europol. Om deze vraag te beantwoorden zullen een aantal zaken onderzocht worden. Ten eerste is het van belang om te achterhalen wat het voorgenomen doel van Europol was. Ten tweede is het van belang om te onderzoeken hoe politiesamenwerking zich in de twintigste eeuw heeft ontwikkeld. Door naar de internationale situatie en omstandigheden te kijken zal duidelijk worden onder welke omstandigheden en context Europol is opgezet. Een van de belangrijkste van deze veranderingen was het Schengenverdrag van 1985. Als gevolg van het Schengenverdrag kunnen mensen en goederen zonder controle de grenzen van (de meeste) Europese landen oversteken. Voor de politiediensten van Europa had dit dan ook grote gevolgen. Als derde factor zal naar de rol van de voorgangers van Europol gekeken worden. Het functioneren van de voorgangers van Europol heeft ongetwijfeld een rol gespeeld in de manier waarop Europol werd ingericht. Hier zal vooral worden stilgestaan bij de directe voorganger van Europol, de TREVI groep en de Europol Drugs Unit (directe voorganger van Europol die van 1993 tot 1999 operationeel was en in 1999 werd opgenomen in Europol). Zoals dus blijkt zijn er tal van factoren die een mogelijke invloed hebben gehad op de manier waarop Europol werd opgericht. De vragen waar hier dan ook naar gekeken worden zijn, ten eerste, wat waren de doelstellingen van Europol? Ten tweede, welke ontwikkeling is er op het gebied van politiesamenwerking? En ten slotte, in hoeverre hebben de voorgangers van Europol invloed gehad op de in- en oprichting ervan?

Het onderzoek zal zich focussen op de periode 1990-1999, echter zal er ook onderzoek worden gedaan naar een eerdere periode om de oprichting van Europol in haar context te plaatsen. Het onderzoek begint in 1990, omdat de Duitse Bondskanselier Helmut Kohl toen met het voorstel kwam om een Europese FBI te creëren die voor de veiligheid van Europa moest zorgen.⁶ Dit zou later Europol worden. In deze periode is het daarnaast ook goed mogelijk om de invloed van de voorgangers van Europol te onderzoeken en te kijken naar het effect dat het

⁵ Christian Kaunert, 'Europol and EU Counterterrorism: International Security Actorness in the External Dimension', *Studies in Conflict & Terrorism* 33 (2010) 7, 652-671, aldaar 656.

⁶ Woodward, 'Establishing Europol', 7.

Schengenverdrag voor Europa met zich meebracht. Het onderzoek eindigt in 1999 met het operationeel worden van Europol.

Doordat Europol een belangrijke functie heeft en hier veel kritiek op kreeg en nog steeds krijgt, is het van belang om te onderzoeken hoe Europol is begonnen en om verklaringen te vinden voor de manier waarop dit is gebeurd. Door naar de historische wortels van Europol te kijken kunnen de verklaringen voor het ontstaan van Europol worden gevonden en kan de kritiek die op Europol werd geuit in context worden geplaatst.

In dit onderzoek zullen een aantal primaire bronnen worden gebruikt. Zo zal er gebruik worden gemaakt van de tekst van de 'Europol Convention' (1995) en het Verdrag van Maastricht (1992). Uit het eerste document, de 'Europol Convention', komen de taken en de doelstelling van Europol naar voren. Uit het Verdrag van Maastricht zal duidelijk worden in welke context het ontstaan van Europol geplaatst moet worden. Ten slotte zal het werk 'The history of international police cooperation' van Nadia Gerspacher een belangrijke rol spelen. Het werk van Gerspacher biedt een overzicht van de ontwikkelingen op het gebied van politiesamenwerking. Zodoende schetst Gerspacher een achtergrond waartegen de inrichting van Europol gezien moet worden. In deze scriptie wordt de inrichting van Europol in een groter kader van de ontwikkeling van politie-integratie en Europese integratie in het algemeen belicht en wordt verklaard waarom Europol is ingericht op intergouvernementele manier is ingericht.

Ten eerste zal er kort een beschrijving worden gegeven van de oprichting van Europol, en zal er verder worden ingegaan op de kritiek die Europol heeft gekregen. Vervolgens zullen de deelvragen achtereenvolgens beantwoord worden. Ten slotte zal de hoofdvraag worden beantwoord in een concluderend hoofdstuk. Op deze manier zal antwoord worden gegeven op de vraag welke factoren in de periode 1990-1999 invloed hebben gehad op de inrichting van Europol.

2. Europol en Europa

In de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw was er al vraag naar een vorm van geformaliseerde politiesamenwerking binnen Europa. Met het verdrag van Maastricht in 1992 kreeg het idee van een geformaliseerde vorm van politiesamenwerking in Europa voor het eerst echt substantie. Het was uiteindelijk de organisatie - die de naam Europol zou gaan dragen - die hiervoor moest gaan zorgen. In dit hoofdstuk zal als eerste worden uitgelegd hoe de rol van Europol in de Verdragen van Maastricht en Amsterdam is omschreven. Daarna zal de kritiek op Europol verder worden toegelicht.

2.1 Europese integratie

Om te verklaren hoe Europol haar vorm en bevoegdheden heeft gekregen die het vandaag de dag heeft is het van belang om naar Europese integratie als geheel te kijken en welke rol integratie op politieel gebied hierin speelt. Integratie op politieel gebied is gevoeliger dan integratie op andere gebieden doordat het direct de soevereiniteit en veiligheid van een staat en haar inwoners beïnvloedt.

De twee belangrijkste theorieën over Europese integratie zijn het neofunctionalisme en het intergouvernementalisme. Deze twee theorieën staan lijnrecht tegenover elkaar als het over Europese integratie gaat. Het neofunctionalisme, met als voornaamste voorvechter de Amerikaanse politicoloog Ernst B. Haas, ziet een afname van het belang van de natiestaat in de Europese integratie. Volgens deze theorie zouden de gekozen ambtenaren inzien dat de doelen die men met Europa nastreefde het beste op een supranationale manier bereikt konden worden. Binnen het neofunctionalisme staat supranationale besluitvorming zodoende boven de staat. Deze besluitvorming vindt plaats op basis een meerderheid. Het logische gevolg is dan ook dat landen een voorstel niet kunnen blokkeren. Hierdoor wordt de besluitvorming effectiever, maar leveren de lidstaten dus wel een deel van hun soevereiniteit in.⁷

Naast het neofunctionalisme is er de theorie van het intergouvernementalisme. Deze theorie ontkent de wijze van Europese integratie die het neofunctionalisme voorstelt. De voornaamste denkers van het intergouvernementalisme zijn Stanley Hoffman, professor aan de Harvard University, en Andre Moravcsik, professor op het gebied van politiek en gespecialiseerd in de Europese Unie, werkzaam op de Princeton University. Het intergouvernementalisme stelt dat overheden de controle hebben over Europese integratie. Als er sprake is van een toename in macht op supranationaal niveau dan zijn het de staten die hier

⁷ EU Politics, 'Neo-functionalism', <http://testpolitics.pbworks.com/w/page/25795541/Neo%20-%20functionalism> (2 mei 2016).

voor gezorgd hebben. Deze beslissingen worden genomen met het eigenbelang van de nationale staten – en hun eigen politieke agenda – in het achterhoofd. De afhankelijke nationale staten behouden in deze theorie dus de macht in plaats van dat ze (een deel van) hun macht afstaan, zoals dit in de theorie van het neofunctionalisme het geval is. Besluiten binnen het intergouvernementele model worden dan ook unaniem genomen. Hier kan het dus wel zo zijn dat een land een voorstel of besluit blokkeert doordat het, bijvoorbeeld, niet in het belang van de eigen nationale agenda zou zijn.⁸

2.2 Verdrag van Maastricht en Amsterdam

Binnen het Verdrag van Maastricht uit 1992 stonden onderwerpen rondom Justitie en Binnenlandse zaken centraal. Met name Duitsland wilde de, toen nog, Europese Gemeenschap sterker maken op het gebied van Justitie en Binnenlandse zaken. Uiteindelijk werd besloten om van het punt Justitie en Binnenlandse zaken één van de drie nieuwe pijlers binnen de Europese Unie te maken. De eerste pijler was de ‘pijler van economisch, sociaal en milieubeleid en asiel en migratie’. De tweede pijler was de ‘pijler van Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid’. Deze twee pijlers berusten op supranationale besluitvorming. De derde pijler van de EU, die dus de naam Justitie en Binnenlandse zaken kreeg, steunde op intergouvernementele samenwerking tussen de lidstaten en omvatte samenwerking in het bestrijden van de criminaliteit.⁹

Deze derde pijler bestond uit ‘gebieden van gedeelde interesse’ binnen de EU. In totaal bestond de derde pijler toen uit de volgende negen onderdelen: asiel, passeren van externe grenzen, immigratie, strijden tegen drugsverslaving, strijden tegen fraude op een internationale schaal, gerechtelijke samenwerking in civiele zaken, gerechtelijke samenwerking in criminele zaken, douanesamenwerking en ten slotte politiesamenwerking. Wat opvalt aan deze punten is dat de laatste drie (gerechtelijke samenwerking in criminele zaken, douanesamenwerking en politiesamenwerking) in vergelijking met de rest van de punten wrijving kunnen opleveren met het concept van nationale soevereiniteit. Zoals zo vaak is samenwerking op punten die veel met nationale soevereiniteit te maken hebben altijd politiek gevoelig.¹⁰

In de jaren na het Verdrag van Maastricht bestond er de mogelijkheid om enkele punten uit de derde pijler naar de eerste pijler over te brengen. Dit betekende dat de punten van een

⁸ EU Politics, ‘Neo-functionalism’, <http://testpolitics.pbworks.com/w/page/25795541/Neo%20-%20functionalism> (2 mei 2016).

