

This item is the archived peer-reviewed author-version of:

Politiële en justitiële samenwerking in strafzaken tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk na “Brexit” – alsnog naar een Europees strafrecht light?

Reference:

Dewulf Steven.- Politiële en justitiële samenwerking in strafzaken tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk na “Brexit” – alsnog naar een Europees strafrecht light?

Nullum crimen : tijdschrift voor straf- en strafprocesrecht - ISSN 1782-3447 - 1(2021), p. 1-4

To cite this reference: <https://hdl.handle.net/10067/1765150151162165141>

Politiële en justitiële samenwerking in strafzaken tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk na “Brexit” – alsnog naar een Europees strafrecht light?

Prof.dr. Steven Dewulf

Substituut-procureur-generaal met opdracht bij het hof van beroep te Antwerpen¹

Hoofddocent internationaal strafrecht Universiteit Antwerpen

In deze bijdrage wordt een kort overzicht gegeven en wordt een eerste algemene analyse gemaakt van het luik aangaande rechtshandhaving en justitie in strafzaken in het Handels- en Samenwerkingsakkoord dat de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk in de slotdagen van 2020 hebben weten te sluiten.

1. Na een referendum in 2016 besloot het Verenigd Koninkrijk – als eerste en (voorlopig?) enige staat – om de Europese¹ Unie te verlaten. De zogenaamde “Brexit” vond plaats op 31 januari 2020, toen het VK zich terugtrok uit zowel de EU als het Europees Atoomagentschap. In het Terugtrekkingsakkoord² was echter overeengekomen dat gedurende een overgangperiode, die liep tot en met 31 december 2020, het VK nog zou deelnemen aan de douaneunie en de interne markt, en men had onder andere ook voorzien in een transitierегeling voor lopende politieële en justitiële samenwerking in strafzaken, waarbij in het bijzonder werd bepaald wanneer en in welke mate Europese instrumenten – zoals onder andere het Kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel³ en de Richtlijn betreffende het Europees onderzoeksbevel⁴ – in de onderlinge relaties gedurende deze periode nog van toepassing zouden zijn.⁵

2. At the eleventh hour, op 24 december 2020, werd finaal, na langdurige en niet bepaald vlot verlopen onderhandelingen, ook een compromis gevonden over de toekomstige relaties en werd de ‘Handels en Samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, enerzijds, en het Verenigd Koninkrijk van Groot Brittannië en Noord-Ierland, anderzijds’⁶ vastgelegd.

3. Zoals de naam van dit document al aangeeft, is het niet louter een handelsverdrag. De betrachting is ook om de ruimere samenwerking in kaart te brengen en – minstens in een eerste aanzet – te regelen. Als dusdanig is ook een luik van dit akkoord besteed aan de samenwerking tussen de EU en haar voormalige lidstaat inzake ‘rechtshandhaving en justitie in strafzaken’. In wat volgt, zal een kort overzicht gegeven worden van de verschillende aspecten die geregeld worden in dit akkoord.

4. A priori kan al bemerkt worden dat de samenwerking in strafzaken wel degelijk een belangrijk thema vormde voor de onderhandelaars langs beide zijden. Hoewel in de media, zeker gedurende de laatste maanden, vooral aandacht werd besteed aan de meer economische en institutionele aspecten van het akkoord, en dan met name visvangst, staatssteun en controle en dispuutmechanismen, was ook het vinden van een compromis op het gebied van veiligheid, orde en rechtshandhaving een grote bekommernis voor de betrokken partijen. Los van het gegeven dat o.a. regeringleden van het VK te kennen gaven dat ze het land veiliger en meer beschermd wilden

maken na Brexit⁷, waren er zeker ook de waarschuwingen 'uit het veld' dat de Europese samenwerkingsstructuren en instrumenten van cruciaal belang waren in het bestrijden van criminaliteit en dat het zonder meer wegvallen hiervan een belangrijke aderlating zou vormen.⁸

5. Ook het Handels en Samenwerkingsakkoord bevestigt het belang van dit strafrechtelijke luik. Het akkoord zelf bestaat immers maar uit 7 delen en is alles bij elkaar slechts 466 pagina's lang⁹. Een van deze delen (Deel Drie) is integraal gewijd aan de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken, en is ongeveer 85 pagina's lang – dit is ongeveer een vijfde van het gehele verdrag.

