

La confiance mutuelle dans l'espace pénal européen / Mutual trust in the European Criminal Area

G. de Kerchove & A. Weyembergh (eds.), Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2005.

La confiance mutuelle dans l'espace pénal européen / Mutual trust in the European Criminal Area vormt de weerslag van een internationale conferentie die door het toenmalige Luxemburgse Voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie, het Institut d'Etudes Européennes (ULB) en de Académie de Droit Européen (ERA, Trier) op 3 en 4 maart 2005 werd georganiseerd omtrent de rol van het wederzijds vertrouwen in de Europese strafrechtelijke ruimte.

Sinds 1999, toen het beginsel van de wederzijds erkenning tijdens de Europese Raad van Tampere (Finland) werd bestempeld als de hoeksteen van de Europese strafrechtelijke samenwerking, stelt zich de vraag naar de voorwaarden voor en de modaliteiten van het beginsel van wederzijdse erkenning. Unaniem wordt aanvaard dat het beginsel van wederzijdse erkenning slechts operationeel is wanneer er wederzijds vertrouwen bestaat tussen de lidstaten van de Europese Unie. Maar volstaat het dat de Europese (grond)wetgever bepaalt dat er wederzijds vertrouwen bestaat opdat er wederzijds vertrouwen zou heersen? Een lektuur van het besproken boek laat duidelijk zien dat dit niet het geval is: wederzijds vertrouwen bestaat slechts in praktijk wanneer het wordt geconstrueerd. De maakbaarheid van het wederzijds vertrouwen is zodoende de uitgangshypothese van het becommentarieerde boek.

Van Dale definieert 'vertrouwen' onder meer als 'het geloof in, het bouwen op iemands trouw', of nog als '(overtuiging van) betrouwbaarheid'. Het beginsel van wederzijdse erkenning, dat stoelt op het wederzijds vertrouwen, impliceert dat de actoren betrokken bij de wederzijdse erkenning geloof hechten aan de betrouwbaarheid van elkaars strafrechtelijke rechtssysteem. Aangezien vertrouwen in de eerste plaats een psychologische en subjectieve notie is, stelt zich de vraag hoe het wederzijds vertrouwen zich juridisch kan vertalen in het Europees strafrechtelijk landschap. Dit vormt dan ook de algemene opzet van het boek.

Het boek is opgedeeld in drie hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk onderzoekt de algemene problematiek van het wederzijds vertrouwen. De bijdragen van D. Flore en H. Nilsson tonen aan dat het begrip wederzijds vertrouwen reeds kan worden teruggevonden voor 1999, in het kader van de Raad van Europa. De kritische bijdrage van H. Nilsson argumenteert dat het voorzien van facultatieve en verplichte weigeringsgronden in kaderbesluiten eerder een regime van wederzijds wantrouwen creëert. Ook S. Alegre leest in de nationale discussies betreffende de omzetting van het kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel het bestaan van een wederzijds wantrouwen, maar deze auteur besluit wel met enkele aanzetten om het wederzijds vertrou-

wen te stimuleren. E. Pitto, die de verhouding tussen wederzijds vertrouwen en de uitbreiding van de Europese Unie onderzoekt, bouwt hierop voort: toen tussen de toenmalige 15 lidstaten van de Europese Unie nog geen wederzijds vertrouwen heerste, moesten criteria worden gedefinieerd om het vertrouwen van de Europese Unie in de rechtssystemen van de kandidaat lidstaten te kunnen afmeten. De auteur wijst er evenwel op dat deze enigszins gewrongen oefening heeft geleid tot een stroomversnelling in het denken over het wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten van de Europese Unie. Het eerste hoofdstuk eindigt met een bijdrage van R. Genson, waarin wordt ingegaan op het wederzijds vertrouwen tussen politiediensten en waarin wordt geargumenteed dat reeds in het kader van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst en Europol de idee van wederzijds vertrouwen zeer sterk aanwezig is.

