

EENVOUDIGER EN OOK BETER?

Nieuwe ontwikkelingen inzake uitlevering in de Europese Unie geëvalueerd

G. Vermeulen en T. Vander Beken¹

I. Inleiding

Uitlevering was en is nog steeds het koninginnestuk² van de internationale samenwerking in strafzaken. Het is duidelijk dat de 'nieuwe' instrumenten van de Raad van Europa m.b.t. de internationale geldigheid van strafvonnissen³ en de overdracht van strafvervolgingen⁴ de uitlevering nooit volledig zullen vervangen⁵, zelfs al zouden zij door meer staten geratificeerd worden.⁶

Dit betekent echter niet dat uitleveringsrecht geen veranderingen heeft ondergaan. Twee parallelle evoluties kunnen worden onderscheiden. Enerzijds is er een duidelijke tendens naar versoepeling. De noodzaak om op internationaal vlak sneller en efficiënter samen te werken, leidt onvermijdelijk tot een vermindering of vereenvoudiging van de procedurele voorschriften en tot meer rechtstreekse vormen van contact.⁷ Anderzijds is het duidelijk dat het denken over internationale samenwer-

1. Assistenten strafrecht, Universiteit Gent.

2. SCHULTZ, H., 'Das Ende der Auslieferung?', in OEHLER, D. en PÖTZ, P.-G., eds., *Aktuelle Probleme des Internationalen Strafrechts. Beiträge zur Gestaltung des Internationalen und eines Supranationalen Strafrechts*, Hamburg, 1970, 138.

3. Europees Verdrag inzake de internationale geldigheid van strafvonnissen, Den Haag, 28 mei 1970, *E.T.S.*, nr. 70. Er bestaat tevens een gelijkaardig Beneluxverdrag dat nooit in werking is getreden, gezien Luxemburg het niet heeft geratificeerd: *Traité Bénélux sur l'Exécution des Décisions Judiciaires Rendues en Matière Pénale*, Brussel, 26 september 1968, *Union Economique Bénélux, Textes de Base*.

4. Europees Verdrag inzake de overdracht van strafvervolgingen, Straatsburg, 15 mei 1972, *E.T.S.*, nr. 73. Er bestaat tevens een gelijkaardig Beneluxverdrag dat nooit in werking is getreden, gezien België en Luxemburg het niet hebben geratificeerd: *Traité entre le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays sur la Transmission des Poursuites*, Brussel, 11 mei 1974, *Union Economique Bénélux, Textes de Base*.

5. SCHULTZ, H., *l.c.*, 142, SWART, A.J.H., *Nederlands Uitleveringsrecht*, Zwolle, 1986, 6-8.

6. Deze beide verdragen werden slechts door vijf Unie-Lid-Statens geratificeerd (stand van ratificatie op 2 september 1996): Denemarken, Nederland, Oostenrijk, Spanje en Zweden. Het Verdrag inzake de overbrenging van geïnteresserede personen, Straatsburg, 21 maart 1983, *E.T.S.*, nr. 112, dat een aspect van de internationale geldigheid van strafvonnissen behandelt, werd wel door alle Lid-Statens geratificeerd.

7. SWART, A.H.J., *o.c.*, 22-23.

king in strafzaken en over uitlevering grondig is gewijzigd. De traditionele klemtoon op samenwerking waarvan de opgeëiste persoon slechts het voorwerp was, werd vervangen door een meer op rechtsbescherming gerichte benadering.⁸

Deze twee evoluties zijn niet steeds compatibel. Het is immers duidelijk dat versoepeling of vereenvoudiging van procedurele voorschriften kan leiden tot een aantasting van de rechtspositie van de betrokken persoon. Het is echter evenzeer duidelijk dat te strikte regels de reguliere samenwerking onaantrekkelijk en onwerkbaar kunnen maken, zodat staten hun toevlucht zoeken in alternatieve praktijken (bv. verkapte uitlevering) waarbij de betrokkene uiteindelijk nog slechter af is.⁹