⁹ Dinan, *Ever Closer Union*, 566.

¹⁰ *Ibidem*, 567.

intergouvernementele samenwerking naar een supranationale samenwerking ging. De punten die in de eerste pijler stonden berustten namelijk op supranationale besluitvorming. Zo wilde landen als Duitsland en de Benelux-landen een rol voor het Europese Hof van Justitie als het om Europol ging. Groot-Brittannië, Denemarken en Zweden waren hier dan weer ten zeerste op tegen, omdat zij zo weinig mogelijk bevoegdheden wilden verliezen.¹¹ De genoemde laatste drie punten uit de derde pijler werden uiteindelijk niet opgenomen in de eerste pijler. Dit laat duidelijk zien dat de meeste lidstaten op deze punten alleen op een intergouvernementele manier wilde samenwerken. Zo hoefden de lidstaten namelijk niet al hun bevoegdheden af te staan en behielden ze hun eigen inspraak. Intergouvernementele besluitvorming berust namelijk op unanieme besluitvorming. Zodoende kan er geen sprake zijn van ongewenste overdracht van bevoegdheden door een verdrag.¹² Ten slotte zou de Europese Commissie volgens het Verdrag van Maastricht volledig worden betrokken bij de derde pijler. Het Europese Parlement daarentegen werd slechts gelimiteerd betrokken, dit zorgde dan ook voor een democratisch deficit doordat het enige democratisch gekozen Europese bestuursorgaan, het Europese Parlement, dus weinig tot geen inspraak had.¹³

Het debat van 1993 werd uiteindelijk in 1996 opgelost door het Hof van Justitie een besluit te laten nemen over de interpretatie van de Europol Conventie. Een andere verandering in het Verdrag van Amsterdam was dat de derde pijler nu beperkt werd tot politiesamenwerking en gerechtelijke samenwerking in criminele zaken. De derde pijler is wel intergouvernementeel gebleven. Zo hebben de Europese Commissie, het Europese Parlement en het Hof van Justitie na het Verdrag van Amsterdam slechts gelimiteerde invloed op wat er gebeurt in de derde pijler.¹⁴

2.3 De kritiek op Europol

Nu duidelijk is geworden welke positie Europol binnen de EU vervult is het tijd om te kijken naar de kritieken die Europol heeft gekregen. Zoals in de inleiding al kort is opgemerkt heeft Europol met de nodige kritieken te doen gehad. De kritiek op Europol concentreert zich vooral op de gebieden van soevereiniteit en de legitimatie. Zo zijn er drie politieke groepen die zich

¹¹ Ibidem, 569.

¹² Europa Nu, 'Intergouvernementeel', <http://www.europa-nu.nl/id/vh7dotfrcozz/intergouvernementeel> (21 maart 2016).

¹³ Dinan, *Ever Closer Union*, 567.

¹⁴ Ibidem, 571.

over drie verschillende zaken zorgen maken als het op Europol en veiligheidsorganisaties in het algemeen aankomt.¹⁵

Zo zijn er ten eerste de liberalen. De liberalen maken zich met name zorgen over het feit dat de privacy en vrijheid van de burgers van de EU in het geding komen door organisaties zoals Europol. Volgens de liberalen zouden veiligheidsdiensten gebruik maken van de angst voor misdaden om zo nog meer controle over de bevolking te krijgen. Organisaties zoals Europol zouden dit doen door steeds meer informatie over de Europese bevolking te verzamelen, ook van leden van de bevolking die niet betrokken of verdacht worden van misdaden.¹⁶ Enkele zaken die de liberalen als kwaadaardig zien zijn dan ook het moeten afstaan van vingerafdrukken en het gebruik maken van videocamera's om de situatie in de gaten te houden.¹⁷

Ten tweede zijn er de socialisten of sociaaldemocraten. Zij hebben vooral kritiek op het gebrek aan democratische controle als het om veiligheidsorganisaties gaat. Het democratische deficit komt dus hier vooral bij de socialisten en sociaaldemocraten als probleem terug. Een ander probleem dat de sociaaldemocraten zien is het punt van immigratie. Socialisten en sociaaldemocraten zijn altijd voorstanders geweest van een Europa met open grenzen. Doordat veiligheidsorganisaties nu sterkere controles uitvoeren bij personen die de externe Europese grenzen over willen gaan vrezen zij dat er nu minder mensen in Europa worden toegelaten. Dit is volgens deze politieke groep een groot probleem, omdat zo de culturele diversiteit van Europa zo achteruit zou gaan.¹⁸

De laatste politieke groep zijn de nationalisten. Het grootste probleem dat zij zien is het verlies van soevereiniteit. Volgens deze groep is de politie iets dat bij één natie hoort. Deze groep vreest vooral dat, door het overbrengen van een deel van de zeggenschap over de politie, ze een belangrijk deel van hun soevereiniteit verliezen. Voor deze groep is de politie immers de beschermheer van de staat en daarmee ook van de soevereiniteit van de natie. Daarnaast zien de nationalisten ook een probleem met het feit dat de verzamelde data aangaande misdrijven en

¹⁵ Bartosz Skłodowski, 'An Analysis of the Criticism of the Area of Freedom and Security and Justice of the European Union', <http://oapuw.pl/wp-content/uploads/2013/03/skodowski-b.-an-analysis-of-the-criticism-of-the-area-of-freedom-security.pdf> (22 maart 2016), 106.

¹⁶ Igor Caldeira, 'Security or Freedom, is it really the question?', *New Libertas* 6 (2008), aldaar 7.

¹⁷ Bartosz Skłodowski, 'An Analysis of the Criticism of the Area of Freedom and Security and Justice of the European Union', <http://oapuw.pl/wp-content/uploads/2013/03/skodowski-b.-an-analysis-of-the-criticism-of-the-area-of-freedom-security.pdf> (22 maart 2016), 92.

¹⁸ Bartosz Skłodowski, 'An Analysis of the Criticism of the Area of Freedom and Security and Justice of the European Union', <http://oapuw.pl/wp-content/uploads/2013/03/skodowski-b.-an-analysis-of-the-criticism-of-the-area-of-freedom-security.pdf> (22 maart 2016), 90.

personen ook door de andere lidstaten gebruikt kan worden. Voor nationalisten is het beschermen van hun data belangrijk in het onafhankelijk zijn van de Europese Unie.¹⁹

Buiten de kritiek die de drie politieke groepen geven op Europol, wordt er ook door andere veiligheidsorganisaties zoals Interpol kritiek op Europol geuit. De aanwezigheid van Interpol in Europa was voor verschillende critici al genoeg reden om vragen te stellen bij de oprichting van Europol. Was het wel nodig om nog een veiligheidsorganisatie te hebben die, zoals de critici dachten, exact hetzelfde als Interpol zou gaan doen? Raymond Kendall, secretaris-generaal van Interpol van 1985 tot 2001, vond dat men niet genoeg aan Interpol dacht met de oprichting van Europol:

First when European countries have built new security structures they have paid little attention to Interpol although it was keen on their needs and they have played an important role in it. Secondly Europol is limited to twelve countries whereas criminal activity which affects them is much wider. And there will be duplicating and waste of money.²⁰

De critici binnen Interpol vroegen zich dus af of Europol wel een toegevoegde waarde had.

