

RECHTSHULP VERSUS RECHTSBESCHERMING IN SCHENGENLAND

Françoise Thomas¹

Op 17 december 1990 diende de heer E. BEYSEN bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers een voorstel van resolutie in 'betreffende de bekrachtiging van de Overeenkomst van Schengen'.² Hierin verzoekt hij de Regering ten laatste in juni 1991 de wetsontwerpen voor te leggen, die de Kamer dient te onderzoeken wil zij tijdens deze legislatuur en te bekwamer tijd, namelijk voor 1 januari 1993, het Akkoord van Schengen van 14 juni 1985 (hierna: het Akkoord) en uitvoeringsovereenkomst daarvan van 19 juni 1990 (hierna: de uitvoeringsovereenkomst) goedkeuren en zo de bekrachtiging ervan door België mogelijk maken. In de toelichting bij zijn voorstel vermeldt hij met name de ontwerpen inzake de bescherming van het privé-leven, de handel in wapens en munitie en de inrichting van de politiediensten.

Gezien het trage tempo waarmee de Regering in de laatste jaren zelfs belangrijke verdragen ratificeert, is deze interventie op zich toe te juichen. Toch rijst de vraag of de drie genoemde wetsontwerpen, hoe essentieel ook, de problematiek werkelijk uitputten. Kan de wetgever er genoeg mee nemen? Zou er daarentegen geen behoefte zijn aan een (parlementair) initiatief om te lande de rechtsbescherming beter te waarborgen in functie van een minder opzienbarend luik van de Schengen-instrumenten, te weten dit over de rechtshulp in strafzaken? Het is op deze vragen dat wij in onderhavige bijdrage een antwoord pogen te geven na eerst de samenhang tussen de twee verdragsteksten en de structuur ervan bondig te hebben toegelicht.

Doel en systematiek van de Schengen-instrumenten

De titel van het Akkoord van 14 juni 1985 geeft op ondubbelzinnige wijze het doel ervan aan, met name de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen van vijf Lid-Staten van de Europese Gemeenschappen: België, Frankrijk, Luxemburg, Nederland en de Duitse Bondsrepubliek.³

1. Hoogleraar aan de Koninklijke Militaire School (Brussel).

2. *Gedr. St.*, Kamer, 1990-91, nr. 1399/1.

3. De Europese Gemeenschappen zijn opgericht door drie verdragen:

- de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal door het Verdrag van Parijs van 18 april 1951 (*B.S.*, 6 augustus 1952);
- de Europese Economische Gemeenschap door het Verdrag van Rome van 25 maart 1957 (*B.S.*, 25 december 1957);
- de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom) door het Verdrag van Rome van 25 maart 1957 (*B.S.*, 25 december 1957).

Het Akkoord anticipeert, wat deze vijf Staten betreft, op de realisatie van de voorstellen van het zgn. 'Witboek' over de voltooiing van de interne markt tegen 1 januari 1993, dat eveneens in 1985 door de Europese Commissie ten behoeve van de Europese Raad is gepubliceerd. Het betreft een programma dat, vóór 31 december 1992, moet leiden tot de globale fusie – zonder enige belemmering in het vrije verkeer van personen, goederen en diensten – van de twaalf nationale markten der Lid-Staten van de E.E.G. tot één enkele gemeenschappelijke markt van ongeveer 320 miljoen consumenten. Te dien einde moeten de respectieve fysieke, technische en vooral fiscale grenzen tussen die twaalf Partijen worden uitgeschakeld.⁴ Het 'Witboek' bevat summiere voorschriften van strafrechtelijke aard, die strekken tot harmonisatie van de diverse reglementeringen inzake wapens, verdovende middelen en uitlevering.

Deze uniformisering dient gepaard te gaan met een verbetering van de samenwerking tussen de nationale politiekorpsen en met een verscherping van de controle aan de buitengrenzen van de Europese Gemeenschappen. Het geheel van deze maatregelen zou, in de ogen van de Commissie, 'volstaan' om, zonder noemenswaardige veiligheidsproblemen, de personencontroles aan de binnengrenzen van de Gemeenschappen te kunnen afschaffen.⁵ Naderhand werden de grondslagen van het 'Witboek' in positiefrechtelijke termen omgezet door de Europese Akte van februari 1986.

Concrete aanleiding tot de uitwerking van het Akkoord was evenwel de totstandkoming, op 13 juli 1984, van het Akkoord van Saarbrücken dat de geleidelijke afschaffing van de personencontroles aan de Frans-Duitse grens bewerkte, nadat deze grens kort voordien door vrachtwagenchauffeurs was geblokkeerd uit protest tegen het tijdrovende oponthoud bij de douane aldaar. Om gelijkaardige incidenten aan hun grensposten te vermijden, knoopten Nederland en de Duitse Bondsrepubliek kort daarna, van hun kant, bilaterale onderhandelingen aan. Uiteindelijk werden ook België en Luxemburg tot het overleg toegelaten.⁶