Het is dit zoeken naar een evenwicht tussen rechtsbescherming en efficiënte rechtshandhaving dat het modern internationaal strafrecht beheerst.¹⁰ Dit artikel wil deze evenwichtsoefening toepassen op de verwezenlijkingen en onderhandelingen binnen de Europese Unie op het vlak van de uitlevering.¹¹ Binnen de Unie vinden de activiteiten in dit domein een formele grond in artikel K.1.7. van het Verdrag over de Europese Unie¹², dat de justitiële samenwerking in strafzaken als een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang naar voor schuift. De werkzaamheden blijven echter geënt op het geheel van de geldende bilaterale uitleveringsverdragen, de bestaande multilaterale verdragen op het niveau van de Raad van Europa, de Schengengroep en de Benelux Economische Unie, en een aantal overeenkomsten uit de pre-Maastricht periode, tot stand gekomen in het kader van de Europese Politieke Samenwerking.

8. BASSIOUNI, M.C., *International Extradition and World Public Order*, New York, 1974, 558-559; BASSIOUNI, M.C., 'World public order and extradition: a conceptual evaluation', in OEHLER, D. en PÖTZ, P.-G., eds., *Aktuelle Probleme des Internationalen Strafrechts. Beiträge zur Gestaltung des Internationalen und eines Supranationalen Strafrechts*, Hamburg, 1970, 10-18; WILLIAMS, S.A., 'Human Rights Safeguards and International Cooperation in Extradition – Striking the balance', in ESER, A. en LAGODNY, O., eds., *Principles and Procedures for a New Transnational Criminal Law*, Freiburg im Breisgau, 1992, 535. Een interessante bespreking van deze evolutie is te vinden in VAN DER WILT, H.G., 'Après Soering: the relationship between extradition and human rights in the legal practise of Germany, the Netherlands and the United States', 42 *Netherlands Law Review*, 1995, 53-80.

9. VAN DEN WYNGAERT, Ch., 'Applying the European Convention on Human Rights to Extradition: Opening Pandora's Box?', 39 *International and Comparative Law Quarterly*, 1990, 757-779.

10. SCHOMBURG, W., 'The Regionalization of International Criminal Law and the Protection of Human Rights in International Cooperation in Criminal Proceedings Section IV of the XV Congress of the International Association of Penal Law, IAPL', *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 1995, 98-105.

11. Stand van zaken na de Overeenkomst van 27 september 1996 betreffende uitlevering tussen de Lid-Staten van de Europese Unie (infra). Voor een overzicht van de materie op basis van de onderhandelingen die aan deze Overeenkomst ten gronde hebben gelegen, zie VERMEULEN, G. en VANDER BEKEN, T., 'Extradition in the European Union: State of the Art and Perspectives', *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 1996, 200-225.

12. Verdrag over de Europese Unie, Maastricht, 7 februari 1992, B.S., 30 oktober 1993.

II. Raad van Europa, Schengen en Benelux

De uitleveringsrelatie tussen de vijftien EU-Lid-Staten zit nogal ingewikkeld in elkaar. Het basisverdrag is het Europees Uitleveringsverdrag van 1957 (EUV)¹³, dat tot stand kwam binnen de Raad van Europa. Het verdrag werd, op België na, door alle Lid-Staten geratificeerd. Krachtens artikel 60 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst (SUO)¹⁴, is het verdrag echter wel van toepassing tussen België en de andere zes staten waar de SUO in werking is getreden. In de relatie tussen België en de overige Unie-Lid-staten is het EUV niet van toepassing en gelden bilaterale uitleveringsverdragen.¹⁵