2.4 Conclusie

Door het Verdrag van Maastricht en het Verdrag van Amsterdam werden de taken en bevoegdheden van Europol vastgesteld. Het debat omtrent Europol ging daarbij vooral over een intergouvernementele of supranationale opzet voor Europol. Uiteindelijk werd er gekozen voor een intergouvernementele opzet waarbij de Europese Commissie en het Europese Parlement beperkte inspraak hebben op het werk dat Europol zou gaan doen.

De verschillende soorten kritiekpunten op Europol bleek samen te vallen met drie politieke groepen: de liberalen, de socialisten en de nationalisten. De liberalen maakten zich vooral zorgen over de vrijheid en privacy van de bevolking. De socialisten maakten zich vooral zorgen over het gebrek aan democratische controle en het democratisch deficit als gevolg hiervan. Ten slotte waren er nog de nationalisten die zich vooral zorgen maakten over het verlies van soevereiniteit dat gepaard ging met de overdracht van informatie aan Europol. Ook was er de kritiek van andere veiligheidsorganisaties zoals Interpol en is er ook het 'democratisch deficit' wat optreedt als het democratisch gekozen Europese Parlement geen of niet genoeg

¹⁹ Bartosz Skłodowski, 'An Analysis of the Criticism of the Area of Freedom and Security and Justice of the European Union', <http://oapuw.pl/wp-content/uploads/2013/03/skoldowski-b.-an-analysis-of-the-criticism-of-the-area-of-freedom-security.pdf> (22 maart 2016), 93.

²⁰ Claude Journès, 'The Ambiguity of Europol', *Trends in organized crime* 2 (1997) 3, 94-96, aldaar 95.

inspraak heeft. Ten slotte is er nog de tegenstelling van het neofunctionalisme versus het intergouvernementalisme die twee verschillende wegen naar Europese integratie zien.

3. De doelstelling van Europol

Uit het rapport dat over Europol is geschreven door de House of Lords Select Committee on European Communities, het orgaan binnen het Engelse Hogerhuis dat EU voorstellen analyseert, over Europol blijkt dat er een behoefte is aan een sterke, Europese veiligheidsorganisatie: 'In the common struggle against international organised crime, the methods available to police forces seeking information were perceived as primitive. An effective response would require a modern analysing intelligence'.²¹ Zo blijkt dus ook vanuit Engels perspectief, een land dat zich verzette tegen de supranationale opzet van Europol, de noodzaak voor een Europese politiemacht.

De doelstelling van Europol wordt in het volgende citaat uit de Europol Conventie van 1995 duidelijk: 'Preventing and combating terrorism, unlawful drug trafficking and other serious forms of international crime where there are factual indications that an organised structure is involved (...)'.²² De hoofdtaken van Europol liggen dus op het gebied van het voorkomen van en strijden tegen vormen van georganiseerde internationale misdaad. In de periode tot 1995 zijn er een aantal versies van de Europol Conventie, die door de ondertekening tot de oprichting van Europol zou leiden, geweest waarin de beoogde taak steeds veranderde. Het is dan ook niet verrassend dat er bij de verschillende versies een aantal veranderingen zijn doorgevoerd in wat er precies van Europol werd verwacht. Welke ontwikkeling laten deze verschillende Europol Conventies zien? Deze vraag wordt hier beantwoord.

In totaal zijn er vier versies van de Europol Conventie geweest. De eerste in november 1993, de tweede in oktober 1993, de derde in november 1994 en de laatste, die ook uiteindelijk ondertekend werd, uit juli 1995.²³ De gedachte achter de oprichting van Europol, door de vijftien leden van de Europese Unie, is dat de link tussen georganiseerde misdaad, drugshandel, witwassen van geld, terrorisme en illegale migratie een nieuwe bedreiging vormt voor de stabiliteit van de Europese Unie.²⁴

3.1 Uitbreiding van taken

Zoals hierboven al is vermeld begon Europol als de Europol Drugs Unit (EDU). Vanaf 1993 tot 1999 zou de EDU dan ook gelden als voorloper van Europol. Wat uit de verschillende versies van de Europol Conventie blijkt is dat de misdaden waar eerst de EDU, en vanaf 1999 dus

²¹ Tony Bunyan, *The Europol Convention* (Londen 1996) 5.

²² Bunyan, *The Europol Convention*, 1.

²³ Ibidem, 5.

²⁴ Ibidem, 1.

Europol, zich mee bezig zou houden alleen maar uitgebreid zijn. Dit laat ook weer zien dat de beoogde rol en doelstelling van Europol dus in de loop van de tijd veranderd is. De eerste twee taken van de EDU waren om de drugshandel en het witwassen van drugsgeld tegen te werken. In de loop van de jaren zijn de taken van de EDU en later Europol echter sterk uitgebreid. De uitbreidingen begonnen in 1995. Op dat moment werden de handel in nucleaire en radioactieve stoffen aan het takenpakket toegevoegd. Vervolgens werden illegale immigratie²⁵, mensenhandel en misdaden op het gebied van motorvoertuigen in 1995 ook toegevoegd. De volgende golf van uitbreiding van taken kwam in 1999. Toen werd het bestrijden van terrorisme, valsmunterij, betaalkaart fraude en kinderporno toegevoegd.²⁶ De rol en het belang van Europol zijn door de jaren heen dus aanzienlijk gegroeid. Zo is Europol nu in staat om op alle vlakken van internationale georganiseerde misdaad te reageren.

Een opvallend detail is dat terrorisme pas in 1999 is toegevoegd. Zoals uit het Verdrag van Maastricht blijkt werd er in artikel K.1.9 al gesproken over terrorisme als punt waar Europol zich uiteindelijk mee bezig zou houden. Uit dit citaat blijkt ook het voornemen van verbeterde samenwerking op politieel gebied:

politiële samenwerking met het oog op het voorkomen en bestrijden van terrorisme, de illegale drughandel en andere ernstige vormen van internationale criminaliteit, zo nodig, met inbegrip van bepaalde aspecten van douanesamenwerking, in samenhang met de organisatie op unieniveau van een systeem voor de uitwisseling van informatie binnen een Europese Politiedienst (Europol).²⁷

Hoewel terrorisme dus wel in het Verdrag van Maastricht werd vermeld, werd het niet bij de eerdere versies van de Europol Conventie inbegrepen. Dit kan ermee te maken hebben dat enkele overheden niet wilden dat Europol zich met terrorisme bezig ging houden. Zij vonden namelijk dat er met TREVI en de 'Police Working Group on Terrorism' (PWGT), waarover later meer, al op een gepaste manier met terrorisme om werd gegaan. Het was dus hoofdzakelijk de PWGT dat zich moest blijven bezighouden met terrorisme, ook nadat TREVI was opgegaan in Europol.²⁸ Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de staten niet nog meer soevereiniteit wilde afstaan aan Europol.

²⁵ Illegale immigratie wordt gedefinieerd als: 'activities intended deliberately to facilitate, for financial gain, the entry into, residence or employment in the territory of the Member States of the European Union (...)' Ben Hayes, *The activities and development of Europol: towards an unaccountable "FBI" in Europe* (Londen 2002) 9.

²⁶ Hayes, *The activities and development of Europol*, 8.

²⁷ Verdrag van Maastricht (Luxemburg 1992), 132.

²⁸ Bunyan, *The Europol Convention*, 5.

Met opmaak: Engels (Verenigde Staten)

Onder druk van de Spaanse overheid werd er in 1995 toch uiteindelijk voor gekozen om terrorisme toe te voegen aan het takenpakket van Europol. Volgens de Spanjaarden was het namelijk zo dat Europol zich wel met terrorisme moest bezighouden als het haar bestaan wilde legitimeren.²⁹ Spanje heeft natuurlijk veel te maken gehad met terroristische aanslagen ETA, de Baskische afscheidingsbeweging.³⁰ Hierdoor is het begrijpelijk dat een land als Spanje terrorismebestrijding als een zeer belangrijke taak van Europol zag.

Een andere belangrijke verandering die merkbaar is in de Europol Conventie van 1995 is dat de Conventie de Raad van Justitie en de Ministers van Binnenlandse Zaken de macht geeft om de lijst van misdaden waar Europol zich meer bezighoudt uit te breiden. Dit gaat dus buiten het Europese Parlement om.³¹ Dit laat wederom zien dat Europol in de loop van de jaren meer verantwoordelijkheden krijgt. Europol wordt dus steeds meer een overkoepelend macht in Europa, waardoor het ook een supranationaal karakter zou moeten krijgen. Hierdoor is de intergouvernementele inrichting van Europol dus niet langer passend.