Het tweede hoofdstuk behandelt de ‘begeleidende maatregelen’ van het wederzijds vertrouwen. De begeleidende maatregelen worden opgedeeld in enerzijds bijdragen betreffende de verhouding tussen de rechterlijke controle en het wederzijds vertrouwen en anderzijds ‘andere begeleidende maatregelen’. Vanuit de noodzaak voor een effectieve rechtsbescherming voor particulieren onderzoekt O. De Schutter uitgebreid de rol van het Hof van Justitie en de nationale rechtscolleges in het kader van de derde pijler. Hij benadrukt hierbij de noodzakelijke complementariteit van beide niveaus om de gebreken in de rechterlijke bescherming van de rechten van particulieren op te vangen, waarbij in het bijzonder grenzen moeten worden gesteld aan de procedurele autonomie van de lidstaten. Deze auteur wijst daarenboven op het dilemma waaraan een nationale rechter, wiens taak onder meer ligt in het beschermen van de grondrechten van de particulieren, wordt blootgesteld door rechtsinstrumenten die het beginsel van wederzijdse erkenning incorporeren: moet een nationale rechter van de ene lidstaat vertrouwen schenken aan een uitspraak van de nationale rechter van een andere lidstaat zolang het strafrecht nog niet werd geharmoniseerd, of mag hij, integendeel, dit vertrouwen weigeren? O. De Schutter onderscheidt verschillende mogelijkheden om aan dit dilemma te ontsnappen. Ten eerste moeten objectieve en onafhankelijke evaluatiemechanismen van het justitiebeleid van de lidstaten van de Europese Unie het wederzijds vertrouwen in elkaars rechtssystemen in de hand werken. Ten tweede moeten harmonisatiemaatregelen op strafrechtelijk vlak en maatregelen die een gemeenschappelijke rechterlijke cultuur bevorderen, worden uitgevaardigd. Ten derde bepleit deze auteur het instellen van een regime van gemeenschappelijke aansprakelijkheid wanneer strafrechtelijke samenwerking tussen de lidstaten van de Europese Unie resulteert in een aantasting van grondrechten.

H. Labayle analyseert de perspectieven voor een rol van het Hof van Justitie en van de nationale rechtscolleges voor het wederzijds vertrouwen op basis van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, dat op zich geen revolutionaire wijzigingen aanbrengt in het jurisdictionele architectuur, maar waar het afschaffen van de pijlerstructuur van de Europese Unie voor de rol van het Hof van Justitie in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht(vaardigheid) toch aanzienlijke wijzigingen meebrengt. Ook H. Labayle wijst op de rol van de nationale rechter in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht(vaardigheid): de rechtsinstrumenten die het beginsel van wederzijdse erkenning incorporeren, bevatten immers bevoegdheidsclausules om na te gaan of de voorwaarden voor wederzijdse erkenning zijn vervuld. Hierdoor kan een nationale rechter zich beroepen op een vermeende schending van grondrechten om géén wederzijds vertrouwen te schenken aan een uitspraak van een rechter van een andere lidstaat.

Vanuit de vaststelling dat nationale rechtscolleges slechts een zeer beperkt aantal prejudiciële vragen betreffende Europese strafrechtelijke instrumenten aan het Hof van Justitie hebben voorgelegd, gaat E. Barbe dieper in op de (niet institutionele) oorzaken hiervan. Deze auteur wijst enerzijds op de eigenheid van het strafrechtelijke contentieux en op de onvoldoende vertrouwdheid van nationale strafrechtsmagistraten met het Europees strafrecht. Ook L. Salazar benadrukt een deficit in de kennis van deze magistraten, deze keer niet van het Europees strafrecht, maar van elkaar. Wederzijds vertrouwen, zo stelt hij, is slechts mogelijk als er wederzijdse kennis is. Deze wederzijdse kennis zou kunnen worden bewerkstelligd door de tussenkomst van een derde partij, zoals verbindingsmagistraten, Eurojust en het Europees justitieel netwerk.