Het EUV werd aangevuld met twee protocollen¹⁶, door bilaterale verdragen¹⁷

13. Europees Verdrag betreffende uitlevering, Parijs, 13 december 1957, *E.T.S.*, nr. 24, *B.S.*, 28 maart 1995. Zie tevens Resolutie (75)12 on the practical application of the European Convention on Extradition, Resolutie (78)43 on reservations made to certain provisions on the European Convention on Extradition, Aanbeveling N° R(80)7 van het Comité van Ministers aan de Lid-Staten concerning the practical application of the European Convention on Extradition, Aanbeveling N° R(80)9 van het Comité van Ministers aan de Lid-Staten concerning extradition to states not party to the European Convention on human rights en Aanbeveling N° R(86)13 concerning the practical application of the European Convention on extradition in respect of detention pending extradition.

14. 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 afgesloten akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen, Schengen, 19 juni 1990, *B.S.*, 15 oktober 1993. Momenteel zijn er tien overeenkomstsluitende partijen. In zeven daarvan is de Overeenkomst in werking getreden (Benelux, Duitsland, Frankrijk, Spanje en Portugal) en in drie nog niet (Italië, Griekenland en Oostenrijk). Artikel 60 van de SUO bepaalt o.m. dat in de verhouding tussen twee overeenkomstsluitende partijen, waarvan er één geen partij is bij het EUV, de bepalingen van het EUV van toepassing zijn.

15. Denemarken: Uitleveringsverdrag tussen België en Denemarken, Kopenhagen, 25 maart 1876, *B.S.*, 30 april 1876; Finland: Verdrag inzake uitlevering en samenwerking in strafzaken afgesloten tussen het Koninkrijk België en de Republiek Finland, Stockholm, 23 januari 1928, *B.S.*, 1 juni 1928; Griekenland: Uitleveringsverdrag tussen België en Griekenland, Athene, 26 juni-9 juli 1901, *B.S.*, 26 februari 1904; Ierland: Verdrag tussen België en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Ierland voor de wederzijdse uitlevering van voortvluchtige misdadigers, Brussel, 29 oktober 1901, *B.S.*, 7 maart 1902; Italië: Uitleveringsverdrag tussen België en Italië, Rome, 15 januari 1875, *B.S.*, 10 maart 1875; Oostenrijk: Uitleveringsverdrag tussen België en Oostenrijk, Wenen, 29 maart 1881, *B.S.*, 12 april 1881; Verenigd Koninkrijk: Verdrag tussen België en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Ierland voor de wederzijdse uitlevering van voortvluchtige misdadigers, Brussel, 29 oktober 1901, *B.S.*, 7 maart 1902 en Zweden: Uitleveringsverdrag tussen België en Zweden en Noorwegen, Stockholm, 26 april 1870, *B.S.*, 1 augustus 1870.

16. Aanvullend Protocol bij het EUV, Straatsburg, 15 oktober 1975, *E.T.S.*, nr. 86 (in werking in Denemarken, Nederland, Portugal, Spanje en Zweden) en Tweede Aanvullend Protocol bij het EUV, Straatsburg, 17 maart 1978, *E.T.S.*, nr. 98 (in werking in Denemarken, Finland, Duitsland, Italië, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Spanje, Verenigd Koninkrijk en Zweden) (stand van ratificatie op 2 september 1996).

17. Zie bv. de Duitse bilaterale verdragen: Verdrag tussen Duitsland en Oostenrijk (31 januari 1972, *Bundes Gesetz Blatt*, 1975 II S. 1163; 1976 II S. 1798), Denemarken (8 november 1976, *Bundes Gesetz Blatt*, 1976 II S. 1827), Italië (24 oktober 1979, *Bundes Gesetz Blatt*, 1982 II S. 106; 1985 II S. 835) en Nederland (30 augustus 1979, *Bundes Gesetz Blatt*, 1981 II S. 1153; 1983 II S. 32) 'über die