3.2 Conclusie

Zoals is gebleken zijn de doelstellingen van Europol in de loop van de tijd uitgebreid. Waar het begon met de bestrijding van de internationale drugshandel, houdt het zich nu met allerlei vormen van misdaad bezig. Europol heeft dus taken op alle gebieden waar er sprake is van een vorm van georganiseerde internationale misdaad.

²⁹ Ibidem, 5.

³⁰ Richard Clutterbuck, *Terrorism, Drugs and Crime in Europe after 1992* (Londen, 1990) 97.

³¹ Bunyan, *The Europol Convention*, 5.

4. Internationale ontwikkelingen in politiesamenwerking

Om een goed antwoord te kunnen geven op de vraag welke factoren bij hebben gedragen aan de intergouvernementele inrichting van Europol moet er naar de voorgeschiedenis van Europol worden gekeken. Hieruit blijkt dat de internationale politiek in de loop van de 20^e eeuw een aantal belangrijke veranderingen heeft ondergaan die directe invloed hebben gehad op de manier waarop de politiediensten te werk gingen. Welke ontwikkelingen heeft de politiesamenwerking tussen staten doorgemaakt, en wat was het effect hiervan op de inrichting van Europol?

4.1 De Twee Wereldoorlogen

Gedurende een zeer lange periode, sinds de bestrijding van de piraterij, hebben soevereine staten hun afhankelijkheid van elkaar op het gebied van politie erkend. De oorsprong hiervan kan eigenlijk al gevonden worden in de piraterij. Hier werd namelijk al getracht informatie te verzamelen over misdaden die buiten de jurisdictie van een staat plaats hebben gevonden om op deze manier een zaak te kunnen bouwen.³² In de manier waarop er in Europa over politiesamenwerking werd gedacht spelen de Eerste en Tweede Wereldoorlog een centrale rol en vormen daarnaast ook een breekpunt in de manier waarop men over deze politiesamenwerking dacht. Voor de Eerste Wereldoorlog ging internationale politiesamenwerking vooral om het voortbestaan van de regering te bewerkstelligen. Daarnaast was internationale politiesamenwerking vóór de Tweede Wereldoorlog voornamelijk ad hoc, politiek gedreven en grotendeels afhankelijk van bredere internationale betrekkingen. Er was dus alleen sprake van bilaterale en ad hoc politiesamenwerking voor beide Wereldoorlogen. Staatsovereïniteit vormde daarnaast een groot obstakel in het vormen van samenwerkingsverbanden tussen buitenlandse politiestructuren.³³

Na de Tweede Wereldoorlog zou dit echter veranderen. Nadia Gerspacher - werkend voor het US Institute of Peace - stelt dat de Europese staten inzagen dat samenwerking de route naar succes was: 'However, out of the war grew an appreciation of and confidence in the coordinated action that led to an unprecedented movement towards international cooperation, foreign aid, conflict mediation and humanitarian intervention and monetary policies'.³⁴ De oorlog leerde de Europese staten dus dat samenwerking noodzakelijk was voor een toekomst met zo min mogelijk misdaad en geweld. Als gevolg van deze verandering in de mentaliteit van

³² Nadia Gerspacher, 'The history of international police cooperation: a 150-year evolution in trends and approaches', *Global Crime* 9 (2008) 1-2, 169-184, aldaar 169.

³³ Gerspacher, 'The history of international police cooperation', 173.

³⁴ *Ibidem*, 174.

de Europese staten zag de periode tussen 1948 en 1960 dan ook een grote groei van initiatieven voor internationale samenwerking. De belangrijkste voorbeelden hiervan zijn, oprichting van de Verenigde Naties en het Internationaal Monetair Fonds. Al deze organisaties waren er op gericht om de status quo te beschermen tegen zowel economische als militaire dreigingen.³⁵

Naast het ontstaan van deze organisaties ging het idee leven dat alleen een overheidsinstelling legitiem gedrag kan afdwingen om sociale orde te handhaven. Samen met het begin van de oprichting van de publieke politie - het deel van de politie dat zich met orde- en rechtshandhaving en hulpverlening bezighoudt - in de jaren vijftig en zestig zorgde dit uiteindelijk voor de formalisering van een van de voorgangers van Europol; Interpol. Dit betekende dat samenwerking, in de vorm van het uitwisselen van informatie, door de geformaliseerde kanalen en fora van Interpol nu zowel op politiek als politieel gebied operationeel werd.³⁶ Zoals blijkt hebben de oorlogen dus een zeer belangrijke rol gespeeld in het bevorderen van de politiesamenwerking. Zo was er een grote groei in het aantal intergouvernementele politieorganisaties in Europa, omdat dit de geprefereerde manier van samenwerking was.

4.2 Groeiend belang internationale misdaad

Sinds de jaren zestig is er een trend naar de criminalisering van georganiseerde misdaad merkbaar. Dit kwam doordat staten zich realiseerden dat misdaden als de handel van drugs, wapens en mensen gecriminaliseerd moesten worden om ze stoppen, er was namelijk nog geen goede oplossing om deze georganiseerde internationale misdaad te stoppen. Er waren namelijk een aantal belangrijke ontwikkelingen in de internationale misdaad merkbaar. Zoals al eerder opgemerkt was het Schengenverdrag, met het openen van de grenzen een van de belangrijkste factoren voor het ontstaan van Europol. Toch zijn er ook nog vijf andere factoren die een minder belangrijke, maar zeker niet verwaarloosbare rol hebben gespeeld in het ontwikkelen van de politiesamenwerking in Europa. Ten eerste zorgde het instorten van de Sovjet-Unie voor nieuwe dreigingen zoals het handelen van nucleair materiaal, voertuig misdaad en de groei van georganiseerde misdaad netwerken in het voormalige Sovjet domein. Ten tweede was er de emigratie van de Italiaanse maffia die problemen en zorgen veroorzaakte. Ten derde werd er een grote verheviging van de drugshandel waargenomen. Ten vierde nam het gebruik van de financiële markten voor het witwassen van geld toe. Ten slotte verschenen er een aantal

³⁵ Ibidem, 174.

³⁶ Ibidem, 175.

georganiseerde illegale immigratienetwerken.³⁷ Deze internationale ontwikkelingen legden dan weer de basis voor het harmoniseren van de wetten en de standaardisatie van de werkwijze van de politie. Iets dat voor internationale politiesamenwerking natuurlijk van groot belang is.

Daarnaast hebben de gevolgen van globalisering, zoals het wegvallen van de grenzen in Europa waardoor criminelen makkelijker de grens over kunnen, gezorgd voor een verschuiving in de perceptie van staten over georganiseerde misdaad. Staten namen vanaf de jaren tachtig namelijk een proactieve houding aan. Deze verschuiving kwam voornamelijk door sociale en politieke veranderingen. Druk van de internationale gemeenschap leidde ertoe dat enkele vormen van misdaad, zoals mensenhandel, verboden werden. Staten zagen nu internationale misdaad als de voornaamste dreiging tegen haar veiligheid: 'The way states perceived the threats to their political, economic stability, social order and security increasingly began to revolve around transnational crime'.³⁸ Na de Tweede Wereldoorlog ging het discours dus niet langer over het behouden van de 'balance of power', maar verschoof het zwaartepunt naar het veiligheidsdilemma: 'Non-state enemies of the state gradually became economic actors, and economic transnational actors no longer represented a threat to a state's government but to the social fabric as they thrived exploiting markets for illegal goods (drugs, vice and stolen art)'.³⁹ Deze veranderingen in de dreigingen voor een staat zorgden dus voor de verschuiving in het discours. Als gevolg hiervan kwam dan ook de verschuiving van een unilaterale naar een multilaterale aanpak, gebaseerd op het besef dat staten nu wederzijds van elkaar afhankelijk waren met betrekking tot de bestrijding van criminele activiteiten.⁴⁰

4.4 Schengen

In de jaren tachtig werd het duidelijk dat staten steeds meer van elkaar afhankelijk werden. Dit kwam voornamelijk door de globalisatie van handel en financiën en door de opening van de grenzen met het Schengenverdrag.⁴¹ Vooral de opening van de grenzen in Europa heeft grote gevolgen gehad voor de politiesamenwerking in Europa. De Schengenverdragen, uit 1985 en 1990, brachten vijf grote problemen met zich mee.⁴² Een van deze punten was het verbeteren van de politiesamenwerking om tegen terrorisme en andere vormen van misdaad op te treden.

³⁷ Bunyan, *The Europol Convention*, 1.

³⁸ Gerspacher, 'The history of international police cooperation', 175.

³⁹ *Ibidem*, 175.