Het Akkoord bestaat uit 33 artikelen, onderverdeeld in twee Titels.⁷

Titel I behandelt op korte termijn te treffen maatregelen om, ten behoeve van de onderdanen van de Lid-Staten van de Europese Gemeenschappen, de douaneformaliteiten aan de gemeenschappelijke grenzen van de vijf Verdragspartijen te beperken (art. 1-16). De bij uitsluiting visuele controle op personenvoertuigen, die de gemeenschappelijke grens overschrijden, wordt de regel (art. 2). Teneinde de negatieve gevolgen van die versoepeling van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen te vermijden, dienen de Partijen in hun visumbeleid – men leze in hun vreemdelingenbeleid – meer eenvormigheid te brengen (art. 7) en de samenwerking tussen hun douane- en politiediensten te versterken, o.m. op het gebied van de bestrijding van de illegale handel in verdovende middelen en wapens, van illegale binnenkomst en onwettig verblijf van personen alsook van fiscale fraude en smokkel (art. 9). Wat inzonderheid het goederenvervoer betreft, zien de Verdragsstaten met ingang van 1 juli 1985 af van systematische controle op de nale-

4. BIZAGUET, A., *Le grand marché européen de 1993*, Parijs, Presses Universitaires de France, 1990, 9-23.

5. RÜTER, C.F., *Eliminatie door harmonisatie; Nederlands strafrecht na 1990*, Ars Aequi, 1989, 212.

6. LENAERTS, L., *Het ontstaan van 'Schengenland'*, Benelux, Speciaal nummer *Schengen*, 1990/3, 5-6.

7. *Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, 1985, nr. 102.

ving van de Rij- en Rusttijdenverordening nr. 543/69 van 25 maart 1969, aan hun gemeenschappelijke grenzen (art. 11).⁸

Titel II detailleert enkele op lange termijn te treffen maatregelen 'tot bescherming van de veiligheid en tot verhindering van de illegale immigratie van onderdanen van Staten die geen lid zijn van de Europese Gemeenschappen' (art. 17). Hieronder vallen de harmonisatie van de wetgevingen inzake verdovende middelen, wapens en explosieven alsook van het visumbeleid (art. 19 en 20). Bovendien zullen de Partijen besprekingen openen over:

'(...)

b. de bestudering van eventuele moeilijkheden bij de toepassing van de akkoorden inzake internationale rechtshulp en uitlevering, teneinde de meest geschikte oplossingen te vinden ter verbetering van de betrekkingen tussen de Partijen op die gebieden;

c. het zoeken naar middelen tot gemeenschappelijke misdaadbestrijding, onder meer door eventuele invoering voor politie-ambtenaren van een achtervolgingsrecht, rekening houdend met de bestaande communicatiemiddelen en de internationale rechtshulp.' (art. 18)

Het Akkoord is, wat de maatregelen op korte termijn betreft, op 1 maart 1986 in werking getreden.⁹ Op 27 november 1990 is Italië, waaraan voordien een te groot laxisme t.o.v. de immigratie verweten werd, tot het Akkoord toegetreden.¹⁰ Nederland zou de enige Partij zijn waarvan het Parlement bij de bekrachtiging was betrokken.¹¹

Het werd vrij spoedig duidelijk dat de Verdragsstaten het alleen na lange onderhandelingen over de zgn. maatregelen op lange termijn eens zouden kunnen worden. De discussies terzake verliepen moeizaam, zij het thans in de aanwezigheid van waarnemers uit Portugal en Spanje. Van de ene kant besliste Frankrijk in 1986 n.a.v. terroristische aanslagen de visumplicht onder bepaalde voorwaarden opnieuw op te leggen; van de andere kant stelde de Duitse Bondsrepubliek in december 1989 de ondertekening van de tekst uit om, in het vooruitzicht van de Duitse eenmaking, een bevredigende oplossing te kunnen vinden voor de burgers van de gewezen D.D.R. die het Schengen-territorium zouden willen betreden.¹² Bovendien was zowel in bepaalde Verdragspartijen¹³ als in het Europese Parlement¹⁴ een groot wantrouwen ontstaan t.o.v. de structuur waarin de onderhande-

8. Het betreft hier de Verordening nr. 543/69 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 25 maart 1969 tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer en AETR, *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen*, 1969, L 77, 49.

9. *Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, 1986, nr. 34.

10. ALAUX, J.-P., 'Comment les démocraties occidentales préparent la société plurielle. En Europe: "sécurité" d'abord?', *Le Monde diplomatique*, februari 1990, 20.

11. GROENENDIJK, C.A., 'Schengen, democratie en binnenlands toezicht op vreemdelingen door de politie', in MOLS, G. (editor), *Dissonanten bij het akkoord van Schengen*, Deventer, Kluwer, 1990, 7.

12. Zie hierover: JESSURUN D' OLIVEIRA, H.U., 'Schengen uitgerangeerd?', *Nederlands Juristenblad*, 1990, 129-130.

13. In België b.v. had de SP bezwaar tegen mogelijke inbreuken op de rechten van burgers en asielzoekers. Zie hierover: X, 'Regering zet licht op groen voor Schengen', *De Standaard*, 13 december 1989.

