

# DE INTERNATIONALE SAMENWERKING IN STRAFZAKEN TUSSEN DE TWAALF. HET ALGEMEEN KADER\*

Chris Van den Wijngaert\*\*

## 1. Inleiding

De Europese Gemeenschap bezit zelf geen bevoegdheden op strafrechtelijk gebied. Hoewel men in sommige sectoren een prefiguratie van dergelijke bevoegdheden zou kunnen zien, b.v. in het kartelrecht, wordt doorgaans aangenomen dat de EEG geen strafrechtelijke bevoegdheden heeft, noch op wetgevend, noch op uitvoerend, noch op rechterlijk vlak. Het gevolg hiervan is dat de handhaving van het EEG-recht op strafrechtelijk gebied een louter nationale aangelegenheid is gebleven: het zijn de lidstaten die hiervoor de exclusieve verantwoordelijkheid dragen.<sup>1</sup> Sedert het arrest van het Europees Hof van Justitie in de Mais-zaak<sup>2</sup> is het echter duidelijk dat deze verantwoordelijkheid ook positieve verplichtingen omvat: uit het beginsel van de gemeenschapstrouw (art. 5 EEG-Verdrag) vloeit voort dat de lidstaten de nodige (straf)wetgeving moeten afkondigen en zorgen voor een adequaat toepassingssysteem (opsporing, vervolging, berechting).

Het Verdrag van Maastricht van 9/10 december 1990<sup>3</sup> heeft aan deze toestand niets gewijzigd. Hoewel de samenwerking op strafrechtelijk gebied thans als een van de doelstellingen van de Unie wordt vooropgesteld (art. B), wordt hieraan onmiddellijk toegevoegd dat deze doelstellingen zullen worden nagestreefd met eerbied voor het Verdrag en voor het subsidiariteitsbeginsel. Dit betekent waarschijnlijk dat de strafrechtelijke samenwerking in de eerste instantie op het niveau van de lidstaten, en niet op communautair niveau zal worden georganiseerd.

Wat de eigenlijke bevoegdheid op strafrechtelijk gebied (op wetgevend, uitvoerend en rechterlijk vlak) betreft is er niets gewijzigd. De Europese Gemeenschap heeft van het Verdrag van Maastricht geen bevoegdheden op strafrechtelijk gebied toegewezen gekregen. De fundamentele politiek-constitutionele wijziging die hiervoor vereist was geweest is niet geschied: het Europese Parlement heeft geen daadwerkelijke wetgevende bevoegdheid verkregen, zodat het voor de EEG nog steeds onmogelijk is op strafrechtelijk gebied te legifereren zonder in aanvaring te komen met de basisregel *nullum crimen, nulla poena sine lege*.

\* In deze bijdragen worden onderdelen verwerkt van het artikel 'De internationale strafrechtelijke samenwerking bij de bestrijding van de E.E.G.-fraude' (in TULKENS, F., VAN DEN WIJNGAERT C. en VER-  
OUGSTRAETE, W., *La protection juridique des intérêts financiers des Communautés européennes*, Maklu, 1992 (ter perse) en *R.W.*, 1991-92, 417-422).

\*\* Chr. VAN DEN WIJNGAERT is docente strafrecht aan de Universitaire Instelling Antwerpen (U.I.A.).  
1. Zie algemeen SEVENSTER, H.G., 'Criminal law and EC law', *Common Market Law Review*, 1992, 29-70.

2. Hof van Justitie, 21 september 1989, zaak nr. 68/88 (Commissie/Griekenland).

3. *Europe Documents*, Agence Internationale d'information pour la presse, nr. 1750/51, 13 december 1991.

T.a.v. transeuropese criminaliteit of criminaliteit met transeuropese facetten, is hiervan het gevolg dat de bestrijding ervan voorlopig niet door de EEG zelf, maar door de lidstaten moet worden verzekerd, zelfs in de sectoren die de EEG rechtstreeks aanbelangen, zoals de EEG-fraude.<sup>4</sup> Voor misdrijven die zich binnen het grondgebied van éénzelfde lidstaat hebben voltrokken stelt dit doorgaans geen problemen: deze staat past gewoon zijn intern strafrecht toe. T.a.v. misdrijven met een internationale component is de toestand helemaal anders: hier zal de staat een beroep moeten doen op de bestaande internationale akkoorden op het gebied van de samenwerking in strafzaken.<sup>5</sup>

Aangezien de EEG zelf niet de bevoegdheid heeft deze samenwerking van bovenaf te organiseren<sup>6</sup>, en er dus van een 'verticaal' georganiseerde tussenstaatse samenwerking op strafrechtelijk gebied voorlopig geen sprake is, moet deze samenwerking thans verlopen via 'horizontale' kanalen, langs de weg van de tussenstaatse samenwerking in strafzaken.

