

ENKELE BEDENKINGEN BIJ DE UNIVERSELE BEVOEGDHEID TOT VERVOLGING OP GROND VAN DE WET OORLOGSMISDADEN

De Wet van 16 juni 1993 inzake de bestraffing van oorlogsmisdaden¹ heeft in het bijna afgelopen jaar een bewogen bestaan gekend. Nadat de zaak Pinochet er reeds een eerste aanzet toe vormde, lag de wet dit jaar aan de basis van een aantal klachten of internationale aanhoudingsbevelen gericht tegen buitenlandse politieke en diplomatieke persoonlijkheden:² de voormalige president, en huidig parlamentslid, van Iran – Ali Akbar Hashemi Rafsanjani,³ de huidige president van Rwanda – Paul Kagame⁴ en de Congolese minister van buitenlandse zaken – Abdoulaye Yerodia Ndombasi.⁵ Tegen al deze personen werd, door een aantal van hun respectieve landgenoten bij een Belgische onderzoeksrechter klacht ingediend wegens genocide, misdaden tegen de mensheid of oorlogsmisdaden.

Dat juist nu het aantal dergelijke klachten bij de nationale gerechtelijke instanties toeneemt, is niet echt verwonderlijk. In de afgelopen jaren is er niet alleen een toenemende tendens waar te nemen om de bevoegdheid *ratione loci* van de Belgische strafrechter te universaliseren,⁶ maar is er mede onder invloed van internationale fora – meer bepaald de Joegoslavië- en Rwandatribunalen en de Conferentie van Rome voor het Statuut van het Permanente Internationale

1. Wet van 16 juni 1993 betreffende de bestraffing van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht, *B.S.* 5 augustus 1993, zoals gewijzigd door de Wet van 10 februari 1999, *B.S.* 23 maart 1999. Voor een uitgebreide discussie van de wet vóór de wijzigingen van 1999, zie A. ANDRIES, E. DAVID, C. VAN DEN WYNGAERT en J. VERHAEGEN, 'Commentaire de la loi du 16 juin 1993 relative à la répression des infractions graves au droit international humanitaire', *Rev. dr. pén.* 1994, 1142.

2. Op basis van dezelfde wet werden ook een aantal strafrechtelijke vooronderzoeken ingesteld tegen Rwandezen – en Belgen – betrokken bij de genocide in Rwanda. Zie o.a. K.I. Brussel, 17 mei 1995, *J.T.* 1995, 543; Cass., 31 mei 1995, *Rev. dr. pén.* 1996, 198 en Onderzoeksrechter Brussel, 6 november 1998, *Rev. dr. pén.* 1999, 283.

3. T. SCHEIRS, 'Belgium Opens Investigation Into Alleged Human Rights Violations by Former Iranian President', *Int'l Enforcement Law Reporter* 2000, 772.

4. T. SCHEIRS, 'Rwandan President Accused of Crimes Against Humanity', *Int'l Enforcement Law Reporter* 2000, 785.

5. T. SCHEIRS, 'Belgium Issues International Arrest Warrant for Congolese Minister of Foreign Affairs', *Int'l Enforcement Law Reporter* 2000, 870.

6. Naast de Wet Oorlogsmisdaden, verlenen ook de Wet van 13 april 1995 tot bestrijding van de mensenhandel en van de kinderpornografie (*B.S.* 25 april 1995) en de Wet van 10 februari 1999 tot bestraffing van corruptie (*B.S.* 23 maart 1999) de Belgische rechter universele bevoegdheid voor misdrijven gepleegd in het buitenland, ongeacht of dader of slachtoffer de Belgische nationaliteit bezitten. Op 9 december 1999 ten slotte, werd door de heer Dirk Van Maelen in de Kamer van Volksvertegenwoordigers een voorstel ingediend met het oog op de universele strafbaarstelling van bepaalde inbreuken op fundamentele sociale rechten (Wetsvoorstel tot invoeging van een artikel 10^{quinquies} in de Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering met het oog op de universele strafbaarstelling van bepaalde inbreuken op fundamentele sociale rechten, *Parl. St.* Kamer 1999-2000, 0315/001).