14. Op initiatief van L. VAN OUIRIVE formuleerde het Europese Parlement op 23 november 1989 een resolutie waarin het o.m. de bij het overleg betrokken Staten verzoekt de nationale Parlementen in te lichten over alle aangelegenheden die in het Akkoord en in de uitvoeringsovereenkomst worden behandeld. Zie in detail: VAN OUIRIVE, L., 'Grensoverschrijdende politieke samenwerking: problemen omtrent de problemen', in MOLS, G. (editor), *o.c.*, 28-35.

lingen plaatshadden – te weten bij uitsluiting overleg tussen staatssecretarissen – en t.o.v. het geheim karakter van de werkzaamheden dat tijdige democratische controle nagenoeg uitsloot:

'Les négociations (...) se sont tenues dans le plus grand secret. A l'échelon européen, comme cela a déjà été constaté à l'échelon national, un pouvoir exécutif informel prend le pas sur les pouvoirs législatifs et judiciaires. Cet exécutif ne réunit même pas tous les Etats membres de la Communauté. Une fois l'accord établi, tant le Parlement européen que les Parlements nationaux des Etats concernés, d'une part, les autorités des Etats non associés aux négociations, d'autre part, n'auront plus que la possibilité de ratifier les textes sans modifications. Ce sera à prendre ou à laisser. Ne parlons pas des citoyens d'Europe maintenus dans l'ignorance.'¹⁵

Uiteindelijk werd toch een consensus bereikt en geconcretiseerd in de 'Overeenkomst ter uitvoering' van het Akkoord van Schengen, ondertekend op 19 juni 1990.¹⁶ Deze verdragstekst beoogt gestalte te geven aan het streven dat aan de basis ligt van het Akkoord zelf, te weten het afschaffen, aan de gemeenschappelijke binnengrenzen tussen de Partijen, van de controles op het verkeer van personen alsook het vereenvoudigen aldaar van het vervoer en van het goederenverkeer.

Structuur van de uitvoeringsovereenkomst

De uitvoeringsovereenkomst behelst acht Titels.

Titel I geeft de definitie van een aantal begrippen die in de tekst frequent voorkomen, zoals b.v. 'binnengrenzen', 'buitengrenzen', 'intra-vlucht', 'vreemdeling', 'asielverzoek' en 'asielzoeker' (art. 1). Bij de toepassing van de uitvoeringsovereenkomst zullen deze termen bij uitsluiting in de aangegeven betekenis moeten gebruikt worden.

Titel II is gewijd aan de afschaffing, wat het personenverkeer betreft, van het toezicht aan de binnengrenzen, aan een aantal maatregelen die de harmonisering van het visumbeleid van de Partijen dienen te bewerken en aan de modaliteiten van het reisverkeer van vreemdelingen, d.w.z. personen die geen onderdaan zijn van één der Lid-Staten van de Europese Gemeenschappen (art. 2-38).¹⁷ Het geheel bewerkt een onrustwekkende verscherping van de controles op de asielzoekers die op pijnlijke wijze het Europese dilemma verraaft: 'A cinq d'un côté, à douze de l'autre, les membres de la CEE rêvent d'abattre les barrières douanières tout en laissant en dehors du territoire commun les 'pestiférés' de toutes sortes. Truands, trafiquants mais aussi exilés'.¹⁸

15. CARLIER, J.-Y., 'Schengen: Yalta ou Berlin?', *La Libre Belgique*, 14 december 1989, 7.

16. *Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, 1990, nr. 145. Over de Britse reactie hierop: BUCHAN, D., 'Five go off to Schengenland', *Financial Times*, 19 juni 1990, 18.

17. Zie hierover: BALIBAR, E., 'Du racisme archaïque à l'état de non-droit. La Communauté européenne vue du dessous', *Le Monde diplomatique*, februari 1991, 22-23; STEENBERGEN, J.D.M., 'Het Aanvullend Akkoord van Schengen en het vreemdelingenrecht', *Sociaal Recht*, 1990-1, 4-9.

18. MATGEN, J.-C., 'Frileuse Europe', *La Libre Belgique*, 16-17 juni 1990, 6.

Titel IV stelt het zgn. Schengen-informatiesysteem in dat signaleringen van personen¹⁹ en voorwerpen²⁰ via geautomatiseerde bevraging ter beschikking stelt van de Verdragsstaten, bij de uitoefening zowel van grenscontroles aan de buitengrens als van politie- en douanecontroles in het binnenland (art. 92-119). Hij bevat tevens bepalingen over de bescherming van persoonsgegevens en over de verdeling van de kosten verbonden aan de werking van het systeem. Van enige invloed der arresten inzake 'Leander tegen Zweden'²¹ en 'Gaskin tegen Verenigd Koninkrijk'²² van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, respectievelijk d.d. 26 maart 1987 en 7 juli 1989, die de rechtspositie van de burger afbakenen t.o.v. het verzamelen, stockeren en doorgeven van individuele informatie door de politie (art. 8 E.V.R.M.), valt in de tekst niets te merken. De aanbeveling nr. R(87)15 'Regulating the Use of Personal Data in the Police Sector' van de Raad van Europa blijkt evenmin gevolgd.²³

Een merkkelijk meer summiere Titel V is afgestemd op de vereenvoudiging van het goederenverkeer over de binnengrenzen, evenwel gepaard met een verscherpt toezicht op de binnengrensoverschrijdende overbrenging (sic!) van gevaarlijke en niet-gevaarlijke afvalstoffen (art. 120-125).²⁴

Titel VI beoogt de bescherming van de persoonsgegevens (art. 126-130). Deze titel legt inzonderheid de Partijen de verplichting op de nodige maatregelen te treffen 'ter verwezenlijking van een niveau van bescherming (...) dat tenminste gelijk is aan het niveau, dat uit de verwezenlijking van de beginselen die zijn neergelegd in het Verdrag van de Raad van Europa van 28 januari 1981 tot bescherming van het individu in verband met de geautomatiseerde registratie van persoonsgegevens voortvloeit'. De ratificatie zelf van voormeld verdrag – enige juridisch zui-vere oplossing – is niet verplicht.