6. Een eerste Titel van dit Deel Drie behandelt enkele algemene aspecten: de doelstelling van dit onderdeel, het toepassingsgebied en de definities, waarbij meteen duidelijk voorop wordt gesteld in het eerste artikel LAW.GEN.1 dat het doel erin bestaat de samenwerking te organiseren tussen het VK enerzijds en de Unie en haar lidstaten anderzijds met betrekking tot het voorkomen, onderzoeken, opsporen en vervolgen van strafbare feiten. Op te merken valt dat de artikelen LAW.GEN.3 en 4 bijzondere waarborgen bevestigen inzake de bescherming van de mensenrechten en de persoonsgegevens.

7. Titel II beoogt de samenwerking te regelen op het vlak van het uitwisselen van DNA-gegevens, vingerafdrukken en kentekenregisters – gegevens die bij het onderzoeken en met name het opsporen en identificeren van daders van strafbare feiten veelal van essentieel belang zijn. Titel III legt de regels vast betreffende de doorgifte en verwerking van persoonsgegevens van passagiers door de bevoegde autoriteit van het VK voor vluchten tussen de EU en het VK, waarbij artikel LAW.PNR.22 in het bijzonder de politieke en justitiële samenwerking in dit kader tussen het VK enerzijds en de lidstaten, Europol en Eurojust anderzijds uitwerkt. Voorts zijn een heel aantal bepalingen erop gericht waarborgen te installeren en gegevensbescherming te garanderen.

8. In Titel IV wordt de samenwerking inzake 'operationele informatie' geregeld. In essentie is de bedoeling ervoor te zorgen dat, in zoverre toegestaan door het interne recht en voor zover dit niet elders in het Akkoord wordt geregeld, de bevoegde (politie, douane of andere) autoriteiten van het VK en de EU-lidstaten elkaar kunnen bijstaan door het verstrekken van informatie aangaande het voorkomen, onderzoeken, opsporen of vervolgen van strafbare feiten (a), de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties (b), de bescherming en het voorkomen van bedreigingen voor openbare veiligheid (c) en het voorkomen en bestrijden van witwassen en de financiering van terrorisme (d)¹⁰. De redelijk uitvoerige Titels V en VI regelen de verdere samenwerking van het Verenigd Koninkrijk met de Europese instanties Europol en Eurojust, waarvan het VK het lidmaatschap verloren heeft. De betrachting is wederom dezelfde: via deze samenwerkingsverbanden zowel de lidstaten als het VK ondersteunen en versterken in hun eigen optredens tegen, en de onderlinge samenwerking bij, de voorkoming en bestrijding van ernstige criminaliteitsfenomenen.¹¹ Zo wordt in het kader van de Europolsamenwerking voorzien in de mogelijkheid tot informatieuitwisseling (met opnieuw weliswaar waarborgen en beperkingen¹²), deelname aan opleidingsactiviteiten en de optie tot advisering en ondersteuning bij individuele onderzoeken en operationele samenwerking¹³. Te dien einde stelt het VK ook een nationaal contactpunt aan en detacheert het ook een of meer verbindingsofficieren bij Europol.¹⁴ Ook is de mogelijkheid ingeschreven om, in verdere afspraken, bepaling en aan te nemen waarin wordt voorzien in een aanvullende of nauwere samenwerking, waarbij bijvoorbeeld het VK als waarnemer kan deelnemen aan specifieke vergaderingen en overleg kan plaatsvinden over beleidskwesties ter bevordering van de samenwerkingen.¹⁵ Ook voor Eurojust dient het VK een contactpunt aan te duiden en een verbindingsofficier te detacheren, waar Eurojust kan besluiten een verbindingsmagistraat naar het VK te detacheren.¹⁶ Ook in dit kader is de informatieuitwisseling een cruciale doelstelling en wordt eveneens voorzien in de wederzijdse mogelijkheid tot het bijwonen van strategische en andere vergaderingen.¹⁷