In deze bijdrage wordt een kort overzicht gegeven van de verschillende vormen die deze samenwerking kan aannemen en wordt aangegeven in welke kaders deze samenwerking is georganiseerd.

## 2. De samenwerkingsvormen

Onder de vormen van de internationale samenwerking in strafzaken kan een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds de *politiële rechtshulp*, nl. hulpverlening tussen de politiediensten, die eventueel los van een onderzoek in strafzaken kan geschieden, en de *justitiële rechtshulp*, die kan worden verleend in het kader van een strafrechtelijk onderzoek. De klassieke vormen die de justitiële rechtshulp kan aannemen zijn de zgn. 'kleine rechtshulp', de uitlevering, de overname van strafvervolgingen en de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnissen (met, voor wat dit laatste betreft, het bijzondere geval van de transfer van veroordeelde gedetineerden). Meestal geschiedt deze samenwerking op grond van een internationaal verdrag, doch zij kan ook soms op 'autonome' wijze plaatsvinden, d.w.z. los van een verdrag, louter op basis van het interne recht.

---

4. Zie algemeen VERVAELE, J., *EEG fraude en Europees economisch strafrecht, Europese Monografieën*, Deventer, Kluwer, 1991, 297 p. Zie ook de bijdragen in *Bestrijding van E.E.G.-fraude*, DE DOELDER, H. (ed.), Arnhem/Antwerpen, Gouda Quint/Kluwer, 1990, 152 p.; *Legal protection of the financial interests of the Community* (Proceedings of the seminar organized by the Directorate-General for financial control and the Legal Service of the Commission of the European Communities on 27, 28 and 29 November 1989 in Brussels), Luxemburg, Office for Official publications of the European Communities, 1990, in het bijzonder de bijdrage van TIEDEMANN, K., 'The level of protection afforded to the community in financial interests: criminal and administrative sanctions', 131-152.

5. Zie hierover in extenso, VAN DEN WIJNGAERT, C., 'De internationale strafrechtelijke samenwerking bij de bestrijding van de E.E.G.-fraude', *l.c.*

6. Hof van Justitie, 14 november 1978, zaak nr. 1/78, hierover SCHUTTE, J.J.A., 'The European Market of 1993: a test for a regional model of supranational criminal justice or of inter-regional cooperation', in LAGODNY, O., *Principles and procedures for a transnational criminal law*, Max Planck Institute for foreign and international criminal law, Freiburg im Breisgau (1992).

Een *autonome rechtshulpwetgeving* is in België zo goed als onbestaande. Naast de – grotendeels verouderde – Uitleveringswet van 1874<sup>7</sup> en enkele bepalingen uit het Gerechtelijk Wetboek is er niets. België heeft, in tegenstelling tot vele Westeuropese landen, geen moderne rechtshulpwet waarin de verschillende vormen van internationale rechtshulp in strafzaken op een algemene, systematische wijze worden geregeld.<sup>8</sup>

De *internationale verdragen* m.b.t. de internationale samenwerking in strafzaken werden in verschillende regionale kaders opgemaakt. In vele gevallen gaat het om verdragen die elkaar zowel inhoudelijk als geografisch overlappen, zodat het algemene beeld vrij verward is.

### 3. De samenwerkingsverbanden

#### 3.1. DE BENELUX

Vooreerst zijn er de verdragen die binnen het kader van de *Benelux* werden afgesloten, m.n. het Verdrag inzake de uitlevering en de kleine rechtshulp<sup>9</sup>, het Verdrag inzake de overdracht van strafvervolgingen (nog niet in werking getreden)<sup>10</sup> en het Verdrag inzake de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen in strafzaken.<sup>11</sup> België heeft enkel het eerste en het derde Verdrag geratificeerd.

