
Internationaal strafrecht

Regelgeving

1. SCHENGEN EN DE OPNEMING VAN HET SCHENGEN-ACQUIS IN HET KADER VAN DE EUROPESE UNIE

Tot de Schengen-uitvoeringsovereenkomst van 19 juni 1990 (SUO), aanvankelijk gesloten tussen de Benelux-landen, Duitsland en Frankrijk, zijn inmiddels ook Italië (op 27 november 1990), Portugal en Spanje (op 25 juni 1991), Griekenland (op 6 november 1992), Oostenrijk (op 28 april 1995) en Denemarken, Finland en Zweden (op 19 december 1996) toegetreden. Gezien de laatste drie landen samen met IJsland en Noorwegen de Noordse Unie vormen, die op zich reeds een paspoortunie uitmaakt waarbinnen de personencontroles zijn afgeschaft, werd eveneens op 19 december 1996 tussen alle landen van de Schengengroep en IJsland en Noorwegen – parallel aan de SUO – een samenwerkingsovereenkomst gesloten betreffende de afschaffing van de personencontroles aan de gemeenschappelijke grenzen. Hierdoor moest worden vermeden dat toetreding tot de SUO door Denemarken, Finland en Zweden zou resulteren in het breken van de Noordse Unie door het instellen van een versterkte buitengrenscontrole van het Schengengebied. Overigens zou de landgrens van Finland en Zweden met Noorwegen, o.m. gezien zijn lengte, als Schengenbuitengrens zeer moeilijk controleerbaar zijn. Tegelijk wordt met deze parallel-overeenkomst ook de letter van de SUO gerespecteerd, die bepaalt dat enkel Lid-Staten van de EG – IJsland en Noorwegen dus niet – partij kunnen worden bij de Overeenkomst van 19 juni 1990.

Ondermeer door de technische moeilijkheden om het SIS op te starten, werd de SUO, hoewel toen reeds enige tijd geratificeerd door de betrokken landen, pas op 26 maart 1995 in werking gesteld tussen de Benelux-landen, Duitsland, Frankrijk, Portugal en Spanje. Inmiddels werd de Overeenkomst eveneens in werking gesteld voor Italië, Oostenrijk en Griekenland, respectievelijk op 26 oktober 1997, 1 december 1997 en 8 december 1997. Vooral voor Italië en Griekenland,

beide reeds sinds het begin van de jaren '90 partij bij de SUO, duurde het met andere woorden erg lang vooraleer de Overeenkomst in werking werd gesteld. De reden hiervoor is dat in de twee landen erg laat aan de voorwaarden voor toepassing van de Overeenkomst werd voldaan (de noodzakelijke implementatiewetgeving was nog niet geheel voorhanden) en dat de controle aan de buitengrenzen niet effectief (genoeg) werden geacht. Met name de Adriatische kust en de Griekse eilanden werden door de andere landen van de Schengengroep als erg doordringbaar aangezien. Inwerkingstelling voor de landen van de Noordse Unie is voor nog later, indien het nog zover komt tenminste.

Het nieuwe Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU), op 2 oktober 1997 te Amsterdam ondertekend (*Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*, C 340, 10 november 1997), voorziet immers de volledige opneming van het zgn. Schengen-acquis (het Akkoord van 1985, de SUO, de diverse toetredingsprotocollen en -overeenkomsten, en de besluiten en verklaringen van het Uitvoerend Comité) in het institutionele en juridische kader van de Europese Unie. Dit betekent dat, vanaf de datum van inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam, het Schengen-acquis, met inbegrip van de besluiten van het bij de SUO opgerichte Uitvoerend Comité die vóór die datum zijn aangenomen, met onmiddellijke ingang van toepassing zal worden op de dertien landen die momenteel de Schengen-groep vormen (de EU-Lidstaten zonder Ierland en het Verenigd Koninkrijk). Voor elk van de bepalingen en besluiten van het Schengen-acquis zal de Raad van Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken van de EU (JBZ-Raad) een nieuwe EU-rechtsgrondslag vaststellen (hetzij de nieuwe Titel IV van het EG-Verdrag inzake visa, asiel, immigratie en andere beleidsterreinen die verband houden met het vrije verkeer van personen, hetzij de nieuwe Titel VI van het VEU, houdende bepalingen inzake politieke en justitiële samenwerking in strafzaken). Ierland en het Verenigd Koninkrijk zullen zoals vermeld niet door het Schengen-acquis zijn gebonden, maar te allen tijde kunnen verzoeken er al dan niet gedeeltelijk aan deel te nemen. IJsland en Noorwegen zullen worden betrokken bij de uitvoering en de verdere ontwikkeling van het Schengen-acquis, op basis van de op 19 december

1996 ondertekende parallel-overeenkomst. Daartoe zal de JBZ-Raad (zonder de bevoegde Ministers van Ierland en het Verenigd Koninkrijk) met beide landen een nieuwe overeenkomst sluiten. Verder zal het Schengen-secretariaat, momenteel gevestigd bij het Benelux-secretariaat, worden opgenomen in het secretariaat-generaal van de Raad van de EU. Kandidaat-Lid-Staten ten slotte zullen het Schengen-*acquis* moeten aanvaarden.

G. VERMEULEN en T. VANDER BEKEN

2. RATIFICATIE VAN HET EUROPEES UITLEVERINGSVERDRAG (MET AANVULLENDE PROTOCOLLEN) EN VAN DE ZGN. TELEFAXOVEREENKOMST

A. EUROPEES UITLEVERINGSVERDRAG EN AANVULLENDE PROTOCOLLEN

(i) *Europees Uitleveringsverdrag (verder: EUV)*

Voorgeschiedenis

Na de ondertekening door België van het Europees Uitleveringsverdrag (verder: EUV) op 13 december 1957, werden vrij snel een aantal redenen ingeroepen om van de ratificatie af te zien.

Zo werd ondermeer aangevoerd dat het groot aantal verklaringen en voorbehouden het multilaterale EUV in feite herleidde tot een aaneenschakeling van bilaterale overeenkomsten die daarenboven minder mogelijkheden tot samenwerking boden dan de reeds bestaande bilaterale verdragen tussen België en sommige Verdragsstaten.

Het lijkt evenwel geen twijfel dat hoofdzakelijk het behoud van de doodstraf in het Belgisch recht de bekrachtiging, binnen een redelijke termijn, van het EUV heeft belemmerd. Artikel 11 bepaalt namelijk dat, indien op het feit waarvoor uitlevering wordt verzocht, door de wet van de verzoevende Partij de doodstraf is gesteld en deze straf volgens de wet van de aangezochte Partij tegen dat feit niet wordt bedreigd of met betrekking tot dat feit door die Partij algemeen niet wordt toegepast, de inwilliging van het uitleveringsverzoek afhankelijk kan worden gesteld van de voorwaarde dat de verzoevende Partij aan de aangezochte Partij genoegzame waarborgen biedt dat de doodstraf niet ten uitvoer zal worden gelegd. Bij deze bepaling hebben inzonderheid Oostenrijk, Italië en Portugal een verklaring of een voorbehoud geformuleerd waaruit nog grotere beperkingen voort-

vloeien dat uit artikel 11 zelf. België had er dus belang bij het uitleveringsverkeer met voormelde Staten verder te regelen op basis van de vroegere bilaterale verdragen, waarin de bedreiging met de doodstraf op zich de uitlevering van de opgeëiste persoon niet belette.

Gestaafd met dergelijke argumenten leek de niet-bekrachtiging van het EUV gedurende lange tijd een voldongen feit te kunnen blijven. Waarom heeft België dan uiteindelijk toch het EUV geratificeerd? De Minister van Justitie geeft toe dat de beslissing gevallen is onder druk van het Europees integratieproces, zoals dit zich meer bepaald in de Schengenruimte heeft voltrokken. Op België na waren alle oorspronkelijke Schengenpartners immers ook Partij bij het EUV. In hun optiek leek het logisch dit gemeenschappelijk en inmiddels vertrouwd rechtshulpinstrument te amenderen om hun onderling uitleveringsverkeer te vergemakkelijken. In het probleem van België 'cavalier seul' voorziet dan ook, zij het impliciet, artikel 60 van de Uitvoeringsovereenkomst d.d. 19 juni 1990 van het op 14 juni 1985 te Schengen gesloten Akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen (verder: SUO). Het bepaalt, inderdaad, dat, in de verhouding tussen twee Partijen waarvan er één geen Partij is bij het EUV, voormeld Verdrag toch toepasselijk is. Op grond daarvan diende België, na de inwerkingstelling van de SUO op 26 maart 1995, het regime van het EUV – zoals gewijzigd door de SUO – toe te passen ten aanzien van de toenmalige Schengenpartners buiten de Benelux (de Duitse Bondsrepubliek, Frankrijk, Portugal en Spanje), in afwachting van de daadwerkelijke ratificatie van eerstgenoemd verdrag.¹

De parlementaire goedkeuringsprocedure van het EUV nam een aanvang op 30 augustus 1996. Als bijkomend argument voor de ratificatie werd aangevoerd dat het EUV België de mogelijkheid zou verschaffen uitlevering te verlenen en te vragen aan Staten waarmee zelfs geen bilaterale overeenkomst was gesloten, inzonderheid met Ierland.² Ook werd de vereenvoudiging van het Belgisch uitleveringsrecht aangekondigd.³ Tijdens deze procedure werd de doodstraf afgeschaft door de Wet van 10 juli 1996. Paradoxaal genoeg was het behoud van deze sanctie in de Belgische wet-

1. *Gedr. St.*, Senaat, 1995-96, nr. 407/1, 3.

2. *Ibid.*, 4.

3. *Gedr. St.*, Senaat, 1995-96, nr. 407/2, 7.