

DE INTERNATIONALE SAMENWERKING IN STRAFZAKEN TUSSEN DE TWAALF. DE RECHTSHULP DOORGELICHT

F. Thomas *

1. Inleiding

Het lijkt opportuun in onderhavige bijdrage het huidige Schengen-debat, hoe vruchtbaar ook, even te relativiseren door de controversiële Schengen-instrumenten te situeren in het ruimere geheel van de pogingen die de EEG-lidstaten aanwenden om – in het raam van de Europese politieke samenwerking – een eigen systeem van rechtshulp in strafzaken op te richten. Dergelijke meer globale benadering zou het moeten mogelijk maken voor- en nadelen van de onderneming te evalueren.

2. De aanloop

Omstreeks het einde van de jaren zeventig hebben de leden van de supranationale organisatie, opgeschrikt door het euroterrorisme van de Duitse 'Rote Armee Fraktion' en de Italiaanse 'Brigate Rosse', voor het eerst gepoogd de problemen van internationale rechtshulp in strafzaken op een specifiek 'communautaire' wijze aan te pakken. De initiatieven ter zake waren te situeren in het raam van de politieke concertatie tussen staatshoofden en regeringsleiders binnen de zgn. Europese Raad, dus buiten het communautaire rechtssysteem. In juni 1980 lag een ontwerp-verdrag 'betreffende samenwerking in strafzaken' voor, dat in 32 artikelen een gedetailleerde juridische vormgeving aan het beginsel '*aut dedere, aut iudicare*' verzekerde. Het regelde uiteraard de uitlevering (art. 2-17), maar legde tevens aan de hiertoe aangezochte Staat de gecorreleerde verplichting op de vermoedelijke daders van limitatief opgesomde, zwaarwichtige strafbare feiten ter fine van vervolging voor de eigen gerechtelijke overheden te brengen, indien hij het uitleveringsverzoek afwees (art. 18-22). Dit project van Franse makelij, dat bekend werd als de 'espace judiciaire européen', kon in juni 1980 niet eens voor ondertekening worden opengesteld wegens verzet vanwege Nederland. De kritiek sloeg toen reeds niet alleen op de inhoud – een eenvoudig conglomeraat van bepalingen uit diverse Europese rechtshulpverdragen, oorspronkelijk uitgewerkt in de Raad van Europa en van zekere voorbehouden daarbij – maar ook op de vrijwel ondoorzichtige totstandkomingsprocedure die zich, in een sfeer van 'Geheimdiplomatie', volledig buiten de communautaire organen om afgewikkeld had.¹

* F. THOMAS is Hoogleraar aan de Koninklijke Militaire School (Brussel).

1. MERTENS, P., 'L'espace judiciaire européen ou la trahison des démocrates', *Les cahiers du libre examen*, maart 1980, 53-62; THOMAS, F., 'L'espace judiciaire européen', *D.D.*, 1981, 549-553; VAN DEN WIJNGAERT, C., 'L'espace judiciaire européen: vers une fissure au sein du Conseil de l'Europe', *R.D.P.*, 1981, 511.

3. De ontnuchtering

Deze mislukking heeft de EEG-leden er uiteindelijk toe aangezet prioriteit te geven aan de voltooiing, steeds in het raam van de politieke samenwerking, van een aantal akkoorden met een meer beperkte draagwijdte. Eens te meer echter vullen zij alleen bestaande Europese rechtshulpverdragen aan. Van het resultaat van deze werkzaamheden werd de Raad van Europa ingelicht, zoals blijkt uit een boodschap d.d. 23 april 1979 aan de Secretaris-Generaal van die regionale organisatie vanwege de Ministers van Justitie van de EEG.² Als eerste realisatie komt in aanmerking de 'Overeenkomst betreffende de toepassing van het Europees verdrag tot bestrijding van terrorisme (verder: ETV) tussen de lidstaten van de Europese Gemeenschappen', opgemaakt te Dublin op 4 december 1979.³ Zij werd door België goedgekeurd door de Wet van 2 september 1985 (B.S., 5 februari 1986). De Overeenkomst van Dublin biedt de mogelijkheid aan de EEG-leden de depolitisering van terroristische criminaliteit door te voeren. Hiertoe werkt zij twee mechanismen uit, bij uitsluiting ten behoeve van het uitleveringsverkeer met andere EEG-partners: ofwel worden de relevante bepalingen van het ETV (met name de art. 1-8 en 13) toepasselijk ook voor die EEG-Staten die voormeld verdrag niet geratificeerd hebben (art. 2, tweede lid), ofwel wordt mogelijk de reserve verzaakt door die EEG-Staten die het ETV wel bekrachtigd hebben, maar gebruik gemaakt hebben van artikel 13 ETV (art. 2, eerste lid). De Overeenkomst is evenwel nog niet van kracht bij gebreke van bekrachtiging door alle lidstaten (art. 6).⁴