9. Een heel belangrijk luik betreft Titel VII, getiteld 'overlevering'. Door het verlaten van de EU kon het VK ook niet meer deelnemen aan het overleveringsregime rond het Europees aanhoudingsbevel, daar dit enkel openstaat voor lidstaten die onderling vertrouwen hebben in elkaars rechtssystemen en die onder toezicht staan van het Hof van Justitie.¹⁸ Het noodzakelijkerwijs terugvallen op de klassieke uitleveringsregelen zou een zeer substantiële stap achteruit betekend hebben. Daarom is in het Handels en Samenwerkingsakkoord voorzien in een tussenregime: er is een specifieke overleveringsprocedure gecreëerd¹⁹ die sterk lijkt op een procedure die eerder reeds met Noorwegen en IJsland in het leven werd geroepen²⁰, en die geënt is op het regime rond het EAB maar waarbij er toch belangrijke verschillen zijn. Zo is de non-discriminatieclausule (terug expliciet) ingevoegd als facultatieve weigeringsgrond²¹ en kunnen er specifieke garanties gevraagd worden in geval van reële risico's voor de bescherming van de mensenrechten²², wordt opvallenderwijs het evenredigheidsbeginsel als kerncriterium aangeduid²³ en wordt althans de mogelijkheid voorzien tot herinvoering van zowel het politiek delict als de nationaliteitsexceptie als weigeringsgronden²⁴.

10. Aangezien ook andere instrumenten van wederzijdse samenwerking – zoals o.a. het reeds genoemde EOB – wegvallen, heeft Titel VIII 'Wederzijdse rechtshulp' tot doel het oude reeds bestaande Europese rechtshulpverdrag uit 1959 en de twee aanvullende protocollen, waarop noodzakelijkerwijs teruggevallen zal moeten worden, verder aan te vullen en de toepassing ervan tussen EU-lidstaten en het VK te vergemakkelijken, waarbij men ook weer inspiratie heeft geput uit de rechtskaders van de bestaande EU-instrumenten en met name onder meer aanstuurt op een blijvend snelle samenwerking.²⁵ Titel XI maakt op zijn beurt de uitwisseling van informatie uit strafregisters mogelijk, waarbij het genoemde Europese rechtshulpverdrag uit 1959 en de aanvullende protocollen niet enkel worden aangevuld, maar zelfs deels worden vervangen. Titel XI tot slot heeft tot doel te voorzien in een 'zo breed mogelijke samenwerking' tussen het VK en de EU--lidstaten in het kader van onderzoeken en procedures gericht op confiscatie dan wel bevrozing met het oog op latere confiscatie in het kader van strafprocedures.²⁶ De bepalingen van deze titel zullen van toepassing zijn in de plaats van enkele andere internationaalrechtelijke overeenkomsten, met name bepaalde hoofdstukken van het Verdrag van Warschau van 2015 en het Verdrag van Straatsburg van 1990 die beide betrekking hebben op het witwassen, de opsporing, de inbeslagname en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven en, wat betreft het verdrag van 2015, de financiering van terrorisme.