⁴⁰ *Ibidem*, 176.

⁴¹ *Ibidem*, 178.

⁴² Dinan, *Ever Closer Union*, 563.

Zoals is gebleken was er al veel samenwerking tussen de politie van de deelnemende landen. Het probleem was dat dit bijna altijd bilaterale samenwerking op een informele basis was. Echter, geen een enkele overheid zat er op dat moment aan te denken om een supranationale politieautoriteit op te richten, hoewel het duidelijk was dat een er een organisatie moest komen die alle deelnemende staten verbond als het om het delen van informatie ging.⁴³ Hieruit blijkt dus duidelijk de noodzaak naar een organisatie als Europol. Alleen handelen werd door de Europese staten dan ook steeds vaker als onverstandig gezien.

4.3 Terrorisme

Hoewel de Koude Oorlog, wegens het ontbreken van vertrouwen tussen Oost en West, voor een vermindering zorgde in de internationale samenwerking op politiegebied, zouden de jaren zeventig hier weer verandering in brengen. Dit kwam door enkele katalysators, zoals de uitbreiding van de drugshandel, groeiende bezorgdheid over de handel en uitbuiting van mensen, en de periodieke uitbraken van terrorisme.⁴⁴ Vooral in landen als Duitsland en Italië, maar ook in landen als Spanje, Groot-Brittannië en Ierland waren er grote zorgen om aanwakkerend terrorisme. Extreem nationalistische en separatistische groepen zoals de IRA (Irish Republican Army) en ETA (Euskadi Ta Askatasuna, oftewel Baskenland en Vrijheid) zorgden voor terroristische dreiging in deze gebieden.⁴⁵ Als antwoord hierop werd de TREVI groep, de voornaamste voorganger van Europol, in 1976 opgericht door de ministers van Binnenlandse Zaken en de ministers van Justitie van de Europese Gemeenschap. Dit gebeurde tijdens de top van de Europese Raad in Rome als gevolg van enkele terroristische aanslagen. Officieel staat de afkorting TREVI voor 'Terrorisme, Radicalisme et Violence International'. Onofficieel t komt de naam waarschijnlijk van een woordspeling van de Nederlandse directeur-generaal van de politie Fonteijn die de vergadering die tot de oprichting van TREVI leidde voorzat en doordat men een diner dicht bij de Trevi fontein in Rome had.⁴⁶ Ook in dit tijdperk van internationale politiesamenwerking lag de nadruk op het harmoniseren van de wetgeving en de werkwijze van de politie.⁴⁷

Naast de oprichting van de TREVI groep in de jaren zeventig werd er in het gebied rond het Engelse kanaal nog een andere organisatie opgezet. In 1968 werd de CCIC (Cross Channel Intelligence Conference) met name door toedoen van de Kentse politiecommissaris Sir Dawney

⁴³ Ibidem, 564.

⁴⁴ Gerspacher, 'The history of international police cooperation', 176.

⁴⁵ Tore Bjørge, *Root Causes of Terrorism: Myths, Reality and Ways Forward* (Abingdon 2005) 121.

⁴⁶ Monar, 'Common Threat and Common Response?' 292.

⁴⁷ Gerspacher, 'The history of international police cooperation', 175.

Lemon opgericht. De CCIC is opgericht om in de verspreiding van informatie tussen de deelnemende organisaties te voorzien. In het Verenigd Koninkrijk zijn dit de politie van Kent en Essex, de Serious and Organised Crime Agency (bestrijding van georganiseerde misdaad) en Home Office (in het Verenigd Koninkrijk verantwoordelijk voor immigratie, veiligheid en wetshandhaving). Daarnaast participeerde de politie in Nederland, Frankrijk en België ook.⁴⁸

Het doel van de CCIC was om informatie tussen de deelnemende landen te verspreiden in de strijd tegen terrorisme en illegale immigratie rond het kanaal tussen het Verenigd Koninkrijk en het vaste land van Europa.⁴⁹ Naast de CCIC werd ook de 'Police Working Group On Terrorism' in 1976 opgericht. De PWGT is een organisatie, waar alle EU landen aan meedoen. De PWGT concentreert zich dus alleen op terrorisme bestrijding binnen de EU. De PWGT begon als samenwerkingsverband tussen de politiediensten van het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Italië. Dit waren de landen waar terrorisme in de jaren zeventig de meeste impact had. Zo waren organisaties zoals de Irish Republican Army (IRA), de Duitse Rote Armee Faction (RAF) en de *Brigate Rosse* uit Italië in deze periode actief. Om sterker op te treden tegen de terroristische organisaties besloten deze drie landen om samen te gaan werken. Op deze manier probeerden zij een internationale structuur voor de coördinatie van nationaal beleid tegen terrorisme te creëren. In 1979 sloten de overige Europese landen zich aan bij dit politieke samenwerkingsverband. Sindsdien hebben dan ook alle nieuwe lidstaten zich aangesloten bij de PWGT.⁵⁰

Dit soort initiatieven legden de basis voor meer regionale samenwerking van de jaren negentig, waar Europol in de jaren negentig uiteindelijk bij zou horen.⁵¹ Europol past dus in het beeld van de algemene politieontwikkeling die zich richtte op het creëren van regionale samenwerking op intergouvernementele wijze. Hier is dus sprake van padafhankelijkheid.⁵² Europol is op intergouvernementele wijze ingedeeld omdat dat de geprefereerde manier van samenwerking was omdat er zo minder verlies van soevereiniteit was.

⁴⁸ James W.E. Sheptycki, *Police Co-operation in the English Channel Region, 1968-1996*, *European Journal of Crime, Criminal Law & Criminal Justice* 6 (1998) 3, 216-235, aldaar 218.

⁴⁹ Kent police, 'The Cross Channel Intelligence Community (CCIC)', http://www.kent.police.uk/about_us/our_organisation/responsibilities/ccic.html (22 maart 2016).

⁵⁰ Europa Nu, 'Police Working Group on Terrorism (PWGT)', http://www.europa-nu.nl/id/vij6f2bljzxa/police_working_group_on_terrorism_pwgt/ (19 maart 2016).

⁵¹ Gerspacher, 'The history of international police cooperation', 178.

⁵² Padafhankelijkheid (path dependence) is het proces waarbij gebeurtenissen of keuzes uit het verleden van invloed zijn op de loop van latere ontwikkelingen, vooral doordat bepaalde keuzemogelijkheden moeilijk of uitgesloten zijn. Definitie volgens: <http://www.encyclo.nl/begrip/Padafhankelijkheid>.

Met opmaak: Engels (Verenigde Staten)

Al sinds de jaren zeventig is terrorisme een belangrijke factor voor de veiligheidsorganisaties in Europa.

Terrorism threatens the state as a policy-making actor and a guarantor of security, economic opportunity and political stability. The future development of international police cooperation depends on these threat perceptions and on the ability of various concerned actors to circumvent the remaining obstacles to the exchange of information and the coordination of policing operations.⁵³

De nadruk ligt vanaf dat moment dan ook vooral op interventie om terroristische aanslagen te voorkomen. In de jaren negentig werd de nadruk wederom op terrorisme gelegd. Tot midden jaren negentig was er een namelijk een groei in het aantal terroristische activiteiten in West-Europa. Na omstreeks 1995 is er dan weer een daling in terroristische activiteiten merkbaar.⁵⁴ Opvallend is dat de activiteiten van twee van de grootste Europese terreurbewegingen, de IRA en de ETA, in de jaren negentig juist lager was dan de jaren daarvoor.⁵⁵ Hoewel er minder aanslagen na 1994 plaatsvonden nam het aantal dreigingen wel toe dat aangeeft dat terrorisme, ondanks een afname in echte activiteit, nog steeds een grote zorg is.⁵⁶

Hoewel terrorisme dus als zeer belangrijk werd gezien werd er bij Europol niet gekozen voor een supranationale indeling, maar voor een intergouvernementele. Zoals Kaunert aantoonde zou een supranationale indeling vele malen effectiever zijn geweest in het bestrijden van terrorisme. Het afstaan van soevereiniteit, het belangrijkste gevolg en verschil tussen een supranationale en intergouvernementele indeling, blijkt dus nog steeds een struikelblok te zijn voor internationale politiesamenwerking.

4.5 Conclusie

Uit al deze ontwikkeling blijkt dat er door de staten van Europa steeds meer naar samenwerking op politiegebied werd gestreefd. Een logische volgende stap zou zijn geweest een supranationale Europese politiemacht op te richten. Dit gebeurde echter niet. Een opvallend detail hierbij is het feit dat er dat er een duidelijke spanning valt op te merken tussen internationale samenwerking (op politiegebied) en soevereiniteit. Eén van de punten die de

⁵³ Gerspacher, 'The history of international police cooperation' 184.

