

KOKEN MET RESTJES UIT DE KOELKAST. DE KRUIMELS VAN DE GENOCIDEWET

In het editoriaal van het vorige nummer van *Panopticon* beschreef Gert Vermeulen de stapsgewijze afschaffing van de Genocidewet en verwelkomde hij deze als een overwinning van het gezond verstand. In deze bijdrage wordt enerzijds de reikwijdte van de hervorming betreurd, en anderzijds onderzocht wat er wél nog kan worden gebakken met de kruimels van de Genocidewet.

1. Ingrediënten selecteren (er wordt heel wat weggegooid, maar zeker niet alles)

De Wet van 5 augustus 2003 betreffende ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht (*B.S.* 7 augustus 2003) heeft de Wet van 18 juni 1993 betreffende bestraffing van de ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht, beter gekend als de Genocidewet, afgeschaft als aparte wet. Wat behouden bleef, is geïntegreerd in het Strafwetboek en het Wetboek van Strafvordering. Ook in de inhoud van de Genocidewet werd flink de schaar gezet. Dit is niet het geval voor wat betreft de strafbaarstelling van genocide, misdaden tegen de mensheid en oorlogsmisdaden. Deze misdaden zijn nu te vinden in de artikels 136*bis* tot 136*octies* Sw., onder de titel 'Ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht'. De inhoudelijke aanpassing heeft betrekking op twee zaken: immuniteit en universele rechtsmacht.

Ten eerste wordt een aantal personen immuniteit toegekend. Buitenlandse staatshoofden, regeringsleiders en ministers van Buitenlandse Zaken kunnen niet worden vervolgd zolang ze in functie zijn. Ook andere immuniteiten op basis van het internationaal recht worden – in het algemeen – erkend. Bovendien geldt uitvoeringsimmuniteit voor 'iedere persoon die, door de Belgische autoriteiten of door een in België gevestigde internationale organisatie waarmee België een zetelakkoord heeft gesloten, officieel werd uitgenodigd om op het grondgebied van het Rijk te verblijven'. Deze immuniteitsregels gelden overigens niet alleen in de context van schendingen van het internationaal humanitair recht (IHR), maar wel voor alle misdrijven. Ze worden ingeschreven in een nieuw artikel 1*bis* van de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering. Er kunnen goede redenen zijn om dit te betreuren, b.v. omdat de recentste tendens in het internationaal strafrecht er één is die de immuniteit niet aanvaardt voor schendingen van het IHR, wat met name blijkt uit de statuten van de internationale strafhoven. Wanneer het om vervolging op nationaal vlak gaat, volgt het internationaal recht deze tendens echter (nog) niet. Hierin heeft België dus niet het laatste woord. Na de veroordeling door het Internationaal Gerechtshof in de Yerodia-zaak was een aanpassing onvermij-

delijk. De Wet van 23 april 2003, die de Genocidewet een eerste keer matigde, voorzag al dat inzake immuniteit 'de beperkingen vastgesteld in het internationaal recht in aanmerking worden genomen'. Toen was gekozen voor deze vage formulering omdat deze kwestie in het internationaal recht niet helemaal is uitgeklaard, zodat het wenselijk leek om evoluties in het internationaal recht op deze manier te kunnen volgen zonder de tekst van de wet te moeten veranderen. De nieuwe, meer gedetailleerde formulering van de immuniteit van jurisdictie heeft het voordeel dat de Belgische rechters niet meer aan hun lot worden overgelaten bij de moeilijke interpretatie van het internationaal recht op dit vlak. Wanneer echter het internationaal recht zo zou evolueren dat de immuniteit van jurisdictie niet langer moet worden aanvaard in de context van ernstige schendingen van het IHR, blijft deze in het Belgisch recht desondanks gelden. Aangezien het vermijden van diplomatieke moeilijkheden een belangrijke motivering vormde voor de wetswijziging, mag men aannemen dat deze consequentie door de wetgever gewild is. De bepaling inzake de uitvoeringsimmuniteit is bijzonder ruim ten gevolge van amendering in het Parlement, wat opnieuw blijkt geeft van de grote drang van de wetgever om het diplomatiek verkeer niet te hinderen. Mijns inziens is dit een aanvaardbare keuze. Het is een feit dat België belangrijke internationale instellingen huisvest, waarvan de activiteiten niet gehinderd mogen worden door het risico van arrestatie van hun gasten. Ook onder de Genocidewet werd deze regel de facto gerespecteerd.