Strafhof,⁷ een nieuwe impuls ontstaan voor de vervolging en de bestraffing van internationale misdaden. De keuze die de wetgever bij het opstellen van de wet inzake bestraffing van oorlogsmisdaden heeft gemaakt, draagt daarenboven bij tot het stijgende aantal klachten wegens internationale misdaden. De wet maakt immers, en dit in tegenstelling tot het bestaande internationale instrumentarium en de meeste nationale wetten van andere staten,⁸ geen onderscheid tussen misdaden die gepleegd zijn in een internationaal gewapend conflict en dezelfde misdaden gepleegd tijdens een intern gewapend conflict.⁹ Ook bij het ontwerpen van het Statuut van het Permanente Internationale Strafhof werd een stap in deze richting gezet: het Statuut verleent het Hof de bevoegdheid zich te buigen over de in artikel 8 § 2 (e) opgesomde misdaden gepleegd tijdens een intern gewapend conflict.¹⁰ Daarenboven bevat de wet, in tegenstelling tot haar buitenlandse tegenhangers,¹¹ geen beperkingen *ratione loci* en *ratione temporis*.

Deze nationale en internationale ontwikkelingen hebben een hernieuwd vertrouwen en geloof doen ontstaan in de (inter)nationale mechanismen ter bestraffing van oorlogsmisdaden.¹² We mogen hierbij echter ook de invloed van de pers niet ontkennen die, door de intense aandacht die zij – vooral – aan de zaak Pinochet heeft geschonken, zeer zeker een instrumentele bijdrage tot het verspreiden van het humanitair rechtelijk gedachtegoed heeft geleverd.

We mogen echter niet vergeten dat door het ontvankelijk verklaren van een klacht wegens internationale misdaden en het vervolgens uitvoerdigen van een internationaal aanhoudingsbevel, deze zaken nog lang niet hun beslag hebben gekregen. Het uitvoerdigen van een internationaal aanhoudingsbevel is immers één zaak, het daadwerkelijk vervolgen, bestraffen – en ten uitvoerleggen van de opgelegde straf – van daders van internationale misdaden is een heel andere zaak.

7. Voor een bespreking van het Statuut, zie T. ONGENA, 'Een Internationaal Strafhof: kan Sisyphus eindelijk rusten?', *Panopticon* 1999, 230.

8. Naast de Belgische wet, zijn enkel de Zwitserse wet en die van de VSA eveneens van toepassing op interne gewapende conflicten (L. REYDAMS, 'De Belgische wet ter bestraffing van inbreuken op het internationaal humanitair recht: een papieren tijger?', *Zoeklicht* 1998, nr. 20, 9).

9. Deze evolutie wordt door het Joegoslaviëtribunaal bevestigd. Zie ICTY, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, *Prosecutor v. Tadić*, Case No. IT-94-I-AR72, A. Ch., 2 October 1995 in A. KLIP en G. SLUITER (eds.), *Annotated Leading Cases of International Criminal Tribunals. Volume 1: The International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia 1993-1998*, Antwerpen – Oxford – Wenen, Intersentia – Hart – Verlag Österreich, 1999, p. 33, met noot H. Fischer. Dit neemt echter niet weg dat een aantal van de strafbare gedragingen opgesomd in artikel 1 § 3 van de Wet, niet van toepassing zijn op interne gewapende conflicten. Het is immers onmogelijk om de in de wet gehanteerde begrippen 'krijgsgevangene', 'vijandelijke mogendheid' of 'bezettende mogendheid' te transponeren naar interne gewapende conflicten.

10. Statute of an International Criminal Court, 17 juli 1998, *International Legal Materials* 1998, 999.

Zie ook resolutie 1999/1 van 6 april 1999 van de VN-Commissie voor Mensenrechten naar aanleiding van het conflict in Sierra Leone: United Nations Committee on Human Rights, Res. 1999/1 on the Situation of Human Rights in Sierra Leone, 6 April, 1999.