Naderhand werd de 'Overeenkomst betreffende de toepassing tussen de lidstaten van de Europese Gemeenschappen van het Verdrag van de Raad van Europa inzake de overbrenging van gevonnisse personen', opgemaakt te Brussel op 25 mei 1987 en goedgekeurd door de Belgische Wet van 19 juni 1990 (B.S., 15 december 1990), uitgewerkt. Het basisverdrag van 21 maart 1983 bewerkt, onder bepaalde voorwaarden (art. 3), de overbrenging van een gevonnisse gedetineerde van de Staat van veroordeling naar de Staat waarvan hij onderdaan is, om er de reststraf te ondergaan (art. 2, tweede lid). De techniek van de Overeenkomst is vergelijkbaar met diegene die aan de grondslag ligt van de Overeenkomst van Dublin: toepasselijkheid van het basisverdrag tussen twee EEG-Staten, zelfs indien één ervan dit instrument niet heeft bekrachtigd (art. 1, tweede lid) en verval van

2. Doc. 4326 d.d. 7 mei 1979 van de Raadgevende Vergadering van de Raad van Europa, 7.

3. Aanleiding tot de uitwerking van de Overeenkomst van Dublin gaf het art. 13 ETV dat het uitgangspunt zelf van het Europees verdrag, volgens welke terroristische delicten ook ter fine van uitlevering als zwaarwichtige misdrijven van gemeen recht moeten behandeld worden, volledig zou ondergraven. Het laat immers de Partijen vrij, door een voorbehoud bij ondertekening of bekrachtiging, vooralsnog '... de uitlevering te weigeren voor elk in artikel 1 genoemd strafbaar feit dat hij [de aangezochte Staat] beschouwt als een politiek delict, als een met een politiek delict samenhangend feit of als een feit ingegeven door politieke motieven...'. Weliswaar is voormelde Staat dan verplicht zelf over te gaan tot vervolging van de dader (art. 6-7). Tien van de negentien Verdragspartijen, waaronder België (B.S., 5 februari 1986, p. 1387) hebben dergelijk voorbehoud gemaakt. Uit deze omstandigheid hebben bepaalde auteurs geconcludeerd tot de mislukking van de gehele opzet. Cf. KELLY, J., *Problems of establishing a European judicial area*, gestencild, Straatsburg, 12-14 november 1980, stuk AS/Pol/Coll/Terr (32), 8, 3.

4. STEIN, T., 'Die Bekämpfung des Terrorismus im Rahmen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften', *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1980, 312-318.

de oorspronkelijke restrictieve verklaringen erbij in de verhoudingen tussen EEG-partners (art. 3). De eigen inbreng van de overeenkomst bestaat in de assimilatie die art. 2 bewerkstelligt tussen onderdanen van de EEG-Staten. Concreet betekent dit dat een geïmmigreerde EEG-burger een vrijheidsstraf, uitgesproken in een Partij bij het basisverdrag – Canada of Turkije b.v. – verder kan ondergaan, niet alleen in zijn Staat van herkomst maar eveneens in de EEG-Staat waar zijn 'vaste en legale woonplaats' gelegen is. Ook deze overeenkomst is nog niet van kracht! Dezelfde vaststelling geldt voor de akkoorden die België niet heeft geratificeerd.⁵

4. De nieuwe uitdaging: de beveiliging van de buitengrenzen van een volledig vrij EEG-gebied (Schengen)

Geconfronteerd met de fusie, tegen 1 januari 1993, van de twaalf nationale markten van de EEG-Staten tot één enkele gemeenschappelijke markt van circa 320 miljoen consumenten en met het daarmee gepaard gaande onbelemmerde verkeer van personen, goederen en diensten, hebben gezaghebbende EEG-leden door de uitwerking van de Schengen-overeenkomst (19 juni 1990) ter uitvoering van het Schengen-akkoord (14 juni 1985)⁶ precies op dezelfde wijze gereageerd als voordien de Staten van de Benelux in dezelfde situatie, met name door het verstrakken van de onderlinge rechtshulp in strafzaken.⁷ Hiertoe verzamelen zij in één tekst beproefde begrippen en technieken die tot dan toe evenwel verspreid waren over uiteenlopende rechtshulpinstrumenten, toegepast in verschillende andere samenwerkingsverbanden, met name in de Benelux⁸ en in de Raad van Europa.⁹ Geconcentreerd in één enkele overeenkomst, bewerken de geselecteerde items een aanzienlijke verruiming van de rechtshulpmogelijkheden, waarvan de impact op de rechtsonderhorigen van het Schengen-gebied overigens niet door enige rechtsbescherming in de uitvoeringsovereenkomst zelf wordt gemilderd.