Titel VII strekt tot de oprichting van een 'Uitvoerend Comité' dat moet toezien op de juiste toepassing van de uitvoeringsovereenkomst (art. 131-133), terwijl Titel VIII de slotbepalingen inhoudt (art. 134-142).

Situering van de bepalingen inzake rechtshulp

Midden deze bonte waaier van uiteenlopende regelingen en voorschriften behandelt Titel III, onder de hoofding 'Politie en veiligheid' en in niet minder dan ze-

19. Het betreft hier niet alleen personen van wie de aanhouding ter fine van uitlevering wordt gevraagd (art. 95), die vermist zijn of die ter bescherming van zichzelf c.q. ter voorkoming van gevaar voorlopig in bewaring moeten gesteld worden (art. 97). Ook gegevens over vreemdelingen, gesignaleerd ter fine van weigering van toegang (art. 96), opgeroepen getuigen en personen aan wie een vonnis moet betekend worden, kunnen ter fine van mededeling van de woon- of verblijfplaats opgenomen worden (art. 98).

20. Bedoeld worden de voorwerpen die met het oog op inbeslagneming of als bewijsmiddel in een strafprocedure worden gezocht (art. 100).

21. *Nederlands Juristenblad*, 1987, 853-854.

22. *Rechtsdocumentatie*, 1989, 771.

23. Over een en ander: KORFF, D., 'The Schengen Information System: also a question of data protection', in MOLS, G. (editor), *o.c.*, 67-96.

24. HENDRIKS, L.E.M., 'Grensoverschrijdend vervoer van chemisch afval: Jong geleerd, nooit gedaan?', in MOLS, G. (editor), *o.c.*, 157-167.

ven hoofdstukken en vijftig artikelen, volgende grondig van elkaar verschillende onderwerpen:

- de *politiële samenwerking* onder de vorm van informatie-uitwisseling in het pre-justitiële stadium van een strafzaak mits dwangmiddelen niet worden aangewend (art. 39)²⁵, grensoverschrijdende observatie en volgrecht (art. 40-43).²⁶ Dit laatste, dat de vertegenwoordigers van de Duitse Bondsrepubliek reeds in het Europees Verdrag aangaande de rechtshulp in strafzaken van 20 april 1959 (hierna: ERV) van de Raad van Europa hadden willen invoeren, komt voor in het Beneluxverdrag aangaande de uitlevering en de rechtshulp in strafzaken van 27 juni 1962 (hierna: BUV);

- de *wederzijdse of 'kleine' rechtshulp in strafzaken*, d.w.z. de tussenstaatse samenwerking tussen rechterlijke autoriteiten, in het stadium van opsporing en onderzoek, door onder meer internationale rogatoire commissies of door betekening van buitenlandse gerechtelijke processtukken en beslissingen (art. 48-53). Deze bepalingen strekken tot aanvulling van ERV en BUV, zonder evenwel af te doen aan verdergaande bilaterale afspraken tussen de Partijen;

- de *toepassing van het beginsel 'ne bis in idem'* op buitenlandse rechterlijke uitspraken (art. 54-58). Hierdoor kan een persoon, die bij een onherroepelijk vonnis in een Verdragsstaat is berecht, in een andere Partij niet meer worden vervolgd terzake van dezelfde feiten. Het principe komt, in absolute vorm, voor in twee vroegere Europese rechtshulpverdragen, die uitgewerkt werden in het raam van de Raad van Europa: dit betreffende de overdracht van strafvervolgving van 15 mei 1972 en dit betreffende de internationale geldigheid van strafvonnissen van 28 mei 1970. Het maakt bovendien, en wel in een gelijklopende redactie, het voorwerp uit van een voorbehoud bij de artikelen 1 en 2 van het ERV. België, Luxemburg en Nederland reserveren zich inderdaad het recht aan hun Verdragspartners bij het ERV 'kleine' rechtshulp te weigeren ten behoeve van strafprocedures die onverenigbaar zijn met de 'ne bis in idem' regel;

- de *uitlevering* of overlevering van een persoon door een Verdragsstaat aan een andere ter fine van strafvervolgving c.q. strafexecutie (art. 59-66). Dit hoofdstuk strekt ertoe het Europees Verdrag betreffende de uitlevering van 13 december 1957 – ook een conventie van de Raad van Europa! – en het BUV aan te vullen en de toepassing ervan te vergemakkelijken (art. 59). Artikel 60 gaat verder door het volgende te bepalen: 'In de verhouding tussen twee Overeenkomstsluitende Partijen, waarvan er één geen Partij is bij het Europees Verdrag betreffende de uitlevering, zijn de bepalingen van dat Verdrag toepasselijk...';

- de *overdracht van de tenuitvoerlegging van strafvonnissen* die tot gevolg heeft dat een veroordeelde een vrijheidsstraf ondergaat in een Verdragsstaat die niet de Staat van veroordeling is (art. 67-69). Ook dit hoofdstuk, waarvan de betiteling trouwens de lading niet dekt en daarom als misleidend moet worden afgekeurd, komt neer op een aanvulling van een Verdrag van de Raad van Europa met zeer beperkte draagwijdte, te weten dit van 21 maart 1983 inzake de overbrenging van

25. PARIDAENS, D.J.M.W., SWART, A.H.J. en VAN WIJK, G.J.M., 'Het Europa van de burger en het strafrecht', *Nederlands Juristenblad*, 1989, 793.