11. Zie b.v. de Engelse War Crimes Act van 1991 die enkel van toepassing is op oorlogsmisdaden gepleegd op Duits grondgebied of in door Duitsland bezette gebieden, tijdens de Tweede Wereldoorlog en de Franse wet die enkel van toepassing is op misdaden gepleegd tijdens de recente conflicten in ex-Joegoslavië en Rwanda.

12. A. ACKE, 'Voorwoord', *Zoeklicht* 2000, nr. 28, 3.

In het onderstaande zal ik, na kort de grondslag voor het verlenen van universele bevoegdheid te behandelen, een aantal probleempunten aanraken die ervoor kunnen zorgen dat de Wet Oorlogsmisdaden uiteindelijk de ‘papieren tijger’ blijft waarvoor ze door sommigen wordt aanzien. Niet dikwijls immers, staan een heel aantal juridische, maar ook diplomatieke of politieke obstakels een effectieve vervolging en bestraffing van ernstige schendingen van het humanitair recht in de weg, waardoor het nog maar de vraag is of de vervolgte personen ook daadwerkelijk zullen berecht worden.

1. Ratio legis voor het verlenen van universele bevoegdheid

Omdat oorlogsmisdaden, misdaden tegen de mensheid en genocide van een zodanige ernst getuigen, dat zij de mensheid schokken en een ernstige bedreiging van de internationale rechtsorde vormen, wordt algemeen aanvaard dat elke ‘beschaaft’ staat belang heeft bij hun vervolging:¹³ geen staat mag voor hun daders een ‘safe-haven’ vormen. Het vervolgen van misdaden tegen het internationaal humanitair recht is geen taak opgedragen door het nationale recht, maar door de internationale rechtsorde in haar geheel. De uiteindelijke basis voor het verlenen van universele jurisdictie is dus een (internationaal) rechtvaardigheidsgevoel. Dat hierbij steeds vaker wordt gesteund op nationale wetgeving, is het gevolg van de globalisering van onze maatschappij.¹⁴ Daardoor wordt niet alleen steeds meer verantwoordelijkheid voor het beschermen van beginselen van internationaal recht bij internationale organisaties gelegd, maar wordt eveneens een substantieel deel van deze verantwoordelijkheid bij de nationale staten gelegd.

2. Obstakels voor een effectieve toepassing van de Wet Oorlogsmisdaden

BEWIJSRECHTELIJKE OBSTAKELS

Een eerste bedenking die men zich bij het instellen van een strafrechtelijk onderzoek naar schendingen van het internationaal humanitair recht kan maken, betreft het verloop van zulk onderzoek naar aanleiding van een klacht tegen een persoon die zich in het buitenland bevindt en hoogst waarschijnlijk ook niet de Belgische nationaliteit zal bezitten. In de meeste gevallen beschikken de personen die op basis van de Wet Oorlogsmisdaden tegen één van hun landgenoten klacht indienen zelf niet over voldoende bewijsmateriaal om hun klacht te onderbouwen. Zij zullen immers ofwel reeds geruime tijd in België of een ander land vertoeven, misschien zelfs reeds van vóór het tijdstip waarop de beweerde internationale misdaden zouden zijn gepleegd, ofwel ten tijde van het gewapende conflict tijdens hetwelk de misdaden zijn gepleegd, halsoverkop gevluht zijn,

13. W. COWLES, ‘Universal Jurisdiction over War Crimes’, *California Law Review* 1945, 177.

14. Zie INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION – COMMITTEE ON INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS LAW AND PRACTICE, *Final Report on the Exercise of Universal Jurisdiction in Respect of Gross Human Rights Offences*, Londen, 2000, 3-4.

zonder de tijd te hebben genomen – of hebben kunnen nemen – om het nodige bewijsmateriaal om hun klacht te ondersteunen, te verzamelen. De goede wil van de behandelende onderzoeksrechter alleen volstaat dan niet. Van hem wordt vereist dat hij een ernstig en diepgravend onderzoek naar de vermeende misdaden voert. Een onderzoek waarvan het pad bezaaid ligt met obstakels.

Een onderzoek naar schendingen van het internationaal humanitair recht heeft steeds een internationaal karakter. Nu is het inderdaad zo dat dit niet per se een obstakel voor het onderzoek dient te zijn. Toch dient er terdege rekening mee gehouden te worden dat zulk internationaal onderzoek enkel tot een goed einde kan worden gebracht mits de bereidwillige medewerking van de overheden – zij het politieke of gerechtelijke – van de staat op wiens grondgebied de schendingen hebben plaatsgevonden of waar de persoon die van de schendingen verdacht wordt, verblijft of onderdak heeft gevonden. Niet zelden kan gevreesd worden dat het gerechtelijk onderzoek reeds op dit punt zal vastlopen, omdat de betrokken staat onwillig is om aan een vreemd strafrechtelijk onderzoek mee te werken. Voor deze onwil van de vreemde overheden kunnen inderdaad een aantal – vanuit hun standpunt gezien – goede argumenten worden aangevoerd. Het is immers niet geheel ondenkbaar dat de persoon die in ons land beschuldigd wordt van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht, in zijn vaderland een belangrijke politieke of maatschappelijke functie vervult.¹⁵ In de zaken Kagame en Yerodia, maken de verdachten momenteel zelfs deel uit van de uitvoerende macht, die – zeker voor wat Congo en Yerodia betreft – in handen is van degenen die op het moment dat de beweerde schendingen werden gepleegd, daaraan deel hebben genomen, of er toch minstens weet van hadden. Maar zelfs indien de verdachte geen deel heeft in de politieke macht in de betrokken staat, is het niet geheel uitgesloten dat degenen in wiens handen de macht wel berust zelf deel hebben in de onderzochte schendingen. Het weze duidelijk dat in zulk geval van de vreemde autoriteiten geen verregaande samenwerking kan worden verwacht.¹⁶ De overweging dat de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties een leidraad met principes betreffende de internationale samenwerking bij de opsporing, arrestatie, uitlevering en bestraffing van daders van oorlogsmisdaden en misdaden tegen de mensheid heeft opgesteld, doet aan deze vaststelling wellicht weinig afbreuk.¹⁷

Ook het vinden van de nodige en betrouwbare getuigen is in zaken betreffende internationale misdaden een hele opdracht. Zij dienen in de eerste plaats gezocht te worden onder de burgerbevolking of het met de oorlogsmisdaden of daden van genocide geviseerde deel daarvan. Maar de meesten onder hen zul-

15. Cf. de zaken Rafsanjani, Kagame en Yerodia, die respectievelijk de functie van parlements lid, president en minister van Buitenlandse Zaken bekleeden.

16. De Rwanda- en Joegoslaviëtribunalen hebben bijvoorbeeld, zelfs met de steun van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, moeilijkheden ondervonden bij het verkrijgen van de nodige rechtshulp van de Rwandese en Joegoslavische autoriteiten. (INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION, *supra* voetnoot 14)

17. United Nations Declaration on the Principles of International Co-operation in the Detection, Arrest, Extradition and Punishment of Persons Guilty of War Crimes and Crimes Against Humanity, UNGA Res. 3074 (XXVIII), 3 december 1973.

len – om begrijpbare redenen (zoals angst voor repercussies¹⁸ of een schandegevoel) – niet snel geneigd zijn om hun verhaal te doen.

Om min of meer dezelfde redenen zal het ook dikwijls een lastige zaak blijken om getuigenissen van internationale hulpverleners, zoals de medewerkers van het Rode Kruis of Artsen Zonder Grenzen te verkrijgen. Door te getuigen riskeren zij niet alleen zichzelf en hun collega's op het terrein aan vergeldingsacties bloot te stellen, hun getuigenis kan eveneens een reëel gevaar voor de continuïteit van hun hulpverlening betekenen. Om die redenen houden de meeste ngo's zich dan ook strikt aan hun onpartijdigheid en neutraliteit.¹⁹

Een laatste bewijsprobleem is van meer logistieke aard. Zelfs indien de vreemde autoriteiten bereid zijn mee te werken en de nodige getuigen worden gevonden, zal een onderzoek naar internationale misdaden een uitgebreid onderzoek vergen, waarvoor gezien de internationale aard ervan, talloze documenten en verklaringen zullen moeten worden vertaald. Een strafrechtelijk onderzoek naar schendingen van het internationaal humanitair recht wordt op deze manier, niet alleen een precaire, maar ook dure en tijdrovende aangelegenheid. Vraag is of de gerechtelijke overheden steeds bereid zullen gevonden worden om de nodige financiële middelen en mankracht te investeren in internationale onderzoeken, terwijl de druk reeds groot is om puur nationale onderzoeken – die gemiddeld heel wat minder investeringen vergen – tot een goed einde te brengen.

POLITIEKE, ECONOMISCHE EN DIPLOMATIEKE OBSTAKELS

Een tweede reeks van bedenkingen die men zich dient te maken, betreft de mogelijke politieke en diplomatieke gevolgen die het starten van een onderzoek naar schendingen van het internationaal humanitair recht kan teweegbrengen. Zo eiste de Iraanse regering in de zaak Rafsanjani dat de Belgische regering zou interfereren ten einde het onderzoek stop te zetten. Het Iraanse parlement ging nog een stap verder en eiste van de Belgische staat financiële genoegdoening voor 'het leed aangedaan aan de Iraanse bevolking' en suggereerde dat in afwachting alle diplomatieke (en economische) relaties met ons land zouden stopgezet worden. Een Belgisch onderzoek naar internationale misdaden kan daarenboven een werkelijk potentieel gevaar betekenen voor landgenoten die in de andere betrokken staat verblijven. Getuige daarvan, het – ondanks de scheiding der machten – in de zaak Yerodia gepleegde overleg tussen de kabinetten van de eerste minister en de ministers van justitie en buitenlandse zaken.

Daarenboven moeten ook enkele opportuniteitsoverwegingen worden overdacht. Een Belgisch onderzoek kan immers niet alleen voor België, maar ook voor de andere betrokken staat, en evenzo voor mogelijke internationale vredesinspanningen een streep door de diplomatieke rekening betekenen. Internationale onderhandelaars zien hun inspanningen voor het herstellen van de vrede begrijpelijkerwijs liever niet doorkruist worden door beschuldigingen aan het

18. In de zaak Rafsanjani bijvoorbeeld, werd de identiteit van de personen die de klacht bij het Belgische gerecht hebben ingediend, geheim gehouden, omdat de Belgische overheid vermoedens had dat de Iraanse geheime dienst in Europa actief op zoek was naar tegenstanders van het regime.

19. Zie A. ACKE, 'Hulpverlening of gerechtigheid. Een verscheurende keuze', *Zoeklicht* 2000, nr. 28, 16.

adres en een onderzoek tegen één van hun gesprekpartners, waardoor de spanning opnieuw zou kunnen stijgen en hun inspanningen uiteindelijk op niets zouden kunnen uitdraaien. Terwijl staten die, na in een internationaal of intern gewapend conflict verwickeld te zijn geweest, erin geslaagd zijn de orde in de samenleving te herstellen en opnieuw het pad van de democratie hebben gekozen, wellicht liever niet geconfronteerd worden met een buitenlands onderzoek naar internationale misdaden in het verleden gepleegd. Het is heel goed mogelijk dat zij reeds in hun interne rechtsorde de nodige mechanismen hebben ontwikkeld om zelf met hun verleden af te rekenen. Hoewel er zich tot heden nog geen dergelijke zaken hebben voorgedaan, zullen er vroeg of laat toch zaken opduiken waarin een in België verdachte dader van internationale misdrijven in het buitenland amnestie heeft bekomen. Hoewel de heersende opvatting in het internationale recht amnestie niet als vervolgingsbeletsel aanvaardt²⁰, is dit standpunt niet algemeen aanvaard.²¹ Amnestiemaatregelen hebben daarenboven enkel territoriale effecten in de amnestie verlenende staat, en staan bijgevolg er niet aan in de weg dat België op grond van zijn universele bevoegdheid de betrokkenen alsnog vervolgt. Dat dit principe onverkort van toepassing is op personen zoals Pinochet, die zichzelf amnestie verleende, is duidelijk. Of men dit echter kan volhouden in gevallen, zoals deze van de Zuid-Afrikaanse Waarheids- en Verzoeningscommissie, waarbij amnestie niet-onvoorwaardelijk is, maar aan strikte voorwaarden wordt gekoppeld, is een heel andere vraag. In zulke gevallen zou het in België toch vervolgen wel eens als een miskenning van de soevereiniteit van de betrokken staat kunnen worden beschouwd en kan het daar opgestarte verzoeningsproces ernstige averij oplopen.

IMMUNITEITEN

Schendingen van het internationaal humanitair recht worden in de meeste gevallen begaan door personen die uit hoofde van hun functie strafrechtelijke immuniteit genieten. Het algemeen aanvaarde standpunt dat deze immuniteiten in geval van oorlogsmisdaden vervolging en berechting niet in de weg staan²², – een standpunt dat in de zaak Pinochet nogmaals uitdrukkelijk werd bevestigd door het House of Lords²³ – is zelfs met zoveel woorden in artikel 5 § 3 van de Wet Oorlogsmisdaden gecodificeerd. Men kan zich echter afvragen of zulke bepaling ook daadwerkelijk in de praktijk kan gebracht worden. Degenen die op basis van de Wet oorlogsmisdaden vervolgd worden, zullen immers steeds aan hun

20. K. AMBOS, 'Impunity and International Criminal Law: A Case Study on Columbia, Peru, Bolivia, Chile and Argentina', *Human Rights Law Review* 1997, 7; R. KOGOD-GOLDMAN, 'Amnesty laws and International Law: A Specific Case', in INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS (ed.), *Impunity of Gross Human Rights Violations* 1992, 209 en N. ROHR-ARRIAZA, 'State Responsibility to Investigate And Prosecute Grave Human Rights Violations in International Law', *California Law Review* 1990, 485.

21. Cf. M. SCHARF, 'Swapping Amnesty for Peace: Was There a Duty to Prosecute International Crimes in Haiti?', *Texas International Law Journal* 1996, 1.

22. Art. 7 Nuremberg Charter, art. 7 Statuut van het Joegoslaviëtribunaal, art. 6 Statuut van het Rwandatribunaal en art. 27(1) Statuut ICC. Zie ook ICTY, 'Prosecutor v. Anton Furundzija', 10 december 1998, *International Legal Materials* 1999, 346.

23. House of Lords, Regina v. Bartle and the Commissioner of Police for the Metropolis and Others Ex Parte Pinochet, 24 maart 1999, *International Legal Materials* 1999, 581.

immunitet vasthouden. Indien zij daarenboven ook nog in het land op wiens soevereiniteit hun immunitet gebaseerd is verblijven, wordt de situatie nog bemoeilijkt: zowel uitlevering als overdracht van de strafvervolgving of strafuitvoering zullen in zulk geval quasi uitgesloten zijn. Daarenboven is het eveneens uiterst twijfelachtig of, indien de verdachte in een derde staat kan worden aangehouden, deze laatste de politieke en diplomatieke moed zal hebben om, in weerwil van de – weliswaar internationaal rechtelijk niet-erkende – immunitet van de betrokkene, deze daadwerkelijk uit te leveren en de diplomatieke onvrede van diens staat van herkomst te riskeren.²⁴

VERVOLGING BIJ VERSTEK?

De Belgische strafwet laat toe een verdachte bij verstek te veroordelen. Nu de Wet Oorlogsmisdaden hierop geen uitzondering maakt, kunnen vermoedelijke daders van internationale misdaden door de Belgische strafrechter eveneens bij verstek veroordeeld worden. De kleine opening naar een effectieve bestraffing die hierdoor geboden wordt, zal in de meeste gevallen een illusie blijken te zijn. Immers, ook na een veroordeling in België zal de andere betrokken staat niet geneigd zijn de betrokken persoon uit te leveren of de uitvoering van diens straf op zich te nemen. Het is bovendien erg onwaarschijnlijk dat andere staten een van oorlogsmisdaden beschuldigde en bij verstek veroordeelde persoon aan België zouden willen uitleveren. Veel nut heeft een verstekprocedure in zulk geval niet.

Daarenboven dient terdege rekening gehouden te worden met alle aspecten van een verstekprocedure: eens de verstekprocedure is beëindigd en het verstekvonnis definitief is geworden, kan België geen rechtshulp meer bieden aan een andere staat of aan een internationale instantie die dezelfde persoon voor dezelfde feiten wil vervolgen. Deze vaststelling is vooral van belang indien de verdachte bij verstek is vrijgesproken omdat er niet voldoende bewijzen van zijn schuld voor handen waren. Indien een andere staat die meer bewijsmateriaal tegen de verdachte heeft, besluit deze te vervolgen, en ons land daartoe om rechtshulp verzoekt, zal dit geweigerd moeten worden. Met als gevolg dat ook deze buitenlandse vervolging wel eens zou kunnen mislukken.

3. Universele bevoegdheid van de Belgische rechter of een internationaal gecoördineerde aanpak?

In evaluaties van het Statuut van het Permanent Internationaal Strafhof wordt dikwijls gewezen op de lacunes en compromissen die daarin verwerkt zijn. Daarbij wordt dan vervolgens naar onze Belgische Wet Oorlogsmisdaden verwezen, waarvan beweerd wordt dat zij een instrument is waardoor een aantal van deze belangrijke lacunes in het internationaal rechtelijk beschikbare instrumentarium kan opgevangen worden.

24. De Britse beslissing om Pinochet omwille van zijn zwakke gezondheid niet uit te leveren, maar naar Chili te laten terugkeren, lijkt in dit opzicht symptomatisch.

Zo zal het Permanent Internationaal Strafhof geen echte universele bevoegdheid hebben aangezien artikel 12 § 2 van het Statuut de bevoegdheid van het Hof ernstig inperkt door deze afhankelijk te maken van het al dan niet verdragspartij zijn van de staat op wiens grondgebied de internationale misdaden werden gepleegd of waarvan de vervolgte persoon de nationaliteit bezit.²⁵ Artikel 26 van het Statuut stelt dan weer een beperking *ratione personae* aan de rechtsmacht van het Hof: in tegenstelling tot de Belgische strafrechten, heeft het Hof geen bevoegdheid over personen jonger dan achttien jaar, zelfs indien bewezen mocht zijn dat zij zulke ernstige – internationale – misdrijven hebben gepleegd. Feit is verder dat artikel 8 § 1 het Hof rechtsmacht verleent ‘in het bijzonder wanneer dergelijke misdaden worden gepleegd *ter uitvoering van een plan of beleid of als onderdeel van het op grote schaal plegen van dergelijke misdaden*’,²⁶ waardoor een duidelijk signaal gegeven wordt aan het Hof betreffende zijn prioriteiten. Of deze bepaling het door de Amerikaanse onderhandelaars beoogde drempeleffect zal hebben, waardoor het vervolgen en bestraffen van individuele oorlogsmisdaden de facto aan nationale rechtbanken zal worden overgelaten, zal uit de praktijk moeten blijken. Tenslotte dient erop gewezen te worden dat de artikelen 17-19 van het Statuut de rechtsmacht van het Hof beperken tot gevallen waarin de nationale rechterlijke instanties onwillig of niet bij machte zouden zijn om het onderzoek of de vervolging van oorlogsmisdaden tot een goed einde te brengen. Gezien de ruime bevoegdheden die door de Wet Oorlogsmisdaden aan de Belgische strafrechten worden verleend, zullen deze laatste slechts in uitzonderlijke gevallen niet bij machte zijn om zelf een onderzoek in te stellen of te vervolgen.²⁷

Indien de Belgische gerechtelijke autoriteiten wel een onderzoek kunnen instellen, vormen de hierboven uiteengezette problemen echter een ernstig obstakel voor daadwerkelijke vervolging van schendingen van het internationaal humanitair recht. Deze vaststelling geldt bovendien voor alle staten die gebaseerd op universele jurisdictie zouden besluiten daders van internationale misdaden te vervolgen.

Daarenboven vereist het onderzoeken, vervolgen en berechten van zulke ernstige misdaden specifieke bekwaamheden, die door nationale gerechtelijke autoriteiten die enkel incidenteel met de vervolging van schendingen van het internationaal humanitair recht worden geconfronteerd, moeilijk kunnen opgebouwd worden. Daarom ware het – vanuit gerechtelijk management oogpunt – mijns inziens beter om de vervolging van internationale misdaden aan een speciaal daarvoor gecreëerd internationaal orgaan zoals het Permanent Internationaal Strafhof over te laten. Het huidige Statuut van het Hof laat dit, zoals hierboven aangestipt echter niet altijd toe. Een uitbreiding van de bevoegdheden van het Hof is dan ook aangewezen. De Wet Oorlogsmisdaden die – doordat zij in gevallen waarin het Hof niet vermog op te treden, wel een rechtsgrond voor het

25. Ook indien die staat geen verdragspartij is, kan het Hof zijn opdracht toch uitoefenen indien die Staat de bevoegdheid van het Hof in een specifieke zaak expliciet erkent.

26. Eigen cursivering.

27. J. WOUTERS en L. DE SMET, ‘Oorlogsmisdaden. De Belgische wetgeving en het Statuut van Rome’, *Zoeklicht* 2000, nr. 28, 7.

optreden van de Belgische instanties creëert – nu eerder als nationale aanvulling op het Statuut geldt, zou voor zulke uitbreiding model kunnen staan.

Indien de bevoegdheden die de Wet Oorlogsmisdaden aan het Belgische gerecht geeft op een effectieve manier in het Statuut van het Permanente Strafhof omgezet kunnen worden in bevoegdheden voor het Hof, kan misschien een effectief instrumentarium ter bestraffing van internationale misdaden worden uitgebouwd. Niet alleen kan in dat Hof een hoge mate van bekwaamheid en ervaring die nu in de verschillende nationale initiatieven grotendeels verloren gaat, worden geconcentreerd en bestendig, het Hof kan bovendien in zijn onderzoeken gesteund worden door het hele internationale beslissingsapparaat. Zo zou, indien het Hof geen medewerking van een betrokken staat zou krijgen, de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties door middel van resoluties het Hof in zijn onderzoeken kunnen bijstaan door de onwillige staat op zijn internationale verantwoordelijkheden te wijzen en eventueel sancties af te kondigen.²⁸ Bovendien benadrukt een strafrechtelijk onderzoek door een internationale gerechtelijke instantie op een veel efficiëntere en adequatere wijze de internationale overtuiging omtrent de strafwaardigheid van de onderzochte misdaden.

Het nationaal wetgevend kader kan dan gereserveerd blijven voor die internationale misdrijven waarbij voldoende aanknopingspunten met het recht van de berechtende staat bestaan. Indien de verdachte de Belgische nationaliteit heeft of op Belgisch grondgebied wordt aangetroffen en er in België voldoende bewijs tegen hem bestaat, staat immers niets een effectieve vervolging en veroordeling in de weg. Of zulke uitbreiding van het Statuut een realistische visie is, zal echter volledig afhangen van de politieke wil van de internationale gemeenschap en de nationale overheden. Ondertussen zullen we moeten roeien met de riemen die we – in België althans – hebben...

Tom L.W. SCHEIRS,*
1 oktober 2000.

28. Deze mogelijkheid bestaat natuurlijk ook ingeval internationale misdaden worden vervolgd door nationale instanties, maar het is eerder onwaarschijnlijk dat dit bestendig zou gebeuren (Cf. de resoluties van de VN-Veiligheidsraad in de Lockerbie-zaak: Res. 731(1992), Res. 748(1992), Res. 1192(1998) en in het bijzonder Res. 883(1993).

* LL.M., onderzoeker in opleiding, Centrum voor Rechtshandhaving en Europese Integratie en Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen, Universiteit Utrecht.