Ten tweede werd er grondig gesnoeid in het definiërende kenmerk van de voormalige Genocidewet: de ruime extraterritoriale rechtsmacht. Onder de Genocidewet was sprake van universele rechtsmacht, omdat de bevoegdheid van de Belgische rechtscolleges zich uitstreckte tot feiten die niet op Belgisch grondgebied hadden plaatsgevonden (territorialiteitsbeginsel), en die evenmin een Belgische dader hadden (actief personaliteitsbeginsel) of een Belgisch slachtoffer (passief personaliteitsbeginsel). Er werd evenmin vereist dat de vermoedelijke dader op Belgisch grondgebied werd gevonden (dit noemt men universele jurisdictie *in absentia*). De combinatie met de mogelijkheid om de strafvordering aanhangig te maken door burgerlijke partijstelling (die zeker niet in alle landen bestaat), maakte de Belgische Genocidewet tot de meest toegankelijke optie voor buitenlandse slachtoffers van ernstige schendingen van het IHR die bestraffing van de daders nastreven.

Met de formele afschaffing van de Genocidewet is de extraterritoriale rechtsmacht voor ernstige schendingen van het IHR echter niet volledig afgeschaft. Ze wordt wel sterk ingeperkt doordat voortaan altijd een band met België vereist is. Bovendien wordt ook de mogelijkheid van aanhangigmaking door burgerlijke partijstelling in de meeste gevallen uitgesloten.

Wanneer het misdrijf niet in België gepleegd is, kan de dader toch in België vervolgd worden in twee gevallen. Ten eerste, als de dader een Belg is of zijn hoofdverblijfplaats in België heeft. Deze vereiste kan hetzij voldaan zijn op het moment van de feiten, hetzij op het moment van het instellen van de vervolging. In dat geval kan de zaak nog steeds aanhangig worden gemaakt door burgerlijke partijstelling. Met andere woorden, wanneer daders van ernstige schendingen van het IHR na de feiten in België komen wonen, b.v. als asielzoeker, of zelfs zonder wettige verblijfstitel, kunnen zij nog even gemakkelijk vervolgd worden als onder

de Genocidewet. Voor oorlogsmisdadigers en deelnemers aan de genocide in Rwanda, Burundi, Kongo, voormalig Joegoslavië of waar dan ook, is België dus nog steeds geen veilig toevluchtsoord, en dat is maar goed ook. Ook de hypothese van de Belgische huurling in een buitenlands conflict, de Belgische medewerker van een buitenlands dictator, of – waarom niet – de Belgische Talibanstrijder valt hieronder. Ten tweede kan een buitenlandse dader in België vervolgd worden wanneer het slachtoffer van de feiten een Belg is, of sedert minstens drie jaar effectief, gewoonlijk en wettelijk in België verblijft. Deze hoedanigheid wordt beoordeeld op het moment van de feiten. Asielzoekers die na de feiten naar België komen, vallen er dus niet onder, zelfs niet als ze uiteindelijk Belg worden. Toch kan ook deze bepaling nog een heleboel situaties omvatten. Ernstige schendingen van het IHR hebben meestal betrekking op gewelddadige conflicten of regimes die veel slachtoffers maken, zodat de kans reëel is dat er wel eens een Belg bij is. Men kan in dit verband denken aan een aantal hangende zaken: de moord op Belgische para's tijdens de genocide in Rwanda, de moord op de Belgische paters Walter Voordeckers en Serge Berten in de jaren 80 in Guatemala, en de zaak tegen Hissène Habré, de voormalige dictator van Tsjaad, die werd ingesteld door 21 slachtoffers, waaronder drie Belgen.¹ Onder deze categorie valt ook de eerste klacht die na de wetswijziging werd ingediend. Op 8 augustus, daags na de publicatie van de nieuwe wet in het *Belgisch Staatsblad*, legden zes Falung-Gongleden klacht neer tegen de voormalige Chinese leiders Jiang Zemin en Li Lanqing, evenals tegen Luo Gan, de onderdirecteur van het agentschap dat belast is met de vervolging van de Falung Gong. Onder hen bevindt zich de Belg Matthias Slaats, die in februari 2002 in Beijing onrechtmatig gearresteerd en mishandeld is.