26. Hierover uitvoerig: D'HAENENS, J., 'Schengen 1990. De beslissende stap naar een Europese politie-samenwerking?', rede gehouden n.a.v. de opening van het academiejaar 1990-91 in de Koninklijke Rijkswachtschool, 13 p.

gevonnniste personen.²⁷ Bedenkkelijk is het artikel 69 van de uitvoeringsovereenkomst dat de belangrijkste innovatie van het Europees Verdrag tenietdoet, waar het stipuleert dat overdracht van de tenuitvoerlegging niet afhankelijk is van de toestemming van degene aan wie de straf is opgelegd;

– de *verdovende middelen* (art. 70-76). Krachtens dit hoofdstuk stellen de Partijen onder meer een permanente werkgroep in om gemeenschappelijke problemen m.b.t. de bestrijding van de verdovende middelen-criminaliteit te bestuderen (art. 70) en verbinden zij zich er in het bijzonder toe de illegale uitvoer van verdovende middelen en psychotrope stoffen, met inbegrip van cannabis, bestuurlijk en strafrechtelijk tegen te gaan. Zij zullen toezicht houden op die plaatsen, waarvan algemeen bekend is dat aldaar verdovende middelen worden verhandeld (art. 71). Zij passen in voorkomend geval passende maatregelen toe om zelf geen afbreuk te doen aan de doelmatigheid, op het grondgebied van andere Verdragspartijen, van strengere controles op verdovende middelen en psychotrope stoffen;

– de *vuurwapens en munitie* (art. 77-85). Onder deze betiteling zijn een aantal bepalingen m.b.t. het verwerven, het voorhanden hebben, het verkopen en het overdragen van vuurwapens en munitie samengebundeld die de Partijen in hun nationale wetgeving en reglementering dienen in te lassen. Drie lijsten komen in dit hoofdstuk voor: die van verboden wapens (art. 79), die waarvoor een vergunning vereist is (art. 80) en die waarvoor een aangifte verplicht is (art. 81). Verder zijn voorwaarden gesteld voor het bekomen van de vergunning (art. 83), terwijl ook de modaliteiten van de aangifte worden vastgelegd (art. 84). De uitvoeringsovereenkomst geldt niet voor de strijdkrachten en de politie (art. 77, tweede lid).²⁸

Tussenbalans

Bij dit opzettelijk gedetailleerd opgevat overzicht van de inhoud van de uitvoeringsovereenkomst passen volgende bedenkingen die trouwens nog niet eens de inhoud zelf van de uitvoeringsovereenkomst raken.

In het algemeen komt, zelfs bij een oppervlakkige lectuur, het gebrek aan samenhang tussen de behandelde onderwerpen – van visumbeleid, over rechtshulp in strafzaken, bestrijding van handel in verdovende middelen en controle op de wapenhandel tot fytosanitaire getuigschriften – als vrij storend over. GROENENDIJK drukt zich ter zake bijzonder scherp uit:

‘Het overleg is in 1984 begonnen als een initiatief van vervoerministers over ritmachtigingen en goederencontrole met als doel het goederenvervoer in West-Europa te liberaliseren. Daaraan is gekoppeld een intensivering van de samenwerking bij de bestrijding van terrorisme en drugshandel en later criminaliteit in het algemeen. Intussen praten we (d.w.z. ambte-

27. Goedgekeurd door de Wet van 19 juni 1990, B.S., 15 december 1990.

28. Dit betekent niet dat de Europese Akte geen militaire implicaties zal hebben. Men raadplege: STRUYS, W., ‘Le Marché unique et la coopération en matière d’armements dans la Communauté européenne’, lezing te Parijs (Université Paris IX) gehouden op 17 december 1990 op de ‘Journées d’Etude organisées par le Club Vision, le LESOD (Laboratoire d’Economie et de Sociologie des Organisations de Défense) et l’AFECODE (Association Française des Economistes de Défense)’.

naren uit de vijf landen) nu over een uniform geautomatiseerd opsporingsregister (het Schengen Informatie Systeem, SIS) of een koppeling van de nationale opsporingsregisters. (...) In het Verdrag van 1985 komt het woord asielzoeker niet voor. Nu is de asielprocedure een centraal element in het Aanvullende Verdrag geworden. De geheimhouding heeft tot gevolg dat er geen rem is om steeds meer thema's in de verdragsregeling te stoppen. Het proces van 'Freistellung der Exekutive durch Internationalisierung' versterkt zichzelf.²⁹