→

(zoals bepaald in art. 28.2 EUV) en door de SUO (art. 59-69 SUO). Uitlevering tussen de Noordse staten¹⁸ en tussen het Verenigd Koninkrijk en Ierland¹⁹ is (gedeeltelijk) door nationale wetgeving geregeld (zoals bepaald in art. 28.3 EUV). Het EUV geldt niet tussen de Benelux-staten omdat er tussen deze staten bijzondere afspraken zijn gemaakt: uitlevering verloopt er volgens het Benelux Uitleveringsverdrag (BUV).²⁰

Eén Europees²¹ verdrag bevat bijzondere bepalingen m.b.t. uitlevering: het Europees Verdrag tot bestrijding van het terrorisme (ETV).²² Het verdrag – tot stand gekomen in de schoot van de Raad van Europa en in alle Lid-Staten in werking – beperkt de toepassing van de exceptie voor politieke delicten door een lijst vast te stellen van (ernstige) misdrijven die niet als politiek delict, een daarmee samenhangend feit of een feit ingegeven door politieke motieven kunnen worden beschouwd.

III. Europese Unie

1. PRE-MAASTRICHT

De idee van een zogenaamde 'espace judiciaire européen'²³ werd door Frankrijk gelanceerd op de Brusselse top van 5-6 december 1977.²⁴ Een intergouvernementele werkgroep werd opgericht met als taak een aantal ontwerp-verdragen uit te wer-

→

Ergänzung des Europäischen Auslieferungsübereinkommens vom 13. Dezember 1957 und die Erleichterung seiner Anwendung'.

18. De Noordse staten (Denemarken, Finland, IJsland, Noorwegen en Zweden) hebben een uniforme wetgeving die van toepassing is in hun wederzijdse relaties. Zie bv. MULDER, C.F. en RÜTER, C.F., 'Het Scandinavisch model. Samenwerken met behoud van identiteit', 21 *Delikt en Delinkwent* (1995) 26-29. Dit houdt in dat het EUV niet van toepassing is tussen deze staten. Zie bv. de verklaring van IJsland bij het EUV (20 juni 1984): 'The Convention shall not apply to extradition to Denmark, Finland, Norway or Sweden as extradition between the Nordic Countries is governed by a uniform law'.

19. Het Verenigd Koninkrijk en Ierland hebben wederzijdse bepalingen in hun nationale wetgeving die stipuleren dat aanhoudingsbevelen uitvoerbaar zijn op elkaars grondgebied. Zie bv. THOMAS, F., *De Europese rechtshulpverdragen in strafzaken*, Gent, 1980, 161.

20. Verdrag aangaande de uitlevering en de rechtshulp in strafzaken tussen het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden, Brussel, 27 juni 1962, *B.S.*, 24 oktober 1967.

21. Uiteraard zijn er VN-verdragen die uitleveringsbepalingen bevatten (zie bv. het Verdrag tegen de sluikhandel in verdovende stoffen, Wenen, 20 december 1988, *B.S.*, 21 maart 1996) en die een mondiale toepassing kennen. Aangezien zij niet 'Europees' zijn, worden zij in dit artikel niet besproken.

22. Europees verdrag tot bestrijding van het terrorisme, Straatsburg, 27 januari 1977, *E.T.S.*, nr. 90, *B.S.*, 5 februari 1986. Zie ook Resolutie (74)3 on international terrorism en Recommendation N° R(82)1 concerning international cooperation and punishment of acts of terrorism.

23. CRABIT, E., *Recherches sur la notion d'espace judiciaire européen*, Talence, Presses Universitaires de Bordeaux, 1988, 588 p.; A.M., 'Espace judiciaire européen. A propos des troisièmes journées françaises de droit pénal tenues à Nice du 2 au 4 octobre 1980', *Revue de Droit Pénal*, 1984, 37-49; THOMAS, F., 'L'espace judiciaire européen. Een alibi?', 11 *Delikt en Delinkwent*, 1981, 543.