5. Balans

De wijze waarop de EEG-Staten de rechtshulp in strafzaken benaderen, blijft om verschillende redenen verwondering wekken. In de eerste plaats passen zij verdragen van de Raad van Europa, zoals het ETV en het Verdrag inzake de overbrenging van geïmmigreerde personen, aan ten einde 'de justitiële samenwerking [...] in de strijd tegen geweldsdaden te versterken' en 'het toepassingsgebied ervan te verruimen en de werking ervan te verbeteren'. Blijkbaar worden de behoefte aan en de

5. VAN DEN WIJNGAERT, Chris, 'De internationale samenwerking in strafzaken tussen de Twaalf. Algemeen kader, *supra*, punt 3.3.

6. Van de Twaalf zijn alleen Denemarken, Griekenland, Groot-Brittannië en Ierland van de besprekingen afzijdig gebleven.

7. Cf. de preambule van het Benelux-Verdrag aangaande de uitlevering en de rechtshulp in strafzaken; zie ook HANSEN, O., 'Trente années de tentatives d'unification du droit dans les pays du Benelux. Une expérience', *Revue de droit international et de droit comparé*, 1980, p. 63.

8. THOMAS, F., 'Rechtshulp versus rechtsbescherming in Schengenland', *Panopticon*, 1991, 231.

9. In detail THOMAS, F., 'De implicaties van de Schengen-akkoorden voor de kleine rechtshulp in strafzaken', in D'HAENENS, J. en DE RUYVER, B., *Schengen en de praktijk*, Myns en Breesch, 1992, 32-35.

politieke wil tot dergelijke actie in hoofde van de leden verkeerdelijk ingeschat, vermits het onvoldoende aantal bekrachtigingen op vandaag de inwerkingtreding van de instrumenten belet. De Schengen-uitvoeringsovereenkomst, van haar kant, ontgoochelt, niet in het minst omdat zij de indruk wekt dat de ontwerpers ervan zich enigszins hebben vergist omtrent het type van criminaliteit dat het openstellen van de binnengrenzen hoofdzakelijk zal aanmoedigen. Een vermenigvuldiging van gesofistikeerde EEG-fraudedelicten, die vooralsnog bij uitsluiting door de leden moeten beteugeld worden¹⁰, lijkt een meer realistische hypothese dan een gevoelige stijging van geweldsdelicten of drugmisbruik. Niettemin bevat de tekst geen bepalingen over rechtshulp bij de opsporing van het misdrijf 'witwassen' en bij de verbeurdverklaring van de vermogensvoordelen uit voormeld delict verkregen. Ook hier had de Raad van Europa nochtans inspiratie kunnen bieden!¹¹ Ten slotte rijst bij dit alles de meer fundamentele vraag of de EEG-partijen zich nog lang kunnen beperken tot tussenstaatse rechtshulp of, integendeel, binnen afzienbare tijd een strafrechtssysteem op federaal model moeten ontwerpen.¹²

10. Tot op heden hebben de communautaire instellingen geen bevoegdheden van strafrechtelijke aard, alhoewel voor enkele jaren o.m. een project m.b.t. 'de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen der Gemeenschappen en de vervolging van inbreuken op de bepalingen van de Verdragen' – tevergeefs – ter tafel gelegd werd (VAN ACKER, C., *Communautaire sanctionering van ondernemingen*, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen, 1987, 22-23). Deze stand van zaken heeft tot gevolg dat b.v. subsidiefraude ten nadele van de supranationale organisatie bij uitsluiting op grond van de respectieve interne strafwetgeving van de EEG-lidstaten kan bestreden worden (VAN BINSBERGEN, W.C., 'Le droit pénal des Communautés européennes' in *Europees Strafrecht*, Brussel, Presses universitaires de Bruxelles, 1970, 203-225; VERVAELE, J., *EEG-fraude en Europees economisch strafrecht*, Deventer, Kluwer, 1991, 5-15).

11. Zie de art. 7-10 van de 'Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime' (8 november 1990). De redactie ervan heeft een aanvang genomen in oktober 1987.

12. Voor denkpistes ter zake SIEBER, U., 'Europäische Einigung und Europäisches Strafrecht', *ZSTW*, 1991, 957-979.