Wat inzonderheid de rechtshulp in strafzaken betreft, is de restrictieve hoofding waaronder zij in Titel III wordt behandeld, namelijk 'Politie en veiligheid', op zich voor kritiek vatbaar. De klemtoon ligt duidelijk op repressie. In de laatste decennia werd, meer bepaald in het forum van de Raad van Europa te Straatsburg, nochtans gepoogd de tussenstaatse samenwerking in strafzaken meer en meer te benaderen als een middel tot resocialisering van de daders van delicten met een internationale component.³⁰ De menselijke dimensie is in de bestudeerde tekst volledig zoek, hetgeen een verarming betekent. Daarenboven moet betreurd worden dat de artikelen over rechtshulp niet in één hoofdstuk werden gesystematiseerd volgens de, overigens traditioneel geworden, doctrinale indeling van de materie, te weten in primaire en in secundaire rechtshulp.³¹ Dergelijke oplossing zou het mede mogelijk gemaakt hebben het beginsel 'ne bis in idem' in de tekst werkelijk te integreren onder de vorm van een bepaling, gemeenschappelijk aan de verschillende modaliteiten van samenwerking. Hierdoor zou de overzichtelijkheid van het geheel ongetwijfeld groter geweest zijn. Tenslotte kan getwijfeld worden aan de opportuniteit om in een verdrag, dat in E.E.G.-verband uitgewerkt is, bij herhaling te verwijzen naar de Europese rechtshulpverdragen waartoe een andere instelling, met name de Raad van Europa, het initiatief nam en die ook door laatstgenoemde internationale organisatie werden bijgeschaafd en verder worden beheerd. Waarom werd niet eerder geopteerd voor het formuleren van gemeenschappelijke verklaringen en voorbehouden bij de bestaande Europese rechtshulpverdragen, uiteraard na de bekrachtiging ervan door die Schengenpartners die er nog geen Partij bij waren?³² Afgezien van de coëxistentieproblemen tussen beide rechtshulpnetten die zij voor de practici zal scheppen, wekt de verwijzingstechniek in de uitvoeringsovereenkomst bovendien de indruk 'dat de E.E.G. zich ontpopt als een serieuze concurrent van de Raad van Europa, waarvan de verdragen tot nog toe altijd de ruggegraat van de strafrechtelijke samenwerking hebben gevormd'.³³

29. GROENENDIJK, C.A., *o.c.*, 8-9.

30. Wij denken hier meer bepaald aan de mogelijkheden die geboden worden door het Europees Verdrag betreffende de overdracht van strafvervolgung (Straatsburg, 15 mei 1972) en aan het Europees Verdrag inzake de internationale geldigheid van strafvonnissen (Staatsburg, 28 mei 1970) die respectievelijk in 1978 en in 1974 in werking zijn getreden. België is bij geen van beide verdragen Partij.

31. Primaire rechtshulp is voorhanden wanneer de aangezochte Staat een essentieel deel van de strafproces overneemt van de verzoekende Staat, met de name de strafvervolgung of de executie van het strafvonnis. Secundair wordt de samenwerking genoemd indien de aangezochte Staat 'alleen' helpt bij een strafproces dat geheel op het grondgebied van de verzoekende Staat wordt gevoerd. Concreet neemt deze hulp de vorm aan van uitlevering en van zgn. kleine rechtshulp. Zie hierover: SJÖCRONA, J., *De kleine rechtshulp*, Arnhem, Gouda Quint, 1990, 3-4.

32. Zo zijn België en Frankrijk nog steeds geen Partij bij het Europees Uitleveringsverdrag van 13 december 1957.

33. PARIDAENS, D.J.M.W., SWART, A.H.J. en VAN WIJK, G.J.M., *o.c.*, 792.

De uitvoeringsovereenkomst bevat ter zake een aantal bepalingen die als innovierend kunnen bestempeld worden, althans voor België dat in gebreke blijft zowel de belangrijkste rechtshulpverdragen van de Raad van Europa te bekrachtigen, als de aanbevelingen van de internationale organisatie over hetzelfde onderwerp in zijn interne wetgeving op te nemen.³⁵ In de volgende paragrafen nemen wij de meest significante innovaties onder de loep.

Wat de *wederzijdse of kleine rechtshulp in strafzaken* betreft³⁶, valt op dat het oorspronkelijk verdragskader van het ERV deels duidelijker wordt omlinnend, deels wordt verruimd. Een meer precieze afbakening van de procedures waarin rechtshulp wordt verschuldigd, bewerkt het artikel 49, onder litt. b – procedures inzake aanspraken op vergoeding wegens o.m. ongerechtvaardigde veroordelingen –, litt. c – behandeling van genadeverzoeken –, en litt. d – burgerlijke rechtsvorderingen tijdens een strafprocedure ingesteld. Alleen de toelichting bij artikel 1 van het ERV vermeldt dat dit Verdrag wel degelijk toepasselijk is op die bijzondere procedures, die geen eigenlijke strafprocedures zijn, hoewel zij ongetwijfeld verband houden met een strafvervolgning.³⁷ Bij gebrek aan een expliciete verdragsgrond was twijfel blijven voortbestaan nopens de toepasselijkheid van het ERV op voormelde procedures, zodat vele Partijen op dit punt reeds een uitdrukkelijke regeling hadden opgenomen in aanvullende bilaterale akkoorden bij het ERV. De verduidelijking geldt thans ook voor de Schengenlanden. Uitbreiding van de rechtshulp tot de betekening van gerechtelijke mededelingen inzake de executie van een straf, de inning van een geldboete en van de proceskosten, alsook tot maatregelen inzake uitstel en opschorting vloeit voort uit de litt. e en f van hetzelfde artikel. Deze bepalingen gaan terug tot artikel 3 van het Aanvullend Protocol bij het ERV van 17 maart 1978 dat, onder de Schengenpartners, alleen Nederland heeft bekrachtigd en wel op 16 november 1981. Evenals laatstgenoemd land zouden zij een einde moeten stellen aan de discussie omtrent de vraag te weten of artikel 1, tweede lid ERV mede van toepassing is op handelingen die in het stadium van de executie van een strafvonnis moeten plaatsvinden.³⁸ Een verdere