Het tweede luik van het tweede hoofdstuk betreft de ‘andere begeleidende maatregelen’ van het wederzijds vertrouwen en vangt aan met een bijdrage van S. de Biolley, die een overzicht geeft van de mogelijke begeleidende maatregelen die kunnen bijdragen tot het versterken van het wederzijds vertrouwen: ten eerste het uitvaardigen van verdere harmonisatiemaatregelen van het nationaal materieel en procedureel strafrecht, ten tweede de opleiding van de actoren op Europees niveau teneinde hen vertrouwd te maken met de idee van het wederzijds vertrouwen (en de regels die hierop worden gebaseerd) en de verschillen tussen de verschillende rechtsstelsels van de EU lidstaten, ten derde het tot stand brengen van een evaluatiemechanisme van de nationale rechtsstelsels, ten vierde de depolitisering van de strafrechtelijke rechtshulp en, ten slotte, de rechtstreekse contacten tussen gerechtelijke autoriteiten. Wat de reeds uitgevaardigde harmonisatiemaatregelen betreft, merkt G. Vernimmen op dat deze slechts beperkt bijdragen tot het installeren van een klimaat van wederzijds vertrouwen. Dat daarenboven vertrouwen niet enkel moet bestaan in hoofde van nationale rechters maar tevens in hoofde van de nationale parlementen, komt tot uiting in de bijdrage F. Irurzun Montoro. De nationale parlementen zijn immers eerder terughoudend bij de uitoefening van de parlementaire controle op de standpunten die door de nationale regeringen in de Raad worden verdedigd, evenals bij de omzetting in het nationale recht van Unierecht. J. Luis Lopes da Mota onderzoekt de dialectiek tussen wederzijds vertrouwen en Eurojust. Enerzijds vormt Eurojust een instelling die het wederzijds vertrouwen tussen verschillende rechtsordes vergroot door haar vermogen om informatie en kennis door te geven. Anderzijds kan Eurojust slechts efficiënt werken mits het nodige vertrouwen voorhanden is.

Het derde hoofdstuk heeft als voorwerp het wederzijds vertrouwen buiten de Europese Unie. Enerzijds omhelst dit de betrekkingen tussen de lidstaten van de Europese Unie en andere staten. De bijdrage van A. Weyembergh en S. Khabirpour gaat aldus nader in op de betrekkingen tussen de Europese Unie en de Raad van Europa. Anderzijds onderzoeken verschillende bijdragen het wederzijds vertrouwen in andere staten (de Verenigde Staten van Amerika, door M. Richard; Zwitserland door F. Filliez) of groeperingen van staten (Mercosur door J.A.E. Vervaele; Noordse samenwerking door A. Weyembergh en S. Khabirpour).

Wat betreft de relaties tussen de lidstaten van de Europese Unie en de Raad van Europa besluiten A. Weyembergh en S. Khabirpour vooreerst dat het wederzijds vertrouwen binnen de Raad van Europa en de Europese Unie kwalitatief (en dus niet louter kwantitatief) verschilt. Dit kwalitatieve verschil vloeit voort uit de institutionele en materiële verschillen tussen de Raad van Europa en de Europese Unie. De lidstaten roepen deze

verschillen in om de verhoudingen tussen hen en de andere leden van de Raad van Europa niet te laten beheersen door het tussen de lidstaten bestaande wederzijds vertrouwen.

Interessant is ook de bijdrage van J.A.E. Vervaele. Deze auteur besluit zijn bespreking van Mercosur met de opmerking dat wederzijds vertrouwen niet enkel tussen staten moet aanwezig zijn, maar ook in hoofde van de burgers: om tot een werkelijke ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid te kunnen komen, moeten burgers vertrouwen hebben in hun eigen en in elkaars strafrechtssystemen. Hierdoor komt J.A.E. Vervaele tegemoet aan de opmerking van D. Flore dat binnen de Europese Unie geen enkele tekst gewag lijkt te maken van het vertrouwen van de burger in het strafrechtssysteem van andere lidstaten van de Europese Unie. Ook F. Filliez, die een historisch overzicht geeft van de evolutie van het materieel en procedureel federaal strafrecht in Zwitserland, benadrukt het belang van de bewustwording van de burger voor de totstandkoming van een Europese strafrechtelijke ruimte. Het is opvallend dat een blik op het wederzijds vertrouwen binnen de Europese Unie vanuit andere staten of groeperingen van staten, wijst op de centrale rol van de burger in de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Dit mag echter geenszins verrassen. Artikel 29, alinea 1 van het EU-Verdrag stelt immers dat het een doel van de Unie is “de burgers in een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid een hoog niveau van zekerheid te verschaffen door de ontwikkeling van een gezamenlijk optreden van de lidstaten op het gebied van politieke en justitiële samenwerking in strafzaken en door voorkoming van racisme en vreemdelingenhaat”.

Het besproken boek heeft de grote verdienste om de vele lagen – en tegelijkertijd de moeilijkheid – van het begrip ‘wederzijds vertrouwen’ in het kader van de Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid te duiden en kritisch te bekijken, zonder bij het louter beschrijvende te blijven maar tevens alternatieve oplossingen of verbeteringen te suggereren waar het gepast voorkomt. Als conclusie geven we enkele van de basisideeën van het besproken boek weer.

Ten eerste het *subjectieve en evolutieve karakter van het wederzijds vertrouwen*, wat onder meer het probleem van de juridische vertaalbaarheid van het wederzijds vertrouwen met zich meebrengt. Het is dan ook niet verwonderlijk dat verschillende bijdragen van het besproken boek sterk het accent leggen op het feit dat wederzijds vertrouwen niet een gegeven feit is, maar moet worden geconstrueerd. Daarbij geven verschillende auteurs aanzetten tot maatregelen die het wederzijds vertrouwen in de hand kunnen werken. Deze maatregelen zijn soms opvallend praktisch van aard: rechtstreekse contacten tussen de bevoegde nationale actoren, opleiding van de bevoegde actoren teneinde hen vertrouwd te maken met het Europees strafrechtelijk landschap etc. Het subjectieve en evolutieve karakter van het wederzijds vertrouwen hangt ook nauw samen met het subjectieve en evolutieve karakter van het begrip ‘ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid’, waar het beginsel van wederzijdse erkenning een centrale rol heeft gekregen. De drie doelstellingen die deze ruimte moet bewerkstelligen en nastreven zijn op zich ook niet als gegeven en vaststaand te beschouwen. Afhankelijk van de concrete rechtsinstrumenten die in deze ruimte worden uitgevaardigd, zal ook het wederzijds vertrouwen nodig voor de operationalisering van deze instrumenten variëren.

Ten tweede de *actoren*. Het wederzijds vertrouwen moet zowel in en tussen lidstaten als tussen de Europese Unie en de lidstaten ingang krijgen. De nadruk van dit boek

ligt op het wederzijds vertrouwen tussen de nationale rechters, de centrale actoren bij de procedure van wederzijdse erkenning. Ook de (mogelijke) rol van het Hof van Justitie komt in het besproken boek sterk aan bod. Het wederzijds vertrouwen tussen de nationale politiediensten wordt over het algemeen positief beoordeeld, maar bleef als thema doorgaans onderbelicht. Verschillende auteurs gaven zeer terecht ook mee dat de nationale en Europese wetgever een cruciale rol spelen bij de totstandkoming van wederzijds vertrouwen. Het is immers de nationale wetgever die kaderbesluiten in het nationaal recht moet omzetten. Een tijdige, correcte en duidelijke omzetting zal de taak van de nationale rechter aanzienlijk vereenvoudigen. Ook de rol van de particulieren bij het wederzijds vertrouwen komt terecht veelvuldig voor in het besproken boek. Enerzijds vormt de noodzaak voor een effectieve rechtsbescherming voor particulieren de aanzet voor een doorgedreven studie van de jurisdictionele structuur van de huidige Europese Unie en van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa. Beide tonen aan dat niet alleen de bevoegdheden van het Hof van Justitie in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht lacunes vertonen, maar dat ook beperkingen moeten worden gesteld aan de nationale procedurele autonomie om tot een effectievere rechtsbescherming te kunnen komen. Anderzijds wordt geargumenteed dat het vertrouwen van de burger in het strafrechtelijke beleid (van zijn eigen lidstaat en van andere lidstaten) een voorwaarde is om tot een werkelijke ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid te kunnen komen.

Tot slot valt bij verschillende auteurs een terugkerende stelling op: de noodzaak voor een *evaluatie* van de verschillende strafrechtsordes van de lidstaten als voorwaarde voor het wederzijds vertrouwen. Dit thema wordt verder uitgewerkt in een boek, uitgegeven in dezelfde reeks (A. Weyembergh & S. De Biolley (eds.), *Comment évaluer le droit pénal européen?*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2006). Het is dan ook aangeraden het besproken boek hiermee samen te lezen.