#### 3.2. DE RAAD VAN EUROPA

Vervolgens is er het ruimere kader van de *Raad van Europa*, waarin een veelomvattend netwerk van verdragen<sup>12</sup> werd uitgewerkt op diverse gebieden, m.n. de uitlevering<sup>13</sup>, de kleine rechtshulp, de overdracht van strafvervolgingen<sup>14</sup>, de in-

7. Wet 15 maart 1874 op de uitleveringen, *B.S.*, 17 maart 1874, gew. Wet 31 juli 1985, *B.S.*, 7 september 1985. Zie hierover VAN DEN WIJNGAERT, C., *Strafrecht en strafprocesrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen, Maklu uitgevers, 1991, 823-838.

8. THOMAS, F., 'Een juridisch braakland: het Belgisch internationaal strafrecht', in *Bij deze stand van zaken. Opstellen aangeboden aan A.L. Melai*, Arnhem, Gouda Quint, 1982, 515-530.

9. Verdrag aangaande de uitlevering en de rechtshulp in strafzaken tussen het Koninkrijk België, het Groot-Hertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden, *Benelux*, 27 juni 1962, *B.S.*, 24 oktober 1967.

10. *Benelux-Verdrag inzake het overnemen van strafvervolgingen*, *Benelux Publicatieblad, basisteksten*, Brussel, 11 mei 1974.

11. *Benelux-Verdrag inzake de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen in strafzaken*, *Publicatieblad, basisteksten*, *Benelux*, Brussel, 26 september 1968.

12. Zie algemeen THOMAS, F., *De Europese rechtshulpverdragen in strafzaken*, Gent R.U.G., E. Story-Scientia, 1980, 536 p. Zie ook SCHUTTE, J., *Legal cooperation across borders in Europe*, Association of European lawyers for the protection of the financial interests of the Community, Cambridge, 14-15 maart 1991, getikte tekst, 19 p. Voor recente evoluties binnen de E.E.G. en in het kader van de politieke samenwerking tussen de lidstaten, zie hierna, § 3.

13. Europees uitleveringsverdrag, Parijs, 13 december 1957, E.T.S., nr. 24.

14. Europees Verdrag betreffende de overdracht van strafvervolging, Raad van Europa, Straatsburg, 15 mei 1972, E.T.S., nr. 73.

ternationale geldigheid van strafvonnissen<sup>15</sup> en de transfer van gedetineerden.<sup>16</sup> België heeft echter slechts een beperkt aantal van deze verdragen geratificeerd, en heeft hierbij een achterstand op de overige EEG-partners.

### 3.3. DE EEG LIDSTATEN BINNEN HET KADER VAN DE EPS

De lidstaten van de EEG hebben onderling, binnen het (intergouvernementele, en dus niet-communautaire) kader van de Europese politieke samenwerking (EPS)<sup>17</sup>, een aantal samenwerkingsakkoorden afgesloten die de hierboven opgesomde, in het kader van de Raad van Europa gesloten verdragen, deels herneemen. Een van de bedoelingen hierbij was de verdragen van de Raad van Europa toepasselijk maken t.a.v. lidstaten zoals België, die deze verdragen nog niet hadden geratificeerd. Meer ambitieus was de bedoeling tussen de EG-lidstaten tot een hechtere samenwerking te komen dan degene die reeds in het kader van de Raad van Europa reeds bestond, uitgaande van de veronderstelling dat de beperkte groep van EG-lidstaten tot meer verregaande afspraken zou kunnen komen.

De totnogtoe afgesloten toepassingsakkoorden zijn:

- de conventie over het *non bis in idem* (1987): het betreft hier een akkoord waarbij de clausules betreffende het *non bis in idem* uit de Europese verdragen inzake overdracht van strafvervolgingen en van tenuitvoerlegging van vreemde strafvonnissen, toepasselijk worden gemaakt tussen de EEG-lidstaten;
- de zgn. telefax-conventie, die de vereenvoudiging en de modernisering beoogt van de wijze waarop uitleveringsverzoeken worden overgemaakt;
- de conventie over de overbrenging van gedetineerden, die een aanvulling vormt op de bestaande Raad van Europa-conventie over dit onderwerp;
- de conventie over de tenuitvoerlegging van strafvonnissen (1990): het betreft hier een toepassingsakkoord van de Raad van Europa-Conventie inzake de overdracht van strafvervolgingen. Een gelijkaardig toepassingsakkoord m.b.t. de overdracht van tenuitvoerlegging is in de maak.