34. Voor de integrale tekst van deze bepalingen verwijzen wij naar de rubriek 'Internationaal strafrecht' in ditzelfde nummer.

35. Onder de Europese Verdragen vermelden wij in het bijzonder het Europees Verdrag betreffende de overdracht van strafvervolgingen van 1972, onder de aanbevelingen b.v. de resoluties (80) 8 nopens de praktische toepassing van het ERV, die o.m. aandringt op de eerbiediging van de tegensprekelijkheid tijdens de uitvoering van rogatoire commissies, en (83) 12 die, ten behoeve van strafzaken met internationale componenten, de draagwijdte van de aan buitenlandse getuigen en deskundigen gewaarborgde vrijgeleide verduidelijkt.

36. Over de geschiedenis van de wederzijdse rechtshulp is relatief weinig gekend. Deze coöperatie lijkt omstreeks 1850 hoofdzakelijk twee proceshandelingen te behelzen, nl. het uitvoeren van rogatoire commissies en het betekenen van buitenlandse dagvaardingen. Beide rechtshulpvormen werden zeer duidelijk beïnvloed door gelijksoortige figuren uit het privaatrechtelijk procesrecht. Zie SALDANA, G.Q., *La justice pénale internationale, Recueil des Cours de l'Académie de droit international*, 1925, dl. 10, 228-231.

37. *Explanatory Report on the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters*, Straatsburg, Council of Europe, 11-12.

38. Het probleem van de exacte begrenzing van de executiefase in de rechtshulpverlening is niet nieuw. Zie: FIORE, P., *Traité de droit pénal international et de l'extradition*, Parijs, 1980, nr. 491 e.v.

verruiming volgt uit de verplichting ook rechtshulp te verlenen voor feiten die niet (meer) strafrechtelijk betoegeld worden door gerechtelijke overheden, maar die als vergrijpen tegen voorschriften betreffende de orde door bestuurlijke autoriteiten worden afgehandeld. Voorwaarde voor rechtshulpverlening is evenwel dat tegen de administratieve beslissingen beroep openstaat voor een strafrechter (art. 49, litt. a). Het toepassingsgebied van het ERV daarentegen is op het processuele vlak begrensd tot strafbare feiten waarvan de kennisneming, op het ogenblik van het verzoek zelf, behoort tot de bevoegdheid van de rechterlijke autoriteiten van de verzoekende Staat. Hierdoor vallen verzoeken ter zake van de zgn. 'Ordnungswidrigkeiten' (inbreuken op ordereglementen) buiten het toepassingsgebied van het ERV tijdens het administratief proces. De Duitse Bondsrepubliek, waar het 'Ordnungswidrigkeitengesetz' met Belgische wanbedrijven vergelijkbare feiten behelst, had dan ook vrij snel in de bilaterale akkoorden bij het ERV een bepaling laten opnemen die een verdragsgrondslag biedt voor samenwerking vanaf de administratieve fase.³⁹ Diezelfde grondslag is thans ook in Schengenverband voorhanden.

De in het ERV ingebouwde mogelijkheid in het algemeen rechtshulp te weigeren voor fiscale delicten (art. 2, a), vervalt in hoofde van de Schengenpartners voor limitatief bepaalde inbreuken op de voorschriften betreffende de accijnzen, de B.T.W. en de douane (art. 50, eerste lid), zelfs indien voormelde inbreuken met een administratieve boete worden bedreigd (art. 50, vijfde lid).⁴⁰ In dit laatste geval mag het verzoek om rechtshulp weliswaar bij uitsluiting door een justitiële autoriteit worden geformuleerd. Interessant is de invoering van de specialiteitsregel die fundamenteel is in het uitleveringsrecht en die hier de Verdragspartijen moet beletten informatie te gebruiken ten behoeve van andere procedures – b.v. op het vlak van de fiscale controle – dan die in het rechtshulpverzoek vermeld (art. 50, derde lid). De verplichting in fiscalibus wordt alleen getemperd door het proportionaliteitsprincipe dat het mogelijk maakt rechtshulp te weigeren in 'bagatelzaken' beneden een bepaalde waarde in ECU (art. 50, vierde lid).