11. Er wordt in het akkoord ook bijzondere aandacht besteed aan het bestrijden van enkele specifieke en veelal internationale misdrijfphenomenen. Titel X is gewijd aan het opstellen van een versterkt kader voor het voorkomen en het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering; niet toevallig een thema waaraan de Unie al jaren bijzonder veel aandacht besteedt²⁷, gelet op de omvang van de criminele geldstromen en het belang en de verwevenheid van deze financiële delicten met andere veelal georganiseerde criminaliteit. Ook aan cybercriminaliteit werd een specifiek luik gewijd, zij het dat dit werd ondergebracht in Deel Vier (getiteld 'Thematische Samenwerking') onder een ruimere hoofding 'Cyberbeveiliging', waarvan een dialoog met het oog op informatie uitwisseling en samenwerking in het kader van cybercriminaliteit een onderdeel vormt.

12. Interessant zijn tot slot ook de bepalingen van Titel XII van dit Derde Deel, waarin niet enkel de mogelijkheid tot evaluatie van deze bepalingen wordt vooropgesteld²⁸, maar ook wordt voorzien in opties tot opzegging²⁹ en opschorting, o.a. wanneer er sprake zou zijn van ernstige en systemische tekortkomingen op het vlak van mensenrechten of het beginsel van de rechtsstaat in hoofde van één der partijen dan wel op het vlak van de bescherming van persoonsgegevens³⁰. Tevens werd voorzien in een specifiek mechanisme in Titel XIII voor geschillen die zouden rijzen over nagenoeg alle bepalingen van dit Derde Deel³¹.

13. Uit een eerste korte analyse van de desbetreffende bepalingen van het Handels en Samenwerkingsakkoord blijkt dat alle betrokken partijen wel degelijk principieel willen inzetten op een (voortgezette) nauwere strafrechtelijke samenwerking, al zullen de nieuwe vormen van coöperatie minder ver doorgedreven en al dan niet substantieel afgezwakt zijn ten opzichte van de samenwerkingsmogelijkheden die voor en met het VK reeds openstonden onder de bestaande EU instrumenten. Daar komt nog bij dat het Akkoord zeker niet elk aspect regelt van de toekomstige relaties tussen het VK en de EU, ook niet op strafrechtelijk gebied. Buiten de aangehaalde aspecten zijn er inderdaad een hele reeks andere elementen die niet ter sprake komen in “the thin deal³²” en bijvoorbeeld niet voor elk Europeesrechtelijk systeem, iedere database (zoals SIS II) of elk instrument is een verlengde toegang of adequate vervanging voorzien. Verschillende vaagheden zullen daarnaast nog verder ingevuld moeten worden en constructies en ideeën op papier zullen eerst nog verder concreet uitgewerkt moeten worden, waarbij sowieso verwacht mag worden dat de transitieperiode, waarin de verschillende veranderingen moeten worden doorgevoerd, de nodige hindernissen en vertragingen zullen veroorzaken. Daarbij komt ook nog dat het strafrecht van de EU zelf natuurlijk nog verder zal doorevolueren, waarbij de kloof met het VK mogelijk enkel maar groter zal worden. Tot slot zal veel ook afhangen van de effectieve wens van de verschillende partijen om daadwerkelijk vorm te geven aan een doorgedreven samenwerking op dit vlak, waarbij eerdere ervaring reeds geleerd had dat het VK en haar organen niet steeds het grootste enthousiasme aan de dag legden om uitvoering te geven aan een Europese strafrechtsruimte gebaseerd op vertrouwen en samenwerking. De toekomst zal dus moeten uitwijzen welke vorm(en) de toekomstige strafrechtelijke samenwerking tussen de Europese Unie en haar lidstaten enerzijds en het Verenigd Koninkrijk anderzijds zal aannemen.

Noten:

1 De meningen geuit in deze bijdrage binden enkel de auteur.

2 Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, Pb. CI 12 november 2019, afl. 384, 1 (hierna ‘Terugtrekkingsakkoord’).

3 Kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten, Pb.L. 18 juli 2002, afl. 190, 1.

4 Richtlijn 2014/41/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende het Europees onderzoeksbevel in strafzaken, Pb.L. 1 mei 2014, afl. 130, 1.

5 Zie art. 6264 Terugtrekkingsakkoord. Opvallend was o.a. dat de zogenaamde nationaliteitsexceptie – oftewel het recht om de overlevering van de eigen onderdanen te weigeren – opnieuw mogelijk werd gemaakt in het aangepaste rechtskader rond het EAB, zie art. 185 Terugtrekkingsakkoord.

6 Pb.L. 31 december 2020, afl. 444, 14 (hierna: ‘Handels en Samenwerkingsakkoord’).

7 Zie o.a. X, “Brexit deal ‘will make UK safer’, Priti Patel says”, BBC News 25 december 2020 (te vinden op www.bbc.com/news/uk55449080).

8 D. Casciani, “Crime agency warning over post-Brexit security”, BBC News 17 november 2020 (te vinden op www.bbc.com/news/uk54978865); R. Sharma, “What Brexit trade deal means for security

as UK exits Europol, SIS2 and the European Arrest Warrant”, INews 25 december 2020 (te vinden op www.inews.co.uk/news/brexit/brexitdealimpactsuksecurityeuropolsis2808461).

9 Al komen daar ook nog 900 pagina’s bijlagen en protocollen bij.

10 Art. LAW.OPCO.1 Handels en Samenwerkingsakkoord.

11 Art. LAW.EUROPOL.46 en LAW.EUROJUST.61 Handels en Samenwerkingsakkoord.

12 Art. LAW.EUROPOL.51 e.v. Handels en Samenwerkingsakkoord.

13 Art. LAW.EUROPOL.49 Handels en Samenwerkingsakkoord.

14 Art. LAW.EUROPOL.50 Handels en Samenwerkingsakkoord.

15 Art. LAW.EUROPOL.59 Handels en Samenwerkingsakkoord.

16 Art. LAW.EUROJUST.6567 Handels en Samenwerkingsakkoord.

17 Art. LAW.EUROJUST.6874 Handels en Samenwerkingsakkoord.

18 Zie o.a. J. Grierson, J. Raskin en L. O’Carroll, “UK to withdraw from European arrest warrant”, The Guardian 27 februari 2020.

19 En dat in de plaats treedt van de toepasselijke uitleveringsinstrumenten, met name het Europees Uitleveringsverdrag van 1957 en de toepasselijke bepalingen van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme, zie art. LAW.SURR.109 Handels en Samenwerkingsakkoord.

20 Overeenkomst 28 juni 2006 tussen de Europese Unie en de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen betreffende de procedures voor overlevering tussen de lidstaten van de Europese Unie en IJsland en Noorwegen, Pb.L. 21 oktober 2006, afl. 292, 2.

21 Art. LAW.SURR.81 (h) Handels en Samenwerkingsakkoord.

22 Art. LAW.SURR.84 (c) Handels en Samenwerkingsakkoord.

23 Art. LAW.SURR.77 Handels en Samenwerkingsakkoord.

24 Art. LAW.SURR.82 en 83 Handels en Samenwerkingsakkoord.

25 Zie o.a. art. LAW.MUTAS.120 Handels en Samenwerkingsakkoord, dat handelt over uiterste termijnen.

26 Art. LAW.CONFISC.1, lid 1 Handels en Samenwerkingsakkoord.

27 Zie o.a. Richtlijn 2018/843 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, en tot wijziging van de Richtlijnen 2009/138/EG en 2013/36/EU, Pb.L. 19 juni 2018, afl. 156, 43.

28 Art. LAW.OTHER.135 Handels en Samenwerkingsakkoord.

29 Art. LAW.OTHER.136 Handels en Samenwerkingsakkoord.

30 Art. LAW.OTHER 136 Handels en Samenwerkingsakkoord.

31 Verkeerdelijk wordt in het Akkoord ook naar deze titel als ‘Titel XII’ verwezen.

32 Zie ook T. Helm, M. Townsend, J. Doward en P. Inman, “The Brexit deal is done – but many crucial issues are unresolved”, The Guardian 27 december 2020.