In de praktijk gaan deze verdragen echter amper verder dan de verdragen van de Raad van Europa, afgesproken, zodat de vraag rijst of het niet verkieslijk ware geweest de reeds bestaande verdragen aan te passen, eerder dan ze nog eens over te doen in een beperkte club van lidstaten. Misschien moet dit worden genuanceerd in het licht van de recente toetreding van een reeks Oosteuropese staten tot de Raad van Europa. In de praktijk hebben de EEG-lidstaten echter vooralsnog geen duidelijke blijk gegeven van een nauwere samenhang op strafrechtelijk gebied dan de samenhang die reeds bestaat tussen de lidstaten van de Raad van Europa. Dit blijkt uit het geringe aantal ratificaties. Omdat doorgaans vereist

15. Europees Verdrag inzake de internationale geldigheid van strafvonnissen, Raad van Europa, Den Haag, 28 mei 1970, *E.T.S.*, nr. 70.

16. Verdrag inzake de overbrenging van gevonnisse personen, Raad van Europa, Straatsburg, 21 maart 1983, *E.T.S.*, nr. 112, goedgekeurd door de Wet van 19 juni 1990, *B.S.*, 15 december 1990.

17. Zie algemeen DE SCHOUTHEETE, P., *La coopération politique européenne*, Brussel, Labor, 1980, 236 p.

wordt dat alle EEG-lidstaten ratificeren opdat het akkoord in werking zou treden, zijn de meeste van de hierboven opgesomde akkoorden nog niet in werking getreden en is hun belang voor de praktijk dus uiterst beperkt.

Naast het principiële bezwaar tegen de werkwijze waarop deze verdragen tot stand komen, nl. in de schoot van werkgroepen die samengesteld zijn uit experts, zonder dat de nationale parlementen of het Europees Parlement erbij worden betrokken, is er ook een praktisch bezwaar: het resultaat van deze, vooral op pragmatische leest geschoeide werkwijze, is een opeenstapeling van internationale verdragen tussen dezelfde partners in elkaar overlappende regionale verbanden. Welke practicus geraakt nog wijs uit de wirwar van verdragen die binnenkort zullen bestaan in de verschillende regionale kaders waarvan wij deel uitmaken, als daar zijn de Raad van Europa, de EEG, de Benelux?

### 3.4. DE SCHENGENGROEP

Gedeeltelijk ten gevolge van de moeizame totstandkoming van de samenwerkingsakkoorden binnen het kader van de Europese Politieke Unie, zijn een groep lidstaten overgegaan tot meer verregaande afspraken, dit in het vooruitzicht van het wegvallen van de binnengrenzen in 1993. Deze groep wordt de *Schengengroep* genoemd en omvat alle EEG-lidstaten minus Denemarken, Groot-Brittannië, Ierland en Griekenland.<sup>18</sup>

Op het gebied van de *politieke samenwerking* zijn de Schengen-akkoorden<sup>19</sup> werkelijk vernieuwend: voor het eerst wordt in een gedetailleerde regeling van de samenwerking tussen politiekorpsen van de deelnemende staten voorzien.<sup>20</sup> Vernieuwend zijn ook de afspraken de interne wetgeving op bepaalde gebieden te harmoniseren, m.n. inzake verdovende middelen, wapens en explosieven en registratie van reizigers in hotels.

De artikelen inzake de *justitiële samenwerking* zijn minder verregaand: zij zijn uitdrukkelijk bedoeld als aanvulling op de reeds bestaande rechtshulpverdragen van de Raad van Europa en de Benelux. De Overeenkomst bevat bepalingen inzake de (justitiële) rechtshulp<sup>21</sup>, de uitlevering en de overdracht van tenuitvoer-

18. Zie algemeen THOMAS, F., 'Rechtshulp versus rechtsbescherming in Schengenland', *Panopticon*, 1991, 221-232; SCHUTTE, J.J.A., 'Schengen: its meaning for the free movement of persons in Europe', *Common Market L.R.*, 1991, 547-570. Zie ook de bijdragen in het boek van MOLS, G. (ed.), *Dissonanten bij het akkoord van Schengen*, Deventer, Kluwer, 102 p. en het speciaal nummer van *Delikt en delinquent*, september 1991; D'HAENENS, J. en DE RUYVER, B., *Schengen en de praktijk*, Mys en Breesch, 1992, 115 p.