2. Geknoei in de keuken

Aanvankelijk was het de bedoeling dat een buitenlandse dader ook in België zou kunnen worden vervolgd voor sommige feiten die hij in het buitenland pleegde tegen buitenlandse slachtoffers, wanneer deze dader in België wordt gevonden en niet aan het buitenland wordt uitgeleverd. Dit op basis van artikel 12*bis* voorafgaande titel Sv., ingevoegd in 2001, dat de Belgische gerechten bevoegd maakte “om kennis te nemen van misdrijven gepleegd buiten het grondgebied van het Koninkrijk en bedoeld in een internationaal verdrag waardoor België is gebonden wanneer het krachtens dat verdrag op enigerlei wijze wordt verplicht de zaak aan zijn bevoegde autoriteiten voor te leggen teneinde vervolging in te stellen”. Deze bepaling is thans uitgebreid tot regels van het internationaal gewoonterecht. De regel dat de staat waar een verdachte wordt gevonden deze ofwel moet uitleveren ofwel zelf berechten (‘aut dedere aut judicare’) vindt men in een heleboel internationale verdragen, onder meer in verband met terrorisme. Met betrekking tot de misdaden in de artikels 136*bis* tot 136*octies* Sw., is het vooral van belang dat deze

1. In deze laatste zaak is het niet duidelijk of de betrokkenen reeds Belg waren op het moment van de feiten. Onder de overgangsregeling volstaat het voor hangende zaken echter dat er ten minste één Belgische klager was op het ogenblik van het instellen van de strafvordering.

regel is opgenomen in de Conventies van Genève van 1949 i.v.m. oorlogsmisdaden en in het VN-Verdrag tegen Foltering en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing van 1984. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State, die om onduidelijke redenen meende dat deze regel niet kon worden gecombineerd met de bepalingen van het actief en passief personaliteitsbeginsel, werd artikel 12*bis* echter geamendeerd, zodat deze regel nu niet langer geldt voor internationale misdrijven die zijn opgenomen in de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering. Dit is bijzonder merkwaardig. Een gevolg hiervan is dat de oorspronkelijke bedoeling van de Genocidewet, met name de uitvoering van verplichtingen uit de Conventies van Genève, wordt ondergraven. Wanneer b.v. een Bosnische oorlogsmisdadiger zich op Belgisch grondgebied bevindt, zonder er zijn hoofdverblijfplaats te hebben, hebben de Belgische rechtscolleges geen rechtsmacht om deze te berechten indien ze hem niet uitleveren. Op die manier schendt België de verplichting ‘*aut dedere aut judicare*’ die in de genoemde Conventies is opgenomen. Nog merkwaardiger is het, dat de wetgever – schijnbaar per vergissing (te wijten aan de snelheid waarmee de wijziging ‘moest’ gebeuren?) – artikel 12*bis* onwerkbaar heeft gemaakt, door letterlijke overname van de passage die eveneens in artikel 10 1°*bis* staat (cf. *infra*), die stelt dat de federale procureur de zaak moet seponeren indien de feiten in de klacht niet overeenstemmen met een kwalificatie van de misdrijven bedoeld in boek II, titel I*bis* van het Strafwetboek (en dit zijn precies de misdrijven uit de vroegere Genocidewet). Dit heeft onder meer tot gevolg dat een buitenlandse folteraar die op Belgisch grondgebied wordt gevonden zonder er zijn hoofdverblijfplaats te hebben, niet kan worden vervolgd in België voor feiten die hij in het buitenland pleegde tegen buitenlandse slachtoffers, ook als hij niet wordt uitgeleverd. Op die manier schendt België de verplichting ‘*aut dedere aut judicare*’ uit het VN-Folterverdrag.

3. Zelfbediening beperken (wegens risico van indigestie)

Ernstige schendingen van het IHR zijn jammer genoeg niet uitzonderlijk. Ook na de hierboven besproken wijzigingen zijn er nog vele gevallen die in aanmerking komen voor vervolging in België. Er is echter nog een belangrijke beperking ingebouwd (artikel 10 1°*bis*). Wanneer de rechtsmacht gebaseerd is op het passief personaliteitsbeginsel (en eveneens wanneer ze gebaseerd is op artikel 12*bis*) kan de zaak niet aanhangig worden gemaakt door een klacht met burgerlijke partijstelling. Enkel een gewone klacht is mogelijk; het instellen van de vervolging behoort tot de beoordelingsbevoegdheid van de federale procureur. Tegen zijn beslissing bestaat geen verhaalsmogelijkheid. De federale procureur moet bovendien de zaak seponeren wanneer “uit de concrete omstandigheden van de zaak blijkt dat deze zaak, in het belang van een goede rechtsbedeling en met eerbiediging van de internationale verplichtingen van België, aanhangig zou moeten worden gemaakt hetzij bij de internationale rechtscolleges, hetzij voor een rechtscollege van de plaats waar de feiten zijn gepleegd, hetzij voor een rechtscollege van de staat waarvan de dader een onderdaan is of van de plaats waar hij kan worden gevonden, en dit voorzover dit rechtscollege de kenmerken van onafhankelijkheid, onpartijdigheid en

billijkheid vertoont, zoals dat onder meer kan blijken uit de relevante internationale verbintenissen waardoor België en deze staat gebonden zijn”.

In zaken waarin extraterritoriale rechtsmacht kan worden uitgeoefend, krijgt men vaak te maken met concurrerende jurisdicties. Het is aangewezen om in alle gevallen voorrang te geven aan de rechtsmacht van de plaats waar de feiten zijn gepleegd. Strafprocessen aangaande dergelijke ernstige feiten hebben een belangrijke maatschappelijke functie, die het best wordt gediend wanneer het proces kan plaatsvinden in de betrokken samenleving. Ook vanuit een praktisch oogpunt is dit, met name voor de slachtoffers en de getuigen, de beste oplossing. Vervolgens spreekt het vanzelf dat men voorrang geeft aan het Internationaal Strafhof, al was het maar omdat de gecentraliseerde uitoefening van internationale gerechtigheid door dit Hof een grotere legitimiteit geniet dan de gedecentraliseerde uitoefening op basis van extraterritoriale jurisdictie. Wanneer er dan in een zaak met een buitenlandse dader sprake is van concurrentie met een andere staat die eveneens extraterritoriale rechtsmacht wil uitoefenen, is het bovendien aangewezen voorrang te geven aan de staat waarvan die dader een onderdaan is, of waar deze wordt gevonden. De hiërarchie die wordt ingevoerd, is dus de best mogelijke. De verwijzing naar de ‘internationale verplichtingen van België’ heeft in hoofdzaak betrekking op uitleveringsverdragen. Wanneer een staat waarmee België een dergelijk verdrag heeft, om de uitlevering verzoekt, zou het niet wenselijk zijn dat dit zou worden geweigerd om extraterritoriale rechtsmacht te kunnen uitoefenen. De tekst sluit echter niet uit dat er wordt geseponereerd omdat men berechting wenselijker acht in een land dat geen uitleveringsverdrag heeft met België. De waarborg in verband met de “onafhankelijkheid, onpartijdigheid en billijkheid” van buitenlandse rechtscolleges lijkt van weinig waarde te zijn, aangezien de eerbiediging daarvan onder meer kan blijken uit het onderschrijven van internationale verdragen. Bij het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten, dat in zijn artikel 14 deze waarborgen bevat, zijn maar liefst 149 staten aangesloten, waaronder ook Rwanda, Tsjaad, Guatemala en China (*cf.* hangende klachten i.v.m. deze landen).

Een belangrijke lacune van de nieuwe Belgische wetgeving is het feit dat als voorwaarde voor seponering niet wordt gesteld dat het internationale of buitenlandse rechtscollege effectief een onderzoek of vervolging instelt. Wanneer de federale procureur van mening is dat het beter zou zijn voor de goede rechtsbedeling indien een buitenlands rechtscollege de zaak behandelt, kan hij dus seponeren, zonder dat hij dient na te gaan of men in het buitenland wel bereid en in staat is om dit te doen. Wanneer de verdachte op Belgisch grondgebied wordt gevonden, is het in strijd met de ‘*aut-dedere*-regel’ (waar deze van toepassing is), als er seponering zou zijn zonder uitlevering met het oog op berechting.

Of deze lacune reden is tot bezorgdheid, hangt af van het vertrouwen dat men heeft in de federale procureur en in diens bestandheid tegen eventuele politieke druk. Wanneer er geen uitzicht is op onderzoek of vervolging in het buitenland, kan men moeilijk volhouden dat de seponering “in het belang van een goede rechtsbedeling” is. De tekst is echter zo geformuleerd dat de beoordeling in functie van het belang van een goede rechtsbedeling niet slaat op de seponering, maar wel op het aanhangig maken voor een buitenlands rechtscollege, ongeacht het realiteitsgehalte daarvan. Gaat de federale procureur voor een letterlijke interpretatie,

dan heeft hij hier een zeer ruime beleids marge. Indien hij de wettekst interpreteert in functie van de doelstelling van effectieve bestraffing van daders van ernstige schendingen van het IHR, bouwt hij zelf de voorwaarde in dat een internationaal of buitenlands rechtscollege bereid en in staat is om de zaak te behandelen of op zijn minst te onderzoeken. Maar als hij daar consequent in is, komt hij misschien in verlegenheid zodra een ‘bevriende’ natie niet bereid blijkt om de eigen oorlogsmisdadigers te berechten. Laten we dus maar hopen dat de Belgische gevangenen in Guantanamo niet meteen een klacht neerleggen, zodat de federale procureur eerst wat tijd krijgt om buiten het oog van de storm een beleid terzake uit te bouwen.

Vanuit een theoretisch en principieel oogpunt is de beperking van de aanhangmaking door burgerlijke partijstelling, die enkel geldt voor ernstige schendingen van het IHR, eigenaardig; in de zaken waarvan de slachtoffers het ergst geleden hebben, zaken die feiten betreffen die door de internationale gemeenschap als de allerergste misdaden worden bestempeld, hebben de slachtoffers nu de minste rechten. Dit werd ook opgemerkt door de Raad van State, die terecht vragen stelt bij de verenigbaarheid hiervan met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Al even merkwaardig is het dat de extraterritoriale rechtsmacht van de Belgische rechtscolleges nu beperkter is voor ernstige schendingen van het IHR dan voor een aantal andere misdrijven, waarvoor als enige band met België vereist wordt dat de verdachte op Belgisch grondgebied wordt gevonden. Bovendien geldt de aanhangmaking door burgerlijke partijstelling in die gevallen onverkort. Het gaat onder meer om een aantal misdrijven in verband met mensenhandel, prostitutie, seksueel misbruik van minderjarigen en kinderpornografie. In internationaal perspectief staat België op dit vlak veel meer geïsoleerd dan het geval was met de Genocidewet. Men mag aannemen dat het behoud van deze bepalingen alles te maken heeft met het feit dat ze (nog) geen aanleiding hebben gegeven tot diplomatieke problemen.

4. Los een kilogram straffeloosheid op in een saus van diplomatieke voorzichtigheid

Dat brengt ons bij de redenen voor de wijziging. De Memorie van Toelichting spreekt van “manifeste politieke misbruiken” van de Genocidewet. Wat is dat, ‘misbruik’ van een strafwet? Het lijkt me dat er sprake is van misbruik wanneer men een klacht neerlegt, eventueel met burgerlijke partijstelling, waarvan men zeer goed weet dat ze ongegrond is. Als daar onder de Genocidewet al sprake van was, dan zeker niet op grote schaal. Onder de beschuldigen vindt men Ariel Sharon, Paul Kagame, de leiders van de Rode Khmer, Fidel Castro, Saddam Hussein, Rafsanjani, George Bush sr., Tommy Franks, en het bedrijf Total Fina-Elf. Allemaal namen waar de gemiddelde mensenrechtenactivist zonder veel opzoekingswerk een aantal oorlogsmisdaden of misdaden tegen de mensheid aan kan koppelen. Ongegrond zijn de meeste klachten dus zeker niet. En als er al eens een ongegronde klacht wordt neergelegd, lijkt dat moeilijk de intrekking van de wet te kunnen rechtvaardigen. De meeste strafwetten worden wel eens misbruikt om de beschuldigde een loer te draaien.

Als het niet aan het ‘misbruik’ lag, dan rest nog het predikaat ‘politiek’. Een belangrijk deel van de klachten onder de Genocidewet was onmiskenbaar politiek geïnspireerd. Vandaar het grote aantal klachten tegen regerende staatshoofden of ministers. Daar is niets verrassends aan. De aard van deze misdrijven is zodanig dat ze in zeer veel gevallen gebeuren op bevel of met goedkeuring van de hoogste overheidsinstanties. Oorlogsmisdaden bijvoorbeeld worden veelal gepleegd door soldaten die onder bevel of toezicht staan van generaals en regeringen. Dit politieke gebruik had men dus kunnen voorzien. Dat de beschuldigen niet blij zouden zijn eveneens. Wat vooral tegenviel, was dat er bij die klachten tegen hooggeplaatste beschuldigen een aantal betrekking hadden op ‘bevriende’ regimes (met name Israël en de Verenigde Staten), en dat hun boosheid die vriendschap op de helling zette. In principe kan men daar ‘foert’ op zeggen: wij hoeven geen vrienden die zich schuldig maken aan oorlogsmisdaden of misdaden tegen de mensheid, en die daar dan geen verantwoording over willen afleggen. De Belgische meerderheidspartijen oordeelden echter dat België het zich niet kan veroorloven om machtige vrienden over zulke zaken op de vingers te tikken.

Het ‘probleem’ van de politieke klachten was al gedeeltelijk achterhaald door de invoering van immuniteitsregels. Maar niet enkel klachten tegen politieke verantwoordelijken zorgen voor politieke problemen. De Israëlische boosheid geldt niet enkel voor de klacht tegen Sharon, maar ook voor die tegen brigadegeneraal Amos Yaron en andere beschuldigen van de massamoorden in Sabra en Chatila. En ook de Amerikanen beschermen niet enkel hun politici met hand en tand, maar tevens hun soldaten.

In dit verband is het van belang om de context voor ogen te zien waarbinnen de Genocidewet zich situeerde. Sommige Belgen hadden het gevoel dat hun land aan grootheidswaanzin leed door zijn rechtscolleges universele jurisdictie te verlenen voor ernstige schendingen van het IHR. Maar universele jurisdictie is niet uitgevonden door de Belgen. ‘Aut dedere aut iudicare’ is een internationaalrechtelijke regel. Een uitgebreide studie van Amnesty International (in 2001) toonde aan dat ongeveer 120 landen wetgeving hebben die extraterritoriale rechtsmacht mogelijk maakt voor sommige schendingen van het IHR. Dit heeft vooral te maken met de bijna universele ratificatie van de Conventies van Genève van 1949. De Belgische Genocidewet was uitzonderlijk ruim, vooral omdat niet vereist was dat de beschuldigde op het Belgisch grondgebied werd gevonden. Het enige proces dat eronder heeft plaatsgehad (de vier van Butare, 2001) betrof echter beschuldigen die wel in België waren gevonden. Met één proces staat België zeker niet aan de kop wat betreft de toepassing van extraterritoriale jurisdictie voor schendingen van het IHR. In Duitsland werden in 1997 en 1999 in vier processen vier Bosnische Serviërs veroordeeld voor genocide, moord en ernstige mishandeling tijdens de oorlog in hun land. Denemarken veroordeelde een Bosnische Serviër voor moord en foltering in 1994. Oostenrijk en Zwitserland spraken er elk één vrij (respectievelijk in 1995 en 1997). In Zwitserland werd in 1999 bovendien een Rwandees veroordeeld voor zijn deelname aan de genocide. En in het Verenigd Koninkrijk werd in 1999 een man veroordeeld voor het vermoorden van joden tijdens de Tweede Wereldoorlog in het huidige Wit-Rusland.

Er wordt ook wel eens gezegd dat universele jurisdictie overbodig is nu er met het Internationaal Strafgerechtshof een veel beter mechanisme bestaat om daders

van ernstige schendingen van het IHR te bestraffen. Het tegendeel is waar. Universele jurisdictie en internationale strafgerechten kaderen in dezelfde dynamiek tegen straffeloosheid voor daders van zeer ernstige internationale misdrijven. Internationale gerechten kunnen niet alle dossiers behandelen, zodat berechting door nationale jurisdicties een noodzakelijke aanvulling blijft. Idealiter gebeurt de berechting natuurlijk in de staat waar de feiten hebben plaatsgehad. De werkelijkheid is echter dat dit in het leeuwendeel van de gevallen niet gebeurt. Straffeloosheid is – ondanks het bestaan van mensenrechtenverdragen – al decennialang de regel. De Belgische wet kwam er oorspronkelijk in uitvoering van de verbintenissen van de Conventies van Genève, en werd in 1999 uitgebreid in het licht van de internationale campagne tegen straffeloosheid. Ook in andere landen merkt men naar aanleiding van de totstandkoming van het Internationaal Strafgerechtshof een verhoogde belangstelling voor extraterritoriale rechtsmacht, zowel door uitbreiding van de wetgeving als door toepassing van bestaande wetgeving. In Duitsland werd in juni 2002 het Völkerstrafgesetzbuch aangenomen, dat universele jurisdictie voorziet voor genocide, misdaden tegen de mensheid en oorlogsmisdaden, zonder dat een band met Duitsland is vereist. Wel is het parket niet verplicht om te vervolgen als de beschuldigde niet in Duitsland is en er geen perspectief is dat hij daarheen zou komen. In Nederland werd op 19 juni 2003 de Wet internationale misdrijven aangenomen. Deze is van toepassing op genocide, misdaden tegen de mensheid (in Nederland zegt men: misdaden tegen de menselijkheid), oorlogsmisdaden en foltering. Er geldt extraterritoriale jurisdictie voor alle zaken waarbij de verdachte zich in Nederland bevindt, evenals waarbij de dader of het slachtoffer een Nederlander is. Eveneens in juni 2003 stond het Mexicaanse Hoogerechtshof de uitlevering toe van de Argentijn Ricardo Miguel Cavallo aan Spanje, dat hem wil vervolgen voor terrorisme en genocide. Dit wordt de eerste uitlevering op basis van universele jurisdictie. Ook in Frankrijk zijn verschillende zaken hangende op basis van extraterritoriale rechtsmacht, onder andere tegen een Mauritaanse legerkapitein, beschuldigd van foltering in 1990 en 1991 (het Hof van Cassatie verwierp zijn laatste beroep in oktober 2002), en tegen een Tunesische vice-consul voor foltering in 1996 (internationaal arrestatiebevel uitgevaardigd in februari 2002). De Belgische Genocidewet moet dus worden gezien in het kader van een sterke internationale tendens naar internationale gerechtigheid.

De staten die het België moeilijk maakten naar aanleiding van de Genocidewet, zijn tégen deze evolutie. Israël en de Verenigde Staten doen niet mee met het Internationaal Strafgerechtshof, en de Verenigde Staten voeren er zelfs een hevige campagne tegen. België is, evenals de andere landen van de Europese Unie, voorstander van het Internationaal Strafgerechtshof en van internationale gerechtigheid.

Het meningsverschil gaat dus niet enkel over concrete zaken, maar ook over de onderliggende principes. Wat de principes betreft, staat België zeker niet alleen, zodat er geen reden was om volledig in te binden. Was de druk van buitenaf zodanig groot, of was het eerder paniekvoetbal? Inzake universele jurisdictie reed België eenzaam aan de kop, en ving dan ook de meeste wind, hoewel de kopgroep van het peloton steeds dichterbij kwam. Toen bleek dat de koploper zijn krachten overschat had, probeerde hij echter niet om met die kopgroep verder te rijden, maar liet zich verder terugzakken tot op een beschut en onopvallend plaatsje in het

grote peloton. Daarmee is de koers niet opgegeven, maar wie begaan is met de eindstreep – internationale gerechtigheid – kan niet anders dan zich afvragen waarom geen aansluiting is gezocht bij die kopgroep, bij de buurlanden Duitsland – groot genoeg om beschutting te bieden – en Nederland – een goede vriend van de VS. Beide landen voorzien nu extraterritoriale rechtsmacht voor ernstige schendingen van het IHR, die weliswaar beperkter is dan in de vroegere Genocidewet, maar toch veel ruimer dan het nieuwe Belgische systeem.

5. The proof of the pudding is in the eating

De meest gepolitiseerde klachten zijn meestal diegene met de minste kans om tot een proces te leiden. Een aanpassing die deze klachten ontmoedigt, hoeft dan ook geen afbreuk te doen aan de doelstelling van internationale gerechtigheid.

Men heeft echter meer willen doen, met name toekomstige problemen met bevriende naties maximaal voorkomen. Een van de advocaten in de zaak Sabra en Chatila zei onlangs in een interview dat wie dergelijke misdrijven wil vervolgen, geen onderscheid mag maken tussen ‘goede’ en ‘slechte’ slechteriken. Toch is dat precies wat de regering wou. Het was dus zoeken naar een objectief criterium dat het mogelijk maakte om klachten tegen onderdanen van bevriende staten te scheiden van klachten tegen onderdanen van niet-bevriende staten. Geen enkel criterium biedt in dit opzicht waterdichte garanties. In de huidige oplossing geldt het actief personaliteitsbeginsel bijvoorbeeld onverkort ten aanzien van buitenlanders met hoofdverblijfplaats in België. Is de regering wel zeker dat er nergens in het land een gepensioneerd Israëliische of Amerikaanse officier woont die zich tijdens zijn loopbaan schuldig heeft gemaakt aan oorlogsmisdaden waarvoor hij nooit is bestraft? Zo iemand kan door een klacht met burgerlijke partijstelling worden vervolgd, zonder dat de seponeringsregeling van artikel 10 *1°bis* van toepassing is. Pret gegarandeerd op het diplomatieke front...

De formulering van deze seponeringsregeling legt het scheiden van de goede en de slechte slechteriken in handen van de federale procureur. Het zal deze zeer moeilijk vallen om terzake een rechtlijnig beleid te voeren. Om alle klachten die betrekking hebben op bevriende staten terzijde te kunnen schuiven, moet hij de uitzondering zeer ruim interpreteren, in de zin dat het wenselijk is dat verdachten vervolgd en berecht worden in hun eigen land, op voorwaarde dat ons land het rechtssysteem van dat land vertrouwt. Vervolgens moet hij het bestaan van een uitleveringsverdrag met het land waarvan de verdachte een staatsburger is, gecombineerd met het feit dat dit land partij is bij een verdrag dat een eerlijk proces waarborgt, als voldoende reden beschouwen om het rechtssysteem van dat land te vertrouwen. Deze optie heeft echter belangrijke nadelen. Om te beginnen is ze te ruim: ze zet ook een heleboel landen uit de wind waarvoor dit minder is aangegeven (zo heeft België bilaterale uitleveringsverdragen met de meeste Latijns-Amerikaanse landen, evenals met landen als Kenia, Liberia, India, Pakistan, Marokko, Tunesië en Algerije; op Cuba en Pakistan na zijn deze tevens partij bij het IVBPR). Bovendien is deze optie strijdig met de letter van de wet, die de federale procureur verplicht om zijn beoordeling te maken in de concrete omstandigheden van de zaak, in het belang van een goede rechtsbedeling, en pas in de twee-

de plaats 'met eerbiediging van de internationale verplichtingen van België'. Het bestaan van een uitleveringsverdrag houdt overigens nooit een verplichting tot seponering in wanneer de verdachte niet wordt uitgeleverd. Het argument van de internationale verplichtingen heeft dan ook enkel slagkracht wanneer er een verzoek tot uitlevering is (en dan is het inderdaad wenselijk dat daarop wordt ingegaan, *cf. supra*). Het volgen van deze minimalistische interpretatie (enkel seponeren als uitlevering wordt gevraagd door een land dat waarborgen biedt voor een eerlijk proces) is een andere manier om een rechtlijnig beleid te voeren, maar deze optie schiet dan weer tekort voor het elimineren van voldoende klachten tegen 'goede slechteriken'.

Mogelijk vindt de federale procureur in de praktijk nog een derde weg; anders valt te vrezen voor een ondoorzichtig en weinig samenhangend beleid inzake klachten met toepassing van het passief personaliteitsbeginsel.

Hoe de nieuwe regeling zal worden toegepast, is nu dus nog moeilijk te voorspellen. Het politieke klimaat kan snel veranderen. De zaak tegen de 'vier van Butare' kwam er niet na burgerlijke partijstelling, maar op initiatief van het parket na een gewone klacht én na gebruik van het positief injunctierecht van de Minister van Justitie! Aangezien de beklagden in deze zaak in België verbleven, kan een gelijkaardige zaak overigens nog zonder problemen behandeld worden door de Belgische rechtscollèges, zelfs met aanhangigmaking door burgerlijke partijstelling. De voornaamste wens van mensenrechtenactivisten is dan ook dat de kruimels van de Genocidewet nog gebruikt zullen worden voor dergelijke zaken, die geen diplomatieke problemen opleveren en die voor de slachtoffers en de hele samenleving waarin de misdaden gepleegd zijn een belangrijke betekenis kunnen hebben. Reed Brody van Human Rights Watch gaf in dit verband het voorbeeld van de zaak-Habré (*cf. supra*): *'Zijn misdaden zijn goed gedocumenteerd, hij is niet langer aan de macht, kan gemakkelijk aan België worden uitgeleverd en kan niet redelijkerwijze elders worden vervolgd: niet in Tsjaad, waar het gerecht niet werkt, zelfs in de veronderstelling dat men Habré's persoonlijke veiligheid zou kunnen waarborgen en dat zijn aanwezigheid geen destabiliserende factor zou zijn (...). Een eerlijk Belgisch proces van Habré zal geen diplomatieke storm ontketenen maar zal met vreugde worden onthaald door de maatschappij van Tsjaad en met opluchting door de regeringen van Tsjaad en Senegal. Het zal heersende despoten bovendien waarschuwen dat ook zij in het Brusselse Justitiepaleis kunnen belanden als zij grootschalige misdaden plegen.'* (*De Morgen* 8 april 2003).

Eva BREMS