24. ERRERA, R., 'Combating fraud, judicial criminal matters and police co-operation', in *The Treaty on European Union. Suggestions for revision*, The Hague, 1995, 327.

ken die vorm zouden kunnen geven aan een Europese rechtsruimte. De uiteindelijke bedoeling was een samenwerkingsverband uit te bouwen waarin de Lid-Staten, meer nog dan in de Raad van Europa, elkaar rechtshulp zouden verlenen. Zover is het echter nooit gekomen en enkel op het vlak van de samenwerking m.b.t. de bestrijding van terrorisme werd enig concreet resultaat bereikt.

In de zogenaamde Overeenkomst van Dublin van 4 december 1979 verbonden de EG-Lid-Staten er zich toe om het ETV van 1977, tot stand gekomen in de Raad van Europa, in hun onderlinge relaties op een zeer strikte wijze toe te passen.²⁵ Het ETV bepaalt dat de Partijen er zich toe verbinden een aantal ernstige (terroristische) misdrijven niet als politiek delict, met een politiek delict samenhangend feit of een feit ingegeven door politieke motieven, te beschouwen. Dit impliceert dat de traditionele uitleveringsexceptie voor politieke delicten zoals bv. opgenomen in artikel 3.1 EUV of artikel 3 BUV, niet kan worden ingeroepen voor de misdrijven omschreven in artikel 1 en 2 ETV. Maar volgens artikel 13 ETV kan iedere staat verklaren dat hij zich het recht voorbehoudt de uitlevering te weigeren voor elk in artikel 1 ETV genoemd strafbaar feit dat hij beschouwt als een politiek delict, als een met een politiek delict samenhangend feit of als een feit ingegeven door politieke motieven, indien hij de verplichting op zich neemt om bij de beoordeling van de aard van het strafbaar feit naar behoren rekening te houden met kenmerken die het een bijzonder gewicht verlenen.²⁶ Op die basis heeft meer dan de helft van de EU-Lid-Staten²⁷ verklaard dat zij zich (minstens gedeeltelijk) het recht voorbehouden om de uitlevering te weigeren voor feiten die zij als een politiek misdrijf beschouwen.

De Overeenkomst van Dublin is er precies op gericht deze ambivalente situatie uit te klaren. De Overeenkomst bepaalt dat elke Lid-Staat die overeenkomstig artikel 13 ETV een voorbehoud heeft geformuleerd, moet verklaren of hij voor de toepassing van de Dublin-Overeenkomst van dit voorbehoud gebruik wil maken in zijn relatie met de andere Lid-Staten. Hoewel het uiteraard precies de bedoeling van deze bepaling was dat de Lid-Staten dit voorbehoud in hun onderlinge verhouding niet zouden herhalen, blijkt dat alle Lid-Staten die de Overeenkomst hebben geratificeerd – dit zijn momenteel nog vier Lid-Staten, hetgeen onvoldoende is voor de

25. DE GOUTTES, R., 'De l'espace judiciaire pénal européen à l'espace judiciaire pénal pan-européen', in *Mélanges offerts à Georges Levasseur. Droit Pénal. Droit Européen*, Paris, 1992, 5; VAN DEN WYNGAERT, Ch., 'De internationale strafrechtelijke samenwerking bij de bestrijding van de E.E.G.-fraude', in TULKENS, F., VAN DEN WYNGAERT, Ch. en VEROUGSTRAETE, I., eds., *De juridische bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen. La protection juridique des intérêts financiers des Communautés européennes*, Antwerpen-Apeldoorn, 1992, 81-82.

26. Het Verdrag vermeldt als kenmerken die een bijzonder gewicht verlenen: (a) dat door het feit gemeen gevaar is ontstaan voor het leven of de vrijheid van personen dan wel gevaar dat personen lichamelijk letsel oplopen; of (b) dat door het feit personen zijn geschaad die niets hebben uit te staan met de achterliggende motieven; of (c) dat wrede of verraderlijke middelen zijn gebruikt bij het plegen van het feit.