⁵⁴ World Economic Forum, 'Is terrorism in Europe at a historical high?' (24 maart 2016), <https://www.weforum.org/agenda/2016/03/terrorism-in-europe-at-historical-high> (26 maart 2016).

⁵⁵ Ignacio Sánchez-Cuenca, 'The Dynamics Of Nationalist Terrorism: ETA and the IRA', *Terrorism and Political Violence* 19 (2007) 3, 289-306, aldaar 291.

⁵⁶ Walter Enders en Todd Sandler, 'Transnational Terrorism in the Post-Cold War Era', *International Studies Quarterly* 43 (1999) 1, 145-167, aldaar 165.

naties er dus van weerhouden om voor een supranationale Europese politiemacht te kiezen is het feit dat zij niet bereid zijn om een deel van hun soevereiniteit op dit gevoelige gebied af te staan.

5. De invloed van de voorgangers

Voor de oprichting van Europol waren al enkele andere politieorganisaties actief binnen Europa. Twee van de belangrijkste zijn Interpol en de TREVI groep (inclusief de EDU). Het functioneren van deze twee groepen heeft invloed gehad op de manier waarop Europol is ingericht. Beide groepen hebben in de loop van hun bestaan de nodige kritiek gekregen. Dit hoofdstuk zal onderzoeken of deze twee politieorganisaties hebben gediend als voorbeeld of anti-voorbeeld voor Europol. Om te analyseren hoe de drie veiligheidsorganisaties te werk gaan zal eerst worden stilgestaan bij de niveaus van besluitvorming van veiligheidsorganisaties.

5.1 Besluitvorming

In Europa wordt besluitvorming op het gebied van politietsamenwerking gedaan op drie niveaus: macro-, meso-, en microniveau. deze sectie zal uitleggen hoe dit bij Europol te werk gaat. Op het macroniveau wordt er door de verantwoordelijke ministers gewerkt aan de bevordering van de politietsamenwerking. Het initiatief om Europol op te richten kwam dan ook vanuit dit macroniveau. Dit laat zien dat Europol op dit niveau sterk gelegitimeerd en verantwoord is. Daarnaast wordt via de Raad van Ministers de inrichting en rechtsbasis van Europol bepaald. Beslissingen die op dit niveau worden genomen gaan bijvoorbeeld over uitlevering, asielbeleid en afstemming op het gebied van visa. Op dit niveau blijkt dus dat de lidstaten een ferme grip hebben op Europol.⁵⁷

Na het macroniveau volgt het mesoniveau. ‘The meso level is concerned with the operational structures, practices and procedures of the police and other law enforcement agencies’.⁵⁸ Op dit niveau vindt de communicatie tussen verschillende politiekrachten plaats. Een belangrijk kenmerk van het mesoniveau is dan ook dat er op dit niveau gesprekken plaatsvinden tussen politiekorpsen van verschillende landen. In Europol dienen hier de algemene informatiedatabases voor. Hiermee kunnen de verschillende politiekorpsen informatie delen. Een belangrijk verschil tussen het macro- en mesoniveau is dat samenwerkingsverbanden op het mesoniveau geen intergouvernementele akkoorden of parlementaire ratificatie nodig hebben. Vaak vind er dan ook alleen communicatie plaats tussen verschillende wetshandavingsorganisaties, vaak zonder dat de overheden dit weten of er toestemming voor hebben gegeven.

⁵⁷ John Benyon, ‘Policing the European Union: The Changing Basis of Cooperation on Law Enforcement’, *International Affairs* 70 (1994) 3, 497-517, aldaar 503.

⁵⁸ Benyon, ‘Policing the European Union’, 502.

Ten slotte is er nog het microniveau. Op het microniveau vindt de echte misdaadbestrijding plaats: 'Police activity at the micro level involves the investigation of specific offences and the prevention and control of particular sorts of crime'.⁵⁹ Samenwerking op het microniveau is vaak het resultaat van netwerken die in het voorgaande niveau, het mesoniveau, zijn opgezet. Succesvolle samenwerking op het microniveau is dus afhankelijk van effectieve maatregelen die in het mesoniveau zijn afgesproken. Een voordeel dat Europol heeft is dat politieambtenaren de manier waarop deze organisatie op het microniveau werkt prefereren. De politieambtenaren prefereren het namelijk om in een intergouvernementeel verband samen te werken, zodat zij zelf kunnen bepalen of ze informatie wel of niet delen.⁶⁰ Wederom komt hier de spanning tussen internationale samenwerking en soevereiniteit terug. Kiest men voor een supranationale inrichting, dan geeft men een deel hiervan op en dit was iets wat enkele lidstaten niet wilden.

5.2 Interpol

In 1914 ontstond, tijdens het 'First International Criminal Police Congress', het idee voor de oprichting van Interpol. Dit kwam doordat er vanuit politiekringen, magistraten en advocaten in het begin van de twintigste eeuw vraag was naar manieren om politiesamenwerking tussen verschillende landen te formaliseren. In 1923 trad Interpol, toen nog bekend als de 'International Criminal Police Commission' (in 1956 veranderde de naam in Interpol), in werking. De organisatie begon met 24 leden⁶¹, dit is inmiddels uitgegroeid tot 190 leden verspreid over de hele wereld.⁶² Interpol functioneert, als intergouvernementele organisatie, voornamelijk als netwerk waardoor samenwerking tussen politiemachten over de gehele wereld mogelijk is, of zoals ze zelf zeggen: 'Our role is to enable police around the world to work together to make the world a safer place'.⁶³ Door in elk deelnemend land een 'National Central Bureau' (NCB) te plaatsen wordt de politiemacht van dat land verbonden met die van alle andere deelnemende landen. Zo maakt Interpol het mogelijk om informatie over internationale criminelen over de gehele wereld te verspreiden.⁶⁴

Zoals uit het voorgaande hoofdstuk is gebleken is Europol op alle drie de besluitvormingsniveaus gerepresenteerd. Bij Interpol is dit echter niet het geval. Interpol is namelijk alleen maar actief op het microniveau en houdt zich alleen bezig met het uitwisselen

⁵⁹ Ibidem, 503.

⁶⁰ Ibidem, 503.

⁶¹ Interpol, 'History' (2016), <http://www.interpol.int/About-INTERPOL/History> (20 maart 2016).

⁶² Interpol, 'Overview' (2016), <http://www.interpol.int/About-INTERPOL/Overview> (20 maart 2016).

⁶³ Interpol, 'Overview' (2016), <http://www.interpol.int/About-INTERPOL/Overview> (20 maart 2016).

⁶⁴ Interpol, 'What is Interpol?' (2012), <http://www.interpol.int/ipsgapp/educational/what-is-interpol.html> (20 maart 2016).

van informatie op dit niveau. Er is dus enkel communicatie over individuele zaken. Nog een beperking van Interpol is het gegeven dat het zich alleen bezig houdt met niet-politieke misdrijven en zich wereldwijd richt waar Europol zich dan weer alleen op het Europese grondgebied concentreert. Een probleem met Interpol is daarnaast dat de starre institutionele structuur een belemmering vormt voor de snelle uitwisseling van informatie en communicatie. Zoals dus blijkt zijn er nogal wat verschillen waar te nemen in de wijze waarop Europol werkt ten opzicht van Interpol. In de jaren na de oprichting heeft Interpol behoorlijk wat kritiek over zich heen gekregen. In de jaren zeventig kwam er vanuit landen zoals Engeland, Duitsland en Nederland kritiek dat Interpol zou hebben gefaald in het maken van een tactische en strategische analyse van het soort misdaad waar het zich mee bezig houdt.⁶⁵ Zo houdt Interpol zich alleen bezig met misdaden die al hebben plaatsgevonden en kijkt het niet vooruit.

In Europa was er de vraag naar een veiligheidsorganisatie die wel vooruit keek en zich bezighield met het voorkomen van misdaden. Aangezien Interpol dit niet kon moest er een andere veiligheidsorganisatie in Europa opgericht worden. Een ander voordeel van Europol is dat de drie besluitvormingsniveaus op elkaar kunnen inspelen, Interpol is alleen actief op het microniveau en beschikt dus niet over deze mogelijkheid.⁶⁶ Interpol diende dus als een anti-voorbeeld voor Europol, er zou dus gezegd kunnen worden dat Europol heeft geleerd van de tekortkomingen van Interpol.

5.3 TREVI & EDU

De tweede voorloper van Europol is de TREVI groep en deze groep heeft overduidelijk de meeste invloed gehad op de manier waarop Europol is ingericht. In 1976 werd door de negen leden van de Europese Economische Gemeenschap (EG) de TREVI groep opgericht. Bij de TREVI groep zijn vooral de Ministers van Binnenlandse zaken betrokken. Zij vergaderen regelmatig met elkaar over de veiligheid in Europa.⁶⁷ De TREVI groep werkte met zogenaamde werkgroepen. Elke werkgroep focust zich op een specifieke vorm van politiewerk en samenwerking hierbinnen. Zo concentreert werkgroep I, in 1977 opgericht, zich op het uitwisselen van informatie over nationale en internationale terroristische activiteiten en legt werkgroep III, in 1985 opgericht, zich op het uitwisselen van informatie op het gebied van

⁶⁵ Frances Heidensohn en Martin Farrell (red), *Crime in Europe* (Londen 1991) 105.

⁶⁶ Benyon, 'Policing the European Union', 505.

⁶⁷ Clutterbuck, *Terrorism, Drugs and Crime in Europe after 1992*, 121.

zware criminaliteit.⁶⁸ In de jaren na het ontstaan van de TREVI groep heeft deze groep dus steeds meer verantwoordelijkheden gekregen.

TREVI was een intergouvernementeel samenwerkingsverband tussen de staten van de EEG, buiten de structuur van de Europese Economische Commissie (EEG). Hiermee wordt bedoeld dat de traditionele instituties zoals het Europese Parlement en de Europese Commissie geen inspraak hadden in het doen en laten van TREVI. De betrokken partijen bij TREVI waren dus de Ministers van Binnenlandse zaken en Justitie en enkele hoge ambtenaren.⁶⁹ De traditionele instituties, het Europese Parlement en de Europese Commissie kregen dus geen inspraak. De groep was opgericht om terrorisme binnen Europa te bestrijden, iets waar Interpol zich niet mee bezig wilde houden.

Wat al direct een belangrijk verschil met Interpol en een belangrijke overeenkomst met Europol is, is dat de TREVI groep ook aanwezig was op alle drie de niveaus van besluitvorming. Op macroniveau werd er door de verantwoordelijke ministers twee keer per jaar vergaderd, deze vergaderingen werden door de hoge ambtenaren op mesoniveau voorbereid. Tijdens deze vergaderingen werd de vooruitgang van de werkgroepen op het microniveau bekeken.⁷⁰ Een ander pluspunt van de TREVI groep was dat het dankzij haar werkwijze met de werkgroepen erg flexibel was. Een ander belangrijk voordeel dat TREVI had was dat het de mogelijkheid bood tot bilaterale samenwerking tussen naties. Zeer gevoelige informatie zal nooit met een grote groep worden gedeeld. Dit totale vertrouwen kan er echter wel tussen de agenten, die elkaar persoonlijk kennen, van twee verschillende landen zijn. Agenten prefereren dan ook deze manier van samenwerking. Dankzij de TREVI groep werd dit mogelijk. TREVI was dus erg geliefd tijdens haar actieve periode. Dit laat weer zien dat TREVI dus erg goed was ingesteld op de wensen van de politiediensten van de deelnemende lidstaten.

Het bovenstaande laat nogmaals zien dat soevereiniteit nog steeds een belangrijk punt en struikelblok is voor internationale politieverwerking in Europa. Doordat landen zelf bepalen met wie ze informatie delen behouden ze zoveel mogelijk van hun soevereiniteit. In een supranationale organisatie zou dit niet het geval zijn. De keuze voor een intergouvernementele

⁶⁸ Woodward, 'Establishing Europol', 10.

⁶⁹ Cyrille Fijnaut, 'The Schengen Treaties and European Police Co-operation', *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 1 (1993) 1, 37-56, aldaar 55.

⁷⁰ Benyon, 'Policing the European Union', 507.

indeling van Europol ligt dan ook voor de hand. Het is dan ook niet verrassend dat de TREVI groep veel heeft betekend voor politiesamenwerking in Europa.⁷¹

Echter zaten er ook enkelen minpunten aan de manier waarop de TREVI groep te werk ging. Als het om de efficiëntie van TREVI ging, was een veelgehoorde kritiek uit vanuit politiekringen dat het te weinig effect had op het microniveau. Daarnaast was er nog het gevaar van vrijblijvende informatie-uitwisseling en opereerde de groep buiten de sfeer van parlementaire en publieke controle. Doordat de TREVI groep geen verantwoording hoefde af te leggen aan een parlement was er sprake van een 'democratisch deficit'. Dit democratische deficit had als nadelig gevolg dat TREVI en haar werkgroepen niet werden gezien als legitieme structuren binnen de politieke beleidsvorming.⁷² De reden waarom het niet als legitieme structuur binnen het de politieke beleidsvorming werd gezien is doordat het geen verantwoording af hoefde te leggen aan de enige instelling binnen Europa die door de burgers wordt gekozen; het Europees parlement. Dit was een van de grootste kritiekpunten vanuit de sociaaldemocraten. Het probleem is dus dat er niet genoeg democratische controle op TREVI was waardoor er door de geheimzinnigheid wantrouwen over de werkzaamheden van TREVI ontstond.

Het valt dus op dat Europol veel gelijkenissen met de TREVI groep heeft. Dit is ook helemaal niet vreemd als duidelijk wordt dat het voorstel voor wat uiteindelijk Europol werd deels vanuit de TREVI groep afkomstig is. Vanuit één van de werkgroepen binnen TREVI, werkgroep III, werd namelijk het voorstel gedaan om een 'Europol Drugs Unit' (EDU) op te richten. In 1987 gingen de TREVI ministers van de deelnemende landen hier mee akkoord.⁷³ Voordat Europol er kwam werd dus eerst de Europol Drugs Unit (EDU) opgericht die van 1993 tot 1999 (toen de naam in Europol veranderde) actief was.⁷⁴ Zoals al is aangetoond kreeg de EDU steeds meer verantwoordelijkheden en deed het veel meer dan alleen het strijden tegen drugs. De EDU heeft dus in feite het pad vrijgemaakt voor Europol.

De invloed van TREVI op Europol is dus dat Europol eigenlijk als verbeterde versie van TREVI gezien kan worden, het doel van beide groepen is het ondersteunen van de lidstaten met de focus op het verstrekken en uitwisselen van informatie. Doordat TREVI niet de gewenste legitimititeit had was het niet meer haalbaar om met TREVI door te gaan. Er was dus een

⁷¹ Clutterbuck, *Terrorism, Drugs and Crime in Europe after 1992*, 121.

⁷² Benyon, 'Policing the European Union', 509.

⁷³ Woodward, 'Establishing Europol', 14.

⁷⁴ John Benyon, 'The Politics of Police Co-operation in the European Union', *International Journal of the Sociology of Law* 24 (1996) 4, 353-379, aldaar 366.

organisatie nodig die wel die legitimiteit zou hebben. Europol verkrijgt deze legitimiteit wel doordat onder andere het Europese Parlement, hoewel beperkt, toch invloed heeft op Europol. Hier is dus sprake van padafhankelijkheid. De ervaring met TREVI uit het verleden heeft duidelijk invloed gehad op de inrichting van Europol en voor de keuze om voor een veiligheidsorganisatie te kiezen die de legitieme basis heeft die TREVI nooit had.

5.4 Conclusie

Zoals is gebleken hebben de twee voornaamste veiligheidsorganisaties in Europa, TREVI en Interpol, beide invloed gehad op de manier waarop Europol is opgericht. Interpol diende eigenlijk als een anti-voorbeeld voor de manier waarop Europol werd opgericht. Door de vele kritieken op Interpol, en doordat Interpol zich niet bezighield met alle vormen van misdaad, en niet vooruitkeek moest er een organisatie komen die dit wel deed. Eén van de belangrijkste verschillen tussen Interpol en Europol is dat Europol op meer besluitvormingsniveaus van politiewerk in Europa te werk gaat dan Interpol. Europol is namelijk op zowel alle drie niveaus het macro-, meso-, en microniveau actief.

De TREVI groep kan eigenlijk gezien worden als de voorganger van Europol. Door het democratische deficit was het niet meer haalbaar om met TREVI door te gaan. Hierdoor moest er dus iets anders worden opgezet. Het gegeven dat een intergouvernementele organisatie als TREVI zo gewaardeerd werd kwam doordat men bilaterale verdragen kon sluiten, en zodoende zelf kon bepalen met wie men de informatie deelde. Dit gegeven laat zien dat er nog een duidelijk spanning tussen internationale samenwerking en soevereiniteit bestaat. Mede hierdoor werd er dus weer voor een intergouvernementele indeling van Europol gekozen.