De strafbaarstelling van de feiten in verzoekende en in aangezochte Staat, de zgn. dubbele incriminatie, vervalt als voorwaarde voor de toelaatbaarheid van rogatoire commissies ter fine van huiszoeking en inbeslagneming. Zij wordt vervangen door veel minder stringente vereisten, namelijk een minimaal strafniveau in verzoekende en in aangezochte Staat en de verenigbaarheid van de genoemde onderzoeksmaatregelen met het intern recht van de aangezochte Staat (art. 51). Artikel 5, eerste lid ERV daarentegen laat aan de Verdragsstaten nog de mogelijkheid de huiszoeking en de inbeslagneming, tijdens rogatoire commissies, afhankelijk te stellen van de dubbele incriminatie, gezien deze vormen van rechtshulp in aanzienlijke mate ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer van de betrokken justitiabelen.

39. *Problems arising from the practical application of the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters*, Straatsburg, Council of Europe, 1971, 72-73.

40. Reeds tijdens de redactie van het ERV had de Duitse delegatie zich uitgesproken voor een principiële verplichting tot rechtshulp voor alle fiscale delicten. (Zie stuk van de Raad van Europa EXP/EJP (57)10, 5-6). In het Aanvullend Protocol bij het ERV is de facultatieve exceptie van het fiscaal delict zo niet opgeheven, dan toch aanzienlijk verder gerelativeerd (art. 1).

De eigenlijke betekening *stricto sensu* van sommige gerechtelijke stukken kan o.m. wanneer de feiten in verzoekende en in aangezochte Staat een 'Ordnungswidrigkeit' uitmaken, vervangen worden door eenvoudige toezending over de post (art. 52, eerste en vierde lid). In bepaalde gevallen is de vertaling van de stukken verplicht (art. 52, tweede lid).

De rechtstreekse toezending van de rechtshulpverzoeken tussen rechterlijke autoriteiten onderling wordt de regel. Uitzondering hierop blijven de uitwisseling bij uitsluiting tussen de Ministeries van Justitie, van de verzoeken om tijdelijke overbrenging of doortocht van gedetineerden en de uitwisseling van de gegevens uit de justitiële documentatie (art. 53, eerste en derde lid).

Ook de *uitlevering* wordt vergemakkelijkt door de afschaffing van de amnestie in de aangezochte Staat als traditioneel uitleveringsbeletsel (art. 62, tweede lid).⁴¹ Het toepassingsveld ervan wordt verruimd door het assimileren van inbreuken op wettelijke en bestuursrechtelijke voorschriften inzake accijnzen. B.T.W. en douane met uitleveringsdelicten (art. 63). Deze laatste bepaling is in overeenstemming met de evolutie ter zake sinds de Tweede Wereldoorlog.⁴²

Zeër bedenkelijk is de invoering van een vorm van vereenvoudigde uitleveringsprocedure wanneer de uitlevering, naar het recht van de aangezochte Staat, niet kennelijk is uitgesloten – wat moeten wij ons hierbij voorstellen! –, te meer daar de opgeëiste persoon in dit geval niet kan terugkomen op de eventuele afstand van de bescherming geboden door de specialiteit van de uitlevering (art. 66). Dergelijke procedure is weliswaar mogelijk krachtens artikel 19 BUV, doch alleen in geval van spoed. Wat er ook van zij, de opgeëiste persoon zou de bescherming van het specialiteitsbeginsel moeten kunnen behouden.⁴³

Door de *overdracht van tenuitvoerlegging van strafvonnissen* zullen inzonderheid ontsnapte gedetineerden worden getroffen die door ontvluchting naar hun eigen land hoopten te ontsnappen aan de executie van het buitenlandse vonnis (art. 68).

Conclusie

Uit deze summierende analyse blijkt dat de uitvoeringsovereenkomst bij het Akkoord van Schengen de rechtshulpmogelijkheden voor België, als verzoekende en als aangezochte Staat, indringend uitbreidt. De vraag naar de opportuniteit van de bewerkte verruiming lijkt voorbijgestreefd nu het Parlement aan de tekst zelf geen wijzigingen kan aanbrengen. De vraag naar de rechtsbescherming van de burger, verstrikt in dit rechtshulpnet, moet daarentegen in volle omvang gesteld en beantwoord worden. België heeft inderdaad, in tegenstelling tot twee andere Schengenlanden – met name Nederland en de Duitse Bondsrepubliek – geen rechtshulpwetgeving die naam waardig. De aangekondigde parlementaire goed-

41. Het Europees Uitleveringsverdrag zelf maakt geen gewag van de amnestie als mogelijke weigeringsgrond voor de uitlevering, wel het tweede aanvullend Protocol daarbij (1978). Zie THOMAS, F., *De Europese rechtshulpverdragen in strafzaken*, Gent, E. Story-Scientia, 1980, 243-244.

42. THOMAS, F., o.c., 220-224.

43. In die zin: SCHUTTE, J.J.E., *Uitlevering. Preadvies voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht tussen België en Nederland*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1977, 9.

keuringsprocedure moet dan ook mede aanleiding geven tot de uitwerking van een globale rechtshulpwet, die niet alleen de verschillende hierboven onderscheiden rechtshulpvormen op interstatelijk niveau zou regelen maar die bovendien aan de individuele rechtsonderhorige – tot nu toe louter ‘voorwerp’ van het rechtshulpverzoek – processuele waarborgen zou verzekeren, als daar zijn: een locus standi, het recht op een tegensprekelijk gerechtelijk onderzoek en op de dubbele graad van jurisdictie. Het betreft hier een minimale eis die aan een rechtsstaat moet worden gesteld.