27. België, Denemarken, Finland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Nederland en Zweden.

inwerkingtreding van de Overeenkomst²⁸ – dit wel hebben gedaan. In die zin lijkt de Dublin-Overeenkomst een maat voor niets.

Naast de Overeenkomst van Dublin hebben de onderhandelingen m.b.t. de 'espace judiciaire européen' wel nog geleid tot een ontwerp-Verdrag tussen de Lid-Staten van de Europese Gemeenschappen betreffende samenwerking in strafzaken.²⁹ Dit ontwerp-Verdrag³⁰ bevatte voornamelijk bepalingen i.v.m. uitlevering en schoof een aantal topics naar voor die opnieuw aan bod kwamen bij de onderhandelingen in de schoot van de Europese Unie over de Overeenkomst van 27 september 1996 betreffende uitlevering tussen de Lid-Staten.³¹ Het ontwerp-Verdrag was klaar in 1980, maar kreeg geen concreet gevolg gezien Nederland niet tot ondertekening wenste over te gaan.³² De idee van de 'espace judiciaire européen' leek daarmee een stille dood gestorven.

Op het einde van de jaren '80 nam de werkgroep 'justitiële samenwerking', die werd opgericht binnen het intergouvernementele raamwerk van de Europese Politieke Samenwerking, de draad van de 'espace judiciaire européen' weer op.³³ In dat kader werden tussen de twaalf³⁴ Lid-Staten overeenkomsten³⁵ afgesloten met relevantie voor de internationale samenwerking in strafzaken. Meestal ging het om loutere toepassingsovereenkomsten van verdragen die binnen de Raad van Europa

28. 9 ratificaties zijn noodzakelijk opdat de Overeenkomst van Dublin in werking zou kunnen treden. Momenteel werd de Overeenkomst enkel door België, Luxemburg, Nederland en Italië geratificeerd.

29. THOMAS, F., *l.c.*, 546-548; VAN DEN WYNGAERT, Ch., 'Euroterrorisme en "espace judiciaire européen": de fundamentele rechten van het individu in het gedrang?', 43, *R.W.*, 1980, 2675-2692.

30. VAN DEN WYNGAERT, Ch., 'Het Europees rechtsgebied (espace judiciaire européen): naar een tweespalt binnen de Raad van Europa? Enkele beschouwingen n.a.v. het Verdrag tussen de lid-staten van de Europese Gemeenschappen betreffende samenwerking in strafzaken (juni 1980) en de betekenis ervan voor de rechtsbescherming van het individu', 45, *R.W.*, 1982, 1206-1207.

31. Overeenkomst opgesteld op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie betreffende uitlevering tussen de Lid-Staten van de Europese Unie, Dublin, 27 september 1996, *P.B.C.*, 23 oktober 1996, C 313/12-23.

32. THOMAS, F., *l.c.*, 552; DE GOUTTES, R., *l.c.*, 5-6.

33. VAN DEN WYNGAERT, Ch., *l.c.*, 1992, p. 81.

34. De toepassing van deze overeenkomsten is uitgebreid tot alle vijftien EU-Lid-Staten. Toen Oostenrijk, Finland en Zweden tot de Europese Unie zijn toegetreden, hebben zij er zich toe verbonden toe te treden tot de overeenkomsten en instrumenten op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken die onlosmakelijk verbonden zijn met de doelstellingen van het VEU (principe neergelegd in artikel 3 van de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Republiek Oostenrijk, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden en de aanpassing van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond, *P.B.C.*, 29 augustus 1994, nr. C 241/21).