6. Conclusie

Dit onderzoek heeft gekeken naar welke factoren van invloed zijn geweest bij de inrichting van Europol in de periode 1990-1999. De aanleiding hiervoor was de kritiek die Europol zowel voor als na haar oprichting heeft gekregen. Er is ten eerste gekeken naar doelstelling van Europol, ten tweede naar de internationale situatie en ten slotte naar de invloed van de voorgangers.

Als er naar de doelstelling en taken van Europol wordt gekeken valt ten eerste op dat deze in de loop van de jaren negentig stapsgewijs zijn uitgebreid.. Hiermee is Europol op alle gebieden van internationale georganiseerde misdaad actief. Uit de doelstelling van Europol blijkt dus dat er sprake is van een ontwikkeling waarbij Europol steeds meer bevoegdheden en taken krijgt. Juist doordat Europol op alle vlakken van misdaad bezig is zou een supranationale indeling beter bij Europol passen dan de momentele intergouvernementele.

Ten tweede is er naar de internationale ontwikkeling in politiesamenwerking gekeken. Zoals is gebleken is er door de jaren heen steeds meer gezocht naar samenwerking op politiegebied in Europa. De twee Wereldoorlogen zorgden voor de grootste breuklijn. Staten zagen in dat samenwerking van groot belang was om voor een veilig Europa te zorgen. Naast de Wereldoorlogen was het opkomend terrorisme dat vanaf de jaren zeventig een katalysator was voor Europese samenwerking op politiegebied. Ten slotte bracht het Schengenverdrag, met het openen van de grenzen, de noodzaak voor een overkoepelende Europese veiligheidsorganisatie met zich mee. Samenwerking op dit gebied werd dan ook steeds meer gezocht door de Europese lidstaten. Deze samenwerking was vooral bilateraal en vond voornamelijk op een intergouvernementele wijze plaats. Dit kwam doordat staten op het gevoelige gebied van politiesamenwerking weinig soevereiniteit wilde afstaan. Soevereiniteit vormt vandaag de dag nog steeds een probleem bij politiesamenwerking.

Als laatste is er gekeken naar de invloed van de voorgangers op Europol. Hier is gekeken naar de twee belangrijkste voorgangers, namelijk Interpol en de TREVI groep. Duidelijk is geworden dat beide organisaties invloed hebben gehad op de manier waarop Europol is ingericht. Interpol diende door de beperkte doelstelling vooral als een anti-voorbeeld voor Europol. De invloed van de TREVI groep komt duidelijk terug in Europol. Europol kan feitelijk gezien worden als de meer legitieme voortzetting van TREVI. De manier waarop TREVI werkte werd als zeer prettig ervaren doordat de staten zelf invloed hadden met wie zij informatie deelden. Door het democratisch deficit was het echter niet meer houdbaar om met TREVI door te gaan. Dit leidde uiteindelijk tot de oprichting van Europol.

Zoals is gebleken is er in de loop van de tweede helft van de vorige eeuw steeds meer naar samenwerking op politiegebied in Europa gezocht. Dit zorgde dan ook voor het ontstaan van steeds meer samenwerkingsverbanden. Nadat bleek dat de samenwerkingsverbanden niet langer aan de eisen van de politici en politiediensten in Europa voldeden werd er gestart met de opzet van een nieuwe veiligheidsorganisatie genaamd Europol, maar er werd gekozen voor een intergouvernementele opzet.

In de toekomst is het mogelijk dat er voor een supranationale indeling van Europol wordt gekozen, omdat dit simpelweg een betere oplossing is voor het op dit moment toenemende terroristisch geweld in Europa. Hiervoor moeten staten wel eerst inzien dat het afstaan van bevoegdheden op het gebied van terrorismebestrijding, dit uiteindelijk wel zeer positieve gevolgen heeft voor de veiligheid binnen Europa door een effectievere besluitvorming.

Bibliografie

- Benyon, John, 'Policing the European Union: The Changing Basis of Cooperation on Law Enforcement', *International Affairs* 70 (1994) 3, 497-517.
- Benyon, John, 'The Politics of Police Co-operation in the European Union', *International Journal of the Sociology of Law* 24 (1996) 4, 353-379.
- Bjørge, Tore, *Root Causes of Terrorism: Myths, Reality and Ways Forward* (Abingdon 2005).
- Bunyan, Tony, *The Europol Convention* (Londen 1996).
- Caldeira, Igor, 'Security or Freedom, is it really the question?', *New Libertas* 6 (2008).
- Clutterbuck, Richard, *Terrorism, Drugs and Crime in Europe after 1992* (Londen, 1990).
- Dinan, Desmond, *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration* (Basingstoke 2005).
- Enders, Walter en Todd Sandler, 'Transnational Terrorism in the Post-Cold War Era', *International Studies Quarterly* 43 (1999) 1, 145-167.
- Europa Nu, 'Intergouvernementeel', <http://www.europa-nu.nl/id/vh7dotfrcozz/intergouvernementeel> (21 maart 2016).
- Europa Nu, 'Pijlers van de Europese Unie' (versie onbekend), http://www.europa-nu.nl/id/vh7dowefttz/pijlers_van_de_europese_unie#p2 (21 maart 2016).
- Europa Nu, 'Police Working Group on Terrorism (PWGT)', http://www.europa-nu.nl/id/vij6f2bljzxa/police_working_group_on_terrorism_pwgt/ (19 maart 2016).
- EU Politics, 'Neo-functionalism', <http://testpolitics.pbworks.com/w/page/25795541/Neo%20-%20functionalism> (2 mei 2016).
- Europol, '10 Years of Europol, 1999-2009', *Europol Police Office* (2009).
- Fijnaut, Cyrille, 'The Schengen Treaties and European Police Co-operation', *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 1 (1993) 1, 37-56.
- Gerspacher, Nadia, 'The history of international police cooperation: a 150-year evolution in trends and approaches', *Global Crime* 9 (2008) 1-2, 169-184.

- Hayes, Ben, *The activities and development of Europol: towards an unaccountable "FBI" in Europe* (Londen 2002).
- Heidensohn, Frances en Martin Farrell (red), *Crime in Europe* (Londen 1991).
- House of Lords, *EUROPOL: coordinating the fight against serious and organised crime* (Londen 2008).
- Interpol, 'History' (2016), <http://www.interpol.int/About-INTERPOL/History> (20 maart 2016).
- Interpol, 'Overview' (2016), <http://www.interpol.int/About-INTERPOL/Overview> (20 maart 2016).
- Interpol, 'What is Interpol?' (2012), <http://www.interpol.int/ipsgapp/educational/what-is-interpol.html> 20 maart 2016).
- Journès, Claude, 'The Ambiguity of Europol', *Trends in organized crime* 2 (1997) 3, 94-96, aldaar 95. Rachel Woodward, 'Establishing Europol', *European Journal on Criminal Policy and Research* 1 (1993) 4, 7-33.
- Kaunert, Christian, 'Europol and EU Counterterrorism: International Security Actorness in the External Dimension', *Studies in Conflict & Terrorism* 33 (2010) 7, 652-671
- Kent police, 'The Cross Channel Intelligence Community (CCIC)', http://www.kent.police.uk/about_us/our_organisation/responsibilities/ccic.html (22 maart 2016).
- Monar, Jörg, 'Common threat and common response? The European Union's Counter-Terrorism Strategy and its Problems', *Government and Opposition*, 42 (2007) 3, 292-313.
- Sánchez-Cuenca, Ignacio, 'The Dynamics Of Nationalist Terrorism: ETA and the IRA', *Terrorism and Political Violence* 19 (2007) 3, 289-306.
- Sheptycki, James W.E., 'Police Co-operation in the English Channel Region, 1968-1996', *European Journal of Crime, Criminal Law & Criminal Justice* 6 (1998) 3, 216-235.
- Skłodowski, Bartosz, 'An Analysis of the Criticism of the Area of Freedom and Security an Justice of the European Union', <http://oapuw.pl/wp-content/uploads/2013/03/skodowski-b.-an-analysis-of-the-criticism-of-the-area-of-freedom-security.pdf> (22 maart 2016).

- Verdrag van Maastricht (Luxemburg 1992).
- World Economic Forum, 'Is terrorism in Europe at a historical high?' (24 maart 2016), <https://www.weforum.org/agenda/2016/03/terrorism-in-europe-at-historical-high> (26 maart 2016).