19. Akkoord tussen de Regeringen van de Staten van de Benelux Economische Unie, van de Bondsrepubliek Duitsland en van de Franse Republiek betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen, Schengen, 14 juni 1985, *B.S.*, 29 mei 1986. Overeenkomst ter uitvoering van het tussen de Regeringen van de Staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland, en de Franse Republiek op 14 juni 1985 te Schengen gesloten akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen, Schengen, 19 juni 1990.

20. Zie FIJNAUT, C., 'De overeenkomst van Schengen: een doorbraak voor de formele regeling van de internationale politietsamenwerking?', in D'HAENENS, J. en DE RUYVER, B., *o.c.*, 47-66 en BRUGGMAN, W., 'De internationale politieke samenwerking', *ibidem*, 85-96.

21. Zie THOMAS, F., 'De implicaties van de Schengen-akkoorden voor de kleine rechtshulp in strafzaken', in D'HAENENS, J. en DE RUYVER, B., *o.c.*, 17-36.

legging van strafvonnissen. T.a.v. de bestaande verdragen is de Aanvullende Overeenkomst echter niet meer dan een 'inhaaloperatie'. Wat binnen de Schengengroep werd gerealiseerd kon waarschijnlijk even goed binnen de ruimere context van de Raad van Europa worden verwezenlijkt. Sommige van de versoepelingen waren trouwens reeds in de vorm van aanvullende Protocollen bij de Verdragen van de Raad van Europa gerealiseerd.<sup>22</sup>

#### 4. Slotbeschouwing

Het is niet mogelijk binnen het bestek van deze bijdrage inhoudelijke beschouwingen te geven bij de hier beschreven samenwerkingsakkoorden. Het was vooral de bedoeling een overzicht te geven van de bestaande afspraken en deze te situeren in het regionale kader waarin zij tot stand kwamen. T.a.v. de leek schept dit overzicht waarschijnlijk een verwarde indruk. De hier geschetste verdragen zijn inderdaad op pragmatische wijze tot stand gekomen, in regionale kaders die elkaar overlappen en materies die elkaar steeds doorkruisen. Deze verwarring is de weerspiegeling van de verwarring die op institutioneel gebied bestaat, omdat dezelfde staten elkaar in telkens verschillende kaders weer ontmoeten en daar afspraken maken: de Europese Gemeenschap, de Europese politieke samenwerking, Schengen, enz. Ik heb hierbij de Trevi-bijeenkomsten nog buiten beschouwing gelaten, omdat deze totaal informeel zijn en niet tot verdragsrechtelijke afspraken leiden.

Deze versnippering is ontgoochelend, doch hoeft niet te verbazen: doordat de EG, niettegenstaande alle inspanningen van de laatste jaren, nog steeds geen politieke unie vormt, is immers de voornaamste hinderpaal voor een consistente aanpak die zou leiden tot een geïntegreerd Europees strafrecht en strafprocesrecht. Anders dan in de andere juridische disciplines valt van een dergelijke integratie weinig te merken op het gebied van het strafrecht. Dat de divergenties in opvattingen tussen de lidstaten in de eerste plaats tot uiting komen wanneer het gaat over strafrechtelijke samenwerking ligt voor de hand: het strafrecht is onder alle disciplines immers diegene die het meest verbonden is aan overwegingen van nationale soevereiniteit, en zich dus het minst tot samenwerking, laat staan tot harmonisering leent.

Ik ben van mening dat, op langere termijn, het strafrecht tot de bevoegdheid van de EEG zou moeten behoren. Daartoe zijn echter belangrijke institutionele hervormingen vereist: in de eerste plaats zou het Europese Parlement een eigenlijke wetgevende bevoegdheid moeten verkrijgen, anders is een strafwetgeving die het beginsel *nullum crimen sine lege* wil respecteren ondenkbaar. Ook is vereist dat de EEG-organen, in de eerste plaats de Commissie, in hun optreden jegens de burger gebonden zouden zijn door het E.V.R.M. Daarom zou ik het ten zeerste toejuichen indien België de op dit gebied bestaande initiatieven in het kader van de Europese Raad zou steunen en ook zelf de nodige voorstellen zou doen.

---

22. SWART, o.c., 214.