35. Overeenkomst betreffende de toepassing tussen de Lid-Staten van de Europese Gemeenschappen van het verdrag van de Raad van Europa inzake de overbrenging van gevonniste personen, Brussel, 25 mei 1987, *B.S.*, 15 december 1990; Overeenkomst tussen de Lid-Staten van de Europese Gemeenschappen inzake de toepassing van het beginsel ne bis in idem, Brussel, 25 mei 1987; Overeenkomst tussen de Lid-Staten van de Europese Gemeenschappen betreffende de vereenvoudiging en de modernisering van de wijze van toezending van uitleveringsverzoeken, Donostia-San Sebastian, 26 mei 1989; Overeenkomst tussen de Lid-Staten van de Europese Gemeenschappen betreffende de overdracht van strafvervolgving, Rome, 6 november 1990; Verdrag tussen de Lid-Staten van de Europese Gemeenschappen inzake de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnissen, Brussel, 13 november 1991.

waren afgesloten. M.b.t. uitlevering dient in dat opzicht verwezen te worden naar de Overeenkomst tussen de Lid-Staten van de Europese Gemeenschappen betreffende de vereenvoudiging en de modernisering van de wijze van toezending van uitleveringsverzoeken.³⁶ Volgens deze Overeenkomst zal elke Lid-Staat één of meer centrale autoriteiten aanwijzen – in concreto werd voor België het Ministerie van Justitie aangewezen – die belast zijn met het toezenden en het in ontvangst nemen van uitleveringsverzoeken en de documenten ter staving daarvan, alsook van de officiële briefwisseling aangaande een uitleveringsverzoek. Centraal in deze Overeenkomst staat de erkenning van het gebruik van moderne communicatietechnieken voor de verzending van officiële gegevens in het uitleveringsverkeer. Uitleveringsverzoeken en de documenten ter staving daarvan kunnen voortaan ook per fax worden toegezonden. Voorwaarde daartoe is wel dat elke centrale autoriteit over een ‘telekopieerapparaat’ beschikt dat voorzien is van ‘crypto-apparatuur’ waarmee de herkomst en de vertrouwelijkheid van de verzonden documenten kan worden gewaarborgd. Om de echtheid van de uitleveringsdocumenten te garanderen dient de centrale autoriteit van de verzoekende staat ervoor in te staan dat de ter staving van het verzoek toegezonden documenten overeenstemmen met de originele documenten, en dient zij tevens een overzicht te geven van de paginering. Wanneer de aangezochte partij de overeenstemming van de documenten met de originele documenten betwist, is de centrale autoriteit van de aangezochte staat gerechtigd van de centrale autoriteit van de verzoekende staat te verlangen dat binnen een redelijke termijn originele documenten of voor eensluidend gewaarmerkte afschriften worden voorgelegd. De Overeenkomst werd slechts door vier Lid-Staten geratificeerd en is bijgevolg nog niet algemeen in werking getreden. Ierland heeft de Overeenkomst zelfs nog niet ondertekend en de drie nieuwe Lid-Staten zijn nog niet toegetreden. De Lid-Staten die de Overeenkomst wel hebben geratificeerd (Duitsland, Luxemburg, Nederland en Spanje) hebben echter wel van de mogelijkheid gebruik gemaakt om de Overeenkomst in hun wederzijdse relatie vervroegd van toepassing te verklaren. Ook deze Overeenkomst heeft duidelijk sporen nagelaten in de onderhandelingen binnen de Europese Unie i.v.m. de verbetering van de uitlevering. De Overeenkomst van 27 september 1996 betreffende uitlevering tussen de Lid-Staten van de Europese Unie bevat zelfs een letterlijke herhaling van de tekst ervan.³⁷

36. Zoals reeds vermeld, werd deze Overeenkomst ondertekend in Donostia-San Sebastian op 26 mei 1989. De tekst ervan is o.m. opgenomen in het *Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, 1990, nr. 97, p. 6. Zie tevens DE GOUTTES, R., *l.c.*, p. 12; KOERING-JOULIN, R., ‘L’entraide judiciaire répressive au sein de l’Union Européenne’, in DELMAS-MARTY, M., ed., *Quelle politique pénale pour l’Europe?*, Paris, 1993, 182-183.

37. Artikel 13 van de Overeenkomst van 27 september 1996 betreffende uitlevering tussen de Lid-Staten van de Europese Unie. De Overeenkomst strekt er enkel toe door aanvulling de toepassing van het EUV, het ETV en de SUO te vergemakkelijken. De Overeenkomst tussen de Lid-Staten van de Europese Gemeenschappen betreffende de vereenvoudiging en de modernisering van de wijze van toezending van uitleveringsverzoeken bepaalt echter dat zij van toepassing is op alle uitleveringsverdragen die tussen de Lid-Staten van toepassing zijn (art. 1). Dit houdt in dat deze Overeenkomst, na ratificatie en inwerkingtreding, ook van toepassing is op de bilaterale uitleveringsverdragen tussen België en de andere Lid-Staten.

2. MAASTRICHT VOORBIJ

2.1. Inleiding

De intergouvernementele samenwerking tussen de Lid-Staten op het gebied van justitie en binnenlandse zaken werd ondergebracht in Titel VI van het Verdrag over de Europese Unie (VEU) van 7 februari 1992. Deze titel, waarin artikel K van het Verdrag is opgenomen, vormt de derde pijler waarop de Europese Unie berust. Zoals hoger aangeduid, bepaalt artikel K.1.7 dat de Lid-Staten de justitiële samenwerking in strafzaken als een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang beschouwen. De justitiële samenwerking tussen de Lid-Staten, waarover tot dan toe onderhandeld werd door de werkgroep 'justitiële samenwerking' opgericht binnen het intergouvernementele raamwerk van de Europese Politieke Samenwerking, kreeg daarmee een nieuw institutioneel kader.³⁸

In deze context werd op 28 september 1993 door de Europese Ministers van Justitie, op een bijeenkomst te Limelette (Ottignies-Louvain-la-Neuve), een verklaring aangenomen waarin een technische werkgroep³⁹ werd belast met de uitwerking van een aantal specifieke instrumenten die de modernisering van de uitlevering mogelijk zouden moeten maken.⁴⁰

Kort daarna, op de Europese Raad van 29-30 oktober 1993, werd verklaard dat de politiek van de Unie m.b.t. gevoelige aangelegenheden – zoals Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) – erop gericht moet zijn de burgers de garantie te geven dat het creëren van een zone zonder grenscontroles niet ten koste van hun veiligheid zal worden gerealiseerd en dat hun veiligheid in de toekomst beter gewaarborgd zal blijven via een systematische en goed georganiseerde samenwerking tussen de Lid-Staten. Bij deze gelegenheid vroeg de Europese Raad de JBZ-Raad een gedetailleerd actieplan voor te bereiden m.b.t. verschillende aspecten inzake Justitie en Binnenlandse Zaken, en vooral m.b.t. uitlevering.⁴¹

Gevolg daaraan heeft de eerste JBZ-Raad van 29-30 november 1993 onmiddellijk de bij het VEU bepaalde structuren opgericht en het gevraagde actieplan uitgewerkt m.b.t. de justitiële samenwerking in strafzaken, waarin de nadruk wordt gelegd op de noodzaak om de bestaande regeling inzake uitlevering te optimaliseren.⁴² Dit actieplan was in feite niet meer dan een bevestiging van de aangehaalde verklaring

38. SCHUTTE, J.J.E., 'Europese samenwerking inzake justitie en veiligheid. De wordingsgeschiedenis en betekenis van de bepalingen inzake justitie en binnenlandse zaken in het Unieverdrag van Maastricht', 13, *Panopticon*, 1992, 540-542.

39. Sinds de inwerkingtreding van het VEU op 1 november 1993 is deze werkgroep ondergebracht in Titel VI van het Verdrag, onder stuurgroep III (justitiële samenwerking).

40. FLORE, D. en TROOSