
Internationaal en Europees strafrecht

Verslag van het internationaal colloquium van het Institut d'Etudes Européennes van de U.L.B. en het Ministerie van Justitie te Brussel (6 en 7 maart 2002)

“L'espace pénal européen. Bilan de la présidence belge et perspectives”

In de roemrijke traditie van de voorgaande congressen¹ in verband met de Europese strafrechtsruimte, was het Belgische E.U.-voorzitterschap de aanleiding voor een internationaal colloquium te Brussel, waar de balans werd opgemaakt van de successen en mislukkingen van de tweede helft van 2001 binnen het domein van de zogenaamde derde E.U.-pijler (Justitie en Binnenlandse Zaken).

De meest in het oog springende verwezenlijkingen van het Belgisch Voorzitterschap in het kader van het Europees strafrecht zijn ongetwijfeld het Europees arrestatiebevel, het akkoord over een gemeenschappelijke definitie van terrorisme en de oprichting van Eurojust. Het Besluit van de Raad betreffende de oprichting van Eurojust verscheen overigens precies op de eerste dag van het colloquium (6 maart 2002) in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen. Aldus, zo zou men kunnen stellen, heeft België stappen voorwaarts gezet op de drie rijstroken van de Europese weg naar een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid: namelijk (1) wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen, (2) harmonisatie van de nationale wetgevingen en (3) samenwerking tussen de Lidstaten via daadkrachtige instellingen.

1. WEDERZIJDSE ERKENNING VAN RECHTERLIJKE BESLISSINGEN

Sinds de Europese Raad van Tampere wordt de wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen beschouwd als de hoeksteen van de justitiële samenwerking binnen de E.U. in burgerlijke en

strafzaken. De overzending van een arrestatiebevel naar een andere staat met het oog op de onmiddellijke tenuitvoerlegging aldaar lijkt op het eerste gezicht een vrij radicale omvorming te betekenen van de denkwijze die bij de klassieke rechtshulp in strafzaken wordt gehanteerd. Traditioneel is de aangezochte staat immers meester over de uitvoering van rechtshulpverzoeken. Bij nader inzien blijkt echter dat ook de klassieke rechtshulpmechanismen reeds de kiemen in zich dragen van een wederzijds vertrouwen in elkaars rechtsstelsels en een wil om zo veel mogelijk tegemoet te komen aan de wensen van de verzoekende staat. Deze evolutie wordt aangeduid als de verschuiving van *locus regit actum* naar *forum regit actum* en zal zich in de toekomst zeer zeker doorzetten. De goede trouw die nu al wordt verondersteld bij de behandeling van klassieke rechtshulpverzoeken, dient te worden doorgetrokken bij de tenuitvoerlegging van buitenlandse rechterlijke beslissingen. Zelfs uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens te Straatsburg blijkt dat bij uitlevering en rechtshulp tussen staten die partij zijn bij het EVRM, het Hof uitgaat van een vermoeden van overeenstemming met de eisen van het EVRM, zodat de klager zelf de nodige indicaties van grondrechtenschendingen zal moeten aanvoeren om een ontvankelijke klacht aan het Straatsburgse Hof te kunnen voorleggen. Namens de Europese Commissie wordt het wederzijds vertrouwen aangemoedigd door het proberen vastleggen van uniforme, bindende bevoegdheidsregels, zodat van bij de aanvang van de opsporingen duidelijk is welke de bevoegde autoriteiten zijn en welke nationale procedureregels het meest in het oog moeten worden gehouden. Het territorialiteitsbeginsel (bevoegdheid op basis van de plaats van de daad ofwel op basis van de plaats van de gevolgen ervan) als aanknopingspunt is hier alleszins de beste kandidaat. Het laten wegvallen van de vereiste van de dubbele incriminatie wordt het best opgevangen door de incriminaties op E.U.-niveau, waar nodig, te harmoniseren.

2. HARMONISATIE VAN NATIONALE WETGEVINGEN

De harmonisatie van strafbepalingen binnen de E.U. kan een eenvormig Europees strafbeleid alleen maar ten goede komen (zeker nu het ontwerp-kaderbesluit een indrukwekkende lijst van misdrijven bevat waarvoor het Europees arrestatiebevel zou kunnen worden toegepast). Het betreft hier op de eerste plaats het gemeenschappelijk vastleggen van de bestanddelen van strafbare feiten en een harmonisatie van de straffen

1. Deze voorgaande congressen resulteerden telkens in de uitgave van een waardevol werk (zoals ook nu weer het geval zal zijn) onder leiding van Gilles DE KERCHOVE en Anne WEYEMBERGH in de "Collection Etudes Européennes". Zie G. DE KERCHOVE en A. WEYEMBERGH (eds.), *La reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires pénales dans l'Union européenne*, Brussel, Editions de l'Université de Bruxelles, 2001, 256 p. en G. DE KERCHOVE en A. WEYEMBERGH (eds.), *Vers un espace judiciaire pénal européen. Towards a European Judicial Criminal Area*, Brussel, Editions de l'Université de Bruxelles, 2000, 388 p.

(via de techniek van de minimale maximum-straf, maar in de toekomst denkt men aan meer algemeen hanteerbare strafdrempels naargelang de ernst van het misdrijf). De Commissie heeft reeds vaak gebruikgemaakt van haar initiatiefrecht terzake. Een belangrijke bekommernis is ervoor te zorgen dat de coherentie van het strafrecht niet verloren gaat als gevolg van een doorkruising van Europese initiatieven door nationale interne wetgeving en acties binnen grotere organisaties als de Verenigde Naties en de Raad van Europa. Het subsidiariteitsbeginsel geeft aan dat de Europese Unie zo ver moet gaan als op haar niveau nodig is om de criminaliteit efficiënt te bestrijden. Maar eens de strafwetgeving van de Lidstaten geharmoniseerd is en straffonnissen in de gehele Unie zullen worden erkend en uitgevoerd, dringt ook een toenadering tussen de Lidstaten op het vlak van de strafuitvoering zich onvermijdelijk op. Dit alles moet in nauwe samenwerking met de kandidaat-Lidstaten verlopen, want eens zij toetreden tot de E.U., zullen zij zich het *acquis communautaire* eigen moeten maken.

3. SAMENWERKING TUSSEN DE LIDSTATEN VIA KRACHTDADIGE INSTELLINGEN

De strijd tegen de vooral transnationale, georganiseerde criminaliteit vereist krachtige structuren. Het pas opgerichte Eurojust moet samen met Europol bij grensoverschrijdende strafonderzoeken en onderzoeken die de Unie aangehen, instaan voor de coördinatie tussen de nationale autoriteiten en de uitwisseling van informatie. Tegelijk zijn ook de plannen voor een Europese Procureur nog niet opgeborgen. De Commissie laat een Groenboek circuleren met betrekking tot de instelling van een Europese officier van justitie ter bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap en hoopt op leerzame reacties van alle betrokkenen met het oog op het uitstippelen van haar toekomstig beleid. Het risico van de creatie van steeds nieuwe actoren in het Europees strafrecht is echter dat het moeilijk wordt het overzicht te bewaren en overlappingsen te vermijden. Voor de politiediensten dreigt een gebrek aan klaarheid in het wettelijk kader te leiden tot onregelmatige onderzoeksdaden. Bovendien kan de oprichting van internationale politieteams niet getolereerd worden als er geen doeltreffende *monitoring* van die teams tegenover staat.

Toch wezen verschillende sprekers erop dat de Belgische verwezenlijkingen niet geheel onprobleematisch zijn totstandgekomen. Zo heeft Bel-

gië deze vooruitgang grotendeels kunnen bereiken dank zij de sfeer van eensgezindheid in de naweën van de gebeurtenissen van 11 september in de Verenigde Staten. Even was er zelfs sprake van het woord 'paniekwetgeving'. Het kaderbesluit betreffende terrorisme en de daarin opgenomen nieuwe strafbaarstellingen zouden overbodig zijn en louter dienen ter rechtvaardiging voor de uitbreiding van vervolgings- opsporingsbevoegdheden. Zonder de katalysator van 11 september zou de besluitvorming waarschijnlijk heel wat langer hebben aangesleept.

Hiermee raken we een tweede punt van kritiek aan: het ijltempo waarin alles moest gebeuren, deed afbreuk aan de vastgelegde besluitvormingsprocedures. Het Europees parlement heeft onvoldoende zijn stem kunnen laten horen in het debat. Worstelt de derde E.U.-pijler nog steeds met een democratisch deficit? Het favoriete instrument is immers het kaderbesluit dat met unanimiteit wordt aangenomen door de Raad, die bestaat uit de bevoegde ministers van de 15 Lidstaten, dus eigenlijk de uitvoerende macht. Het vereiste van unanimiteit is op zich ook een knelpunt dat in een Europa met 26 of meer Lidstaten tot een blokkering van de besluitvorming kan leiden.

Een ander procedureel probleem heeft te maken met de soms weinig transparante versnippering van bevoegdheden over de eerste en de derde pijler. Zo is de grens van het toelaatbare niet geheel duidelijk bij richtlijnen (eerste E.U.-pijler) die de Lidstaten opleggen in doeltreffende sancties te voorzien in geval van niet-naleving van uit het gemeenschapsrecht voortvloeiende verplichtingen. Ook het onderscheid tussen administratieve en strafrechtelijke sanctioneringsmechanismen biedt weinig houvast. Nochtans is de juiste rechtsbasis bepalend voor de te volgen beslissingsprocedure.

De bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden nam eveneens een prominente plaats in doorheen het colloquium. De rechtsbescherming die het Hof van Justitie heden kan bieden, is te zwak. Binnen de derde E.U.-pijler kan het Hof enkel prejudiciële vragen beantwoorden strekkende tot interpretatie van o.a. kaderbesluiten, indien de Lidstaten deze bevoegdheid uitdrukkelijk aanvaard hebben. De prejudiciële vraagstelling is uiteraard een uitstekend instrument ter ondersteuning van de nationale rechter die steeds als eerste geroepen is het EVRM en de basisbeginselen van de E.U. toe te passen. Zo kan het Hof van Justitie een uniforme sokkel bieden bij de uitlegging van het E.U.-recht in het licht van de grondrechtenbescherming. Er is echter geen mogelijkheid tot vernietiging van de

instrumenten aangenomen op grond van titel VI van het E.U.-Verdrag, wanneer deze zouden zijn aangetast door machtsoverschrijding of andere inbreuken op de basisverdragen van de E.U. Evenmin bestaat de mogelijkheid om staten in gebreke te stellen bij niet of verkeerde toepassing van de kaderbesluiten. Het uitbreiden naar de derde pijler van de rechtsbescherming die het Hof van Justitie vandaag biedt in de eerste pijler, zou dus een goede zaak zijn. Het wantrouwen ten aanzien van het Hof en het vasthouden aan de nationale soevereiniteit zijn onnodig, vermits het Hof al jaren zonder problemen vrijheid en veiligheid verzoent binnen de eerste pijler (b.v. bij de toetsing van beperkingen die staten opleggen aan het vrij verkeer van personen). De aanwezigheid van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, waar elke staat nog steeds individueel verantwoordelijk kan worden gesteld voor schendingen van het EVRM, zelfs als deze zouden voortvloeien uit de toepassing van E.U.-normen, heeft een sterkere rol voor het Hof van Justitie niet uit te sluiten. Het EVRM biedt overigens slechts minimumstandaarden. Het wederzijds vertrouwen tussen de Lidstaten mag niet leiden tot een verlaging van het beschermingsniveau tot deze minimumnormen, maar moet eerder een aansporing zijn te streven naar het hoogste beschermingsniveau onder de Lidstaten.

Dankzij de uiteenzettingen van een indrukwekkend aantal hooggekwadificeerde sprekers in deze materie, bood dit tweedaagse colloquium de aanwezigen een klare kijk op de verwezenlijkingen van het Belgisch Voorzitterschap en de uitdagingen die de Europese Unie nog te wachten staan bij het uitbouwen van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Voor de geïnteresseerden die er niet bij konden zijn, is het te verschijnen boek dan ook een absolute must.

Steven VANDROMME
Navorser Strafrecht
Universiteit Antwerpen (U.I.A.)

Internationale steun voor Genocidewet

Verslag van het colloquium “De Strijd tegen de straffeloosheid”, Brussel, 11-13 maart 2002

1. Van 11 tot en met 13 maart 2002 werd in Brussel een internationaal colloquium gehouden onder de (Engelse) titel “*Combating Impunity*”. Het initiatief voor deze driedaagse bijeenkomst ging uit van verschillende niet-gouvernementele organisaties – gebundeld in de “Coalitie voor het Internationaal Strafgerechtshof” – en het Bel-

gische Ministerie van Buitenlandse Zaken. Dat de verschillende mensenrechtenorganisaties hun tenten kwamen opstellen in België – en meer in het bijzonder Brussel – is geen toeval. Met de zogenaamde Genocidewet¹ kent ons land een instrument dat toelaat dat Belgische rechtbanken en hoven zich uitspreken over grove mensenrechtenschendingen waar ook ter wereld gepleegd.² Dat deze wet geen papieren tijger is gebleven, kan worden afgeleid uit enkele recente en soms ophefmakende toepassingen. De meest bekende zaak is wellicht de klacht tegen de Israëlische premier Ariël SHARON voor diens vermeende betrokkenheid bij de slachtpartijen in de Palestijnse vluchtelingenkampen van Sabra en Shatila.³ Klachten werden echter ook ingediend tegen verschillende andere buitenlandse (oud-)staatschefs, regeringsleiders en ministers.⁴ In één zaak werd reeds een oordeel geveld. In de bekende ‘4 van Butare’-zaak werden vier Rwandese beschuldigen door het Brusselse Hof van Assisen veroordeeld voor hun aandeel in de Rwandese genocide van 1994.⁵

2. Mede door de klachten tegen verschillende buitenlandse hoogwaardigheidsbekleders heeft de Genocidewet internationale uitstraling gekregen. Dit werd nog versterkt door de klacht die Congo indiende bij het Internationaal Gerechtshof tegen België in de zogenaamde YERODIA-zaak. Op basis van de Genocidewet had de Brusselse onderzoeksrechter VANDERMEERSCH immers een aanhoudingsbevel uitgevaardigd tegen de toenmalige Congolese Minister van Buitenlandse Zaken, YERODIA. Deze werd ervan verdacht in de zomer van 1998 via publieke toespraken en persconferenties de Congolese bevolking ertoe te hebben aangezet de Tutsi's in het land uit te moorden. Congo verzette zich tegen

1. Wet van 16 juni 1993 betreffende de bestraffing van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht, B.S. 5 augustus 1993, gew. Wet van 10 februari 1999, B.S. 23 maart 1999.

2. Zie T. ONGENA, “De Genocidewet met de rug tegen de muur... moet België wereldrechter zijn?”, *Samenleving en politiek* 2001, nr. 10, 37-47 en T. ONGENA en I. VAN DAELE, “De zaak COBE voor het Internationaal Gerechtshof: gaat onze Wet Oorlogsmisdaden te ver?”, *T. Strafr.* 2001, 178-193.

3. In juni 2001 dienden enkele slachtoffers klacht in tegen de Israëlische premier voor diens betrokkenheid als toenmalige minister van defensie bij het bloedbad in de Palestijnse vluchtelingenkampen in Beiroet, in 1982. De zaak is bij het schrijven van deze tekst hangende voor de Brusselse K.I.

4. Voor een overzicht, zie T. ONGENA, “De Genocidewet met de rug tegen de muur... moet België wereldrechter zijn?”, *Samenleving en politiek* 2001, nr. 10, 37. Zie ook T. SCHEIRS, “Enkele bedenkingen bij de universele bevoegdheid tot vervolging op grond van de Wet Oorlogsmisdaden”, *Panopticon* 2000, 487-495.

5. Assisen Brussel, Ntezimana, Higaniro, Mukangango en Mukabutera, 8 juni 2001, niet gepubliceerd (officiële tekst te raadplegen op de website van “advocats sans frontières”: www.asf.be).