

VAN TAMPERE TOT LAKEN

Meer veiligheid ten koste van vrijheid en rechtvaardigheid?

Op 15-16 oktober 1999 bogen de staats- en regeringsleiders van de Europese lidstaten zich voor het eerst in de geschiedenis van de Europese Unie (EU) exclusief over materies van justitie en binnenlandse zaken. Op de historische topontmoeting werden de zogenaamde 'richtpunten van Tampere' vastgesteld. Daarin legden de Europese leiders hun visie vast over hoe de EU het best kon evolueren tot de ruimte van 'vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid' waarbinnen de burgers van de Unie volgens het Verdrag van Amsterdam een 'hoog niveau van zekerheid' moest worden verschaft door gezamenlijk optreden van de lidstaten inzake o.m. politieke en justitiële samenwerking in strafzaken. De bedoelde 'richtpunten' gaven o.m. aan dat de totstandkoming van 'een ware Europese rechtsruimte' diende bewerkt via 'wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen' en 'versterking van de samenwerking bij de bestrijding van criminaliteit'.

Concreet werd het beginsel van 'wederzijdse erkenning' van strafvonnissen en aan het strafproces voorafgaande rechterlijke bevelen uitgeroepen tot de toekomstige 'hoeksteen' van de justitiële samenwerking in strafzaken binnen de EU. In dat kader opperde de Europese Raad dat o.m. – zij het zonder afbreuk te doen aan de eerlijke behandeling van betrokkenen – snelle uitleveringsprocedures moesten worden overwogen en in een beperkt aantal gevallen de formele uitleveringsprocedure tussen de lidstaten zelfs geheel moest worden afgeschaft en vervangen door de overdracht 'zonder meer' van de betrokkenen. Aan de Raad van Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ-Raad) én de Commissie werd gevraagd om voor december 2000 een 'programma van maatregelen' goed te keuren om uitvoering te geven aan het nieuwe beginsel van wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen. Op 30 november 2000 kondigde de JBZ-Raad keurig het gevraagde – en bijzonder ambitieuze – (meerjaren)programma af. Vrijwel onmiddellijk ging een aantal werkgroepen aan de slag om de politieke boodschap van wederzijdse erkenning in door het programma als prioritair aangemerkte domeinen concreet gestalte te geven. De kloof tussen het 'reële' wederzijds vertrouwen van de lidstaten in elkaars rechtssysteem en het vrijwel 'blinde' vertrouwen dat de politieke keuze van Tampere vereiste, bleek vaak echter te groot om snel en resoluut de nieuwe 'hoeksteen' van de toekomstige Europese constructie inzake justitiële samenwerking in strafzaken te leggen. De vraag rijst overigens of er objectieve elementen voorhanden waren waarom het wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten van de EU ineens groter zou zijn geworden dan in de jaren '60 en '70 tussen de toenmalige lid-

staten van de Raad van Europa,¹ eind de jaren '90 tussen de toenmalige lidstaten van de EG,² in 1999 tussen de toenmalige Schengen-landen³ of in 1998 tussen de huidige EU-lidstaten⁴ – even zoveel tijdstippen waarop reeds vroeger pogingen werden ondernomen om het zogezegd 'nieuwe' Tampere-principe van wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen in strafzaken in Europa daadwerkelijk ingang te doen vinden. Het antwoord luidt wellicht negatief. Het materieel en formeel strafrecht van de lidstaten is de voorbije decennia immers niet noemenswaardig naar elkaar toegegroeid. Veel meer concreets dan het reeds van 1950 daterende Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) hebben de lidstaten niet als gemeenschappelijke stam waarop een verhoogd 'wederzijds vertrouwen' zou kunnen worden gesteund. Wél is de georganiseerde misdaad, en sinds 11 september 2001 in verhoogde mate ook het terrorisme, meer en meer tot collectieve vijand geproclameerd. Ook hebben de EU-lidstaten in de loop van de jaren '90, aanvankelijk in het Verdrag van Maastricht (in werking getreden op 1 november 1993) en sterker nog in het latere Verdrag van Amsterdam (in werking getreden op 1 mei 1999), de aanpak van deze fenomenen tot een gemeenschappelijke prioriteit verklaard. Als zodanig lijkt een versterkt wederzijds vertrouwen in elkaars strafrechtssystemen in essentie te moeten worden afgeleid uit het gemeenschappelijk belang van de lidstaten om (grensoverschrijdende) veiligheidsproblemen aan te pakken, en niet uit een objectieveerbare toenadering van de strafrechtssystemen zelf van de individuele lidstaten.

Geen nood echter. In Tampere werd immers, zoals eerder aangegeven, ook een 'versterking van de samenwerking bij de bestrijding van criminaliteit' op de rails gezet. Concreet beslisten de staats- en regeringsleiders daartoe o.m. dat 'onverwijld' gezamenlijke onderzoeksteams met eventuele ondersteuning van Europol-vertegenwoordigers dienden ingesteld. Daarnaast diende een Task Force van Europese Hoofden van Politie in het leven geroepen om de EU-besluitvorming inzake politiesamenwerking een breder draagvlak te geven in de praktijk van de lidstaten en kwalitatieve politiepraktijken op EU-niveau te ontwikkelen, en diende een Europese Politieacademie opgericht. Tegen eind 2001 moest er tevens een justitiële tegenhanger (Eurojust) komen voor Europol in de vorm van een centrale Europese eenheid bestaande uit magistraten of politieofficiërs met gelijkwaardige bevoegdheid. Ten slotte moest de bevoegdheid die de EU met het Verdrag van Amsterdam had bekomen om minima vast te stellen inzake strafbaarstellingen en sancties waaraan de nationale wetgevingen van lidstaten

1. In de genoemde periode kwamen een aantal verdragen tot stand i.v.m. de wederzijdse erkenning van (bepaalde) strafvonnissen (European Convention on the Supervision of Conditionally Sentenced or Conditionally Released Offenders, 30 november 1964; European Convention on the Punishment of Road Traffic Offences, 30 november 1964; European Convention on the International Validity of Criminal Judgments, 28 mei 1970; European Convention on the International Effects of Deprivation of the Right to Drive a Motor Vehicle, 3 juni 1976).

2. In het kader van de zgn. Europese Politieke Samenwerking sloten de EG-lidstaten op 13 november 1991 een Verdrag inzake de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnissen.

3. Het Uitvoerend Comité van Schengen keurde op 28 april 1999 een Overeenkomst inzake samenwerking in procedures wegens inbreuken op de verkeerswetgeving en bij de tenuitvoerlegging van ter zake opgelegde geldelijke sancties goed.

4. De JBZ-Raad nam op 17 juni 1998 een Overeenkomst betreffende de ontzegging van rijbevoegdheid aan.

zouden moeten voldoen in eerste instantie (begrijp: zonder verwijl), worden aangewend om een toenadering tussen de strafwetgevingen te realiseren in een aantal sectoren van 'bijzonder belang'. Wie – logischerwijze – zou denken dat deze laatste beslissing een 'prioritisering' inhield van de bevoegdheid die de JBZ-Raad was toegekend in artikel 31, e) van het EU-Verdrag om geleidelijk maatregelen aan te nemen 'tot opstelling van minimumvoorschriften m.b.t. de bestanddelen van strafbare feiten en straffen op het gebied van *de georganiseerde criminaliteit, terrorisme en illegale drugshandel*', komt bedrogen uit. Gesterkt door de 'Strategie voor het begin van het nieuwe millennium, ter voorkoming en bestrijding van de georganiseerde criminaliteit' (aanbeveling 7), die de JBZ-Raad op 27 maart 2000 aannam als vervolg-actieplan inzake georganiseerde misdaad (het eerste actieplan dateerde van april 1997), werd in ijltempo een proces van strafrechtelijke 'harmonisatie' ingezet rond een wel erg brede waaier van domeinen. Naast 'misdrijven in verband met de handel in verdovende middelen' en 'aan terrorisme gerelateerde misdrijven' werden meteen ook tal van andere sectoren gevisieerd waarvan niemand redelijkerwijs had kunnen denken dat ze alle onder de noemer 'georganiseerde criminaliteit' zouden kunnen worden gevat. Het betrof o.m. racisme en xenofobie, hightech-criminaliteit (computerfraude en overtredingen die via het Internet worden gepleegd), mensenhandel (in het bijzonder de uitbuiting van vrouwen), financiële misdrijven (witwassen van geld, corruptie, vervalsing van de euro), belastingfraude, seksuele uitbuiting van kinderen en milieucriminaliteit. Inmiddels zijn daar in de praktijk zelfs nog domeinen aan toegevoegd, zoals de (eventueel zelfs louter humanitaire) hulp aan en bij binnenkomst van illegale migranten, alsook het binnenbrengen van illegalen of asielzoekers door commerciële vervoerders. De dynamiek van de werkzaamheden die de JBZ-Raad op het vlak van harmonisatie van strafrecht sinds een kleine twee jaar is beginnen te ontwikkelen, gaat in de praktijk m.a.w. ontieligelijk veel verder dan de 'geleidelijke' harmonisatie op vlak van 'georganiseerde criminaliteit, terrorisme en illegale drugshandel' die het EU-Verdrag voor ogen had. Bovendien zal het ingezette proces van harmonisatie in de praktijk ook niet beperkt blijven tot het vaststellen van minima inzake strafbaarstellingen en straffen, zoals voorzien in het EU-Verdrag. Vrijwel zonder uitzondering immers worden voor de domeinen waarop het harmonisatieproces al is ingezet aan de lidstaten ook minimumeisen opgelegd inzake jurisdictie. Daarnaast moeten in één beweging ook aspecten van 'formeel' strafrecht eraan geloven. Hoger genoemde 'Millenniumstrategie' kondigt alvast expliciet aan dat er EU-initiatieven moeten komen gericht op o.m. het introduceren van een mogelijkheid om de bewijslast te verlichten voor wat de oorsprong betreft van vermogensbestanddelen van een persoon die veroordeeld werd voor misdrijven in de sfeer van de georganiseerde criminaliteit, het introduceren van een mogelijkheid om vermogensbestanddelen te confisqueren zelfs wanneer de verdachte niet kan worden gevonden, het dichter bij elkaar brengen van nationale strafvorderlijke regels inzake onderzoekstechnieken (teneinde het gebruik ervan meer compatibel te maken en onderzoeken naar georganiseerde misdaad bijgevolg efficiënter te maken), en het dichter bij elkaar brengen van de nationale wetgeving van de lidstaten inzake de positie en bescherming van getuigen en personen die met het gerecht meewerken. In de praktijk storen de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en de Europese Commissie zich kennelijk dus weinig of niet aan

het in wezen erg beperkte mandaat dat ze in het EU-Verdrag meekregen om in subsidiaire orde (art. 29: 'waar nodig') op slechts enkele domeinen een minimale 'onderlinge aanpassing' van de bepalingen inzake 'materieel' strafrecht van de lidstaten te bewerken. Met het 'hoog niveau van zekerheid' dat volgens het Verdrag van Amsterdam aan de burgers van de Unie moest worden verschaft, werd dus alvast geen 'rechtszekerheid' bedoeld. Ook valt moeilijk te begrijpen hoe het brede en eenzijdige geloof in repressieve, op 'veiligheid' gerichte initiatieven dat uit de huidige besluitvorming inzake justitie en binnenlandse zaken spreekt, kan bijdragen aan de beloofde ruimte van o.m. 'vrijheid en rechtvaardigheid'. Meer repressie komt immers neer op minder vrijheid voor zowel EU-burgers als migranten.

Na de terreuraanslag op het WTC van 11 september 2001 lijkt het evenwicht tussen veiligheid en vrijheid helemaal zoek binnen de Unie-besluitvorming. Ter nauwernood kon de civiele maatschappij vermijden dat de JBZ-Raad van 6-7 december 2001 de lidstaten verplichtte antiterreurbepalingen in hun interne wetgeving in te schrijven die zouden hebben toegelaten iedere vorm van politiek activisme of niet-geweldloze oppositie als 'terrorisme' te bestempelen. Een week later, in de aanloop naar de top van Laken (14-15 december 2001), werd het 'onwillige' Italië door de andere EU-partners met nooit geziene eensgezindheid over de streep getrokken om het zogenaamde 'Europees aanhoudingsmandaat' mee goed te keuren. Insiders weten nochtans dat daarmee een brug te ver is gegaan. Met het Europees aanhoudingsmandaat wordt de uitlevering binnen de Unie immers vervangen door een concept van vrijwel veralgemeende eenvoudige overlevering van verdachten en veroordeelden op basis van de 'wederzijdse erkenning' door de lidstaten van elkaars 'aanhoudingsmandaten', en dit zelfs bij afwezigheid van strafbaarheid van de feiten waarvoor de overlevering wordt gevraagd in de lidstaat waar de betrokkene zich bevindt. Een en ander komt er dus op neer dat de EU-burger en eenieder ander die zich op het grondgebied van de EU bevindt voor de toekomst in feite geacht wordt het strafrecht van alle EU-lidstaten te kennen, en niet enkel meer van de lidstaat waar hij woont of zich bevindt. Hij is immers nergens binnen de Unie nog veilig voor de 'strengere' strafwet van eender welke lidstaat. De logica ware uiteraard geweest de strekking van het Europees aanhoudingsmandaat te beperken tot die – afgemeten aan de norm van het EU-Verdrag reeds zeer ruime – reeks strafbare feiten die de EU druk doende is te harmoniseren en waarvoor wordt geëist dat alle lidstaten ze incrimineren (*supra*). Het resultaat van het aan de gang zijnde harmonisatieproces zal immers zijn dat er binnen de Unie een gemeenschappelijke stam wordt gecreëerd van zogenaamde EU-kernmisdrijven, die doorheen de EU strafbaar zijn en waarvoor dus automatisch aan de traditionele uitleveringsvoorwaarde van dubbele incriminatie zal zijn voldaan. De politieke heisa die is ontstaan rond de aanvankelijke onwilligheid van Italië om reeds op de JBZ-Raad van 6-7 december 2001 met het Europees aanhoudingsmandaat in te stemmen, had echter alles te maken met de vastbeslotenheid van de andere lidstaten om de dubbele incriminatie als voorwaarde voor 'overlevering' ook te laten vallen voor zowat alle andere denkbare misdrijven waarvoor traditioneel onder voorwaarde van dubbele strafbaarheid tot uitlevering kon worden overgegaan. In de onderhandelingen werd daarvoor als reden aangegeven dat er in de Unie in feite geen probleem van ontbreken van dubbele strafbaarheid meer is. Waarom dan über-

haupt een harmonisatieproces voor een aantal prioritaire misdrijven was ingezet, werd niet gepreciseerd. Incoherentie troef dus. Intussen werd Italië (dat weliswaar om de verkeerde redenen tegen een ruime lijst was gekant) door de politieke 'mangel' gehaald. De boodschap naar de burger was dat het Europees aanhoudingsmandaat ons aller veiligheid ten goede komt, en dat het een noodzakelijke maatregel betreft om het terrorisme van antwoord te dienen. Enkelen herinneren zich echter nog dat, gevolg aan het Belgisch-Spaanse conflict in de zaak van het Baskisch echtpaar Moreno-Garcia, de EU reeds in september 1996 een nieuwe uitleveringsovereenkomst aannam waarin voor terrorismemisdrijven de voorwaarde van dubbele incriminatie én de politieke uitleveringsexceptie werden geschrapt. Het Europees aanhoudingsmandaat brengt m.a.w. niet de minste toegevoegde waarde wat terreurbestrijding betreft. Wel is het zo dat het nieuwe systeem van eenvoudige overlevering – anders dan het tot op heden bestaande uitleveringsrecht – geen expliciete ruimte meer laat voor een weigering de opgeëiste persoon over te leveren aan de lidstaat die tegen hem een Europees aanhoudingsmandaat heeft afgeleverd wanneer er ernstige redenen zijn om te geloven dat die lidstaat de bedoeling heeft de betrokkene te vervolgen of te straffen op grond van zijn ras, godsdienst, nationaliteit of politieke gezindheid, of dat de positie van de betrokkene om een van deze redenen ongunstig dreigt worden beïnvloed (b.v. doordat de garanties die het EVRM hem in normale strafonderzoeken of -procedures biedt, niet ten volle zouden zijn gewaarborgd). In wezen wordt dus het traditionele correlatief in het uitleveringsrecht van de verplichting onder het Vluchtelingenverdrag van Genève van 1951 om personen tegen wie een discriminatoire vervolging of mensenrechtenschending dreigt, bescherming te bieden, niet meer als essentieel aangezien. Niets beveiliging tegen terreur dus. Wel een verminderde garantie van fundamentele vrijheden, en een blinde en veralgemeende schraping van de vereiste van dubbele strafbaarheid.

Tenslotte zij er nog aan herinnerd dat met de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam de invloed van de EU op de interne besluitvorming en de manoeuvreerruimte van nationale lidstaten in de sfeer van het strafrecht en de strafrechtelijke samenwerking drastisch is toegenomen. Naast de traditionele bevoegdheid om ter zake overeenkomsten of verdragen te onderhandelen (die ter goedkeuring aan de nationale parlementen of via referendum aan de bevolking moeten worden voorgelegd en waarvan het de lidstaten vrij staat ze niet of slechts na verloop van tijd te ratificeren), heeft de JBZ-Raad met het Verdrag van Amsterdam ook de macht gekregen om, met het oog op de handhaving en ontwikkeling van de zgn. ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, nieuwsoortige rechtsinstrumenten aan te nemen die de lidstaten binden. Het betreft zgn. 'kaderbesluiten' en 'besluiten', die dus niet meer moeten worden goedgekeurd of bekrachtigd en waarvan de totstandkoming bijgevolg zeer ondemocratisch en voor de burger bijzonder weinig transparant verloopt. 'Kaderbesluiten' kunnen blijkens artikel 34 van het EU-Verdrag voor harmonisatiedoeleinden worden gebruikt (*supra*), en binden de lidstaten (de nationale wetgever dus) wat te bereiken resultaat en timing aangaat. Het traditionele 'verbod op incriminatie door de uitvoerende macht' kan dus zó uit de handboeken strafrecht worden geschrapt, en ineens misschien ook de *trias politica*-leer van Montesquieu. Nog steeds volgens artikel 34 van het EU-Verdrag kan de Raad van ministers van de EU immers 'besluiten' aannemen voor elk ander doel (dan harmonisatie) dat

verenigbaar is met de doelstellingen van de EU inzake justitiële en politieke samenwerking, d.w.z. voor het inmiddels bekende ‘verschaffen aan de burgers van een hoog niveau van zekerheid in een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid’. Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam heeft de JBZ-Raad geen enkele nieuwe beslissing nog in de klassieke vorm van een ‘overeenkomst’ gegoten. Men zou haast vergeten dat het Verdrag van Amsterdam dit type rechtsinstrument – het enige waarover nationale parlementen nog een zeg hebben – onverkort heeft behouden. Met uitzondering van de harmonisatie van strafrecht – die via kaderbesluiten verloopt (*supra*) – zijn alle EU-beslissingen van enig belang in het domein van de justitiële en politieke samenwerking in strafzaken sinds de top van Tampere dus genomen bij eenvoudig ‘besluit’ van de JBZ-Raad. De instelling van gezamenlijke onderzoeksteams met eventuele ondersteuning van Europol-vertegenwoordigers, de oprichting van Eurojust en het vervangen van de uitlevering door het Europees aanhoudingsmandaat zijn in de visie van de Europese leiders en de Europese Commissie kennelijk zó essentieel voor de vrijheid en veiligheid van en rechtvaardigheid voor de Europese burger, dat deze zelfs via zijn eigen parlement geen stem meer krijgt in de besluitvorming dienaangaande. In de tussentijdse evaluatie die op de top van Laken werd gemaakt van de vooruitgang die werd geboekt inzake implementatie van de Tampere-richtpunten, is dáárover met geen woord gerept.

Gert VERMEULEN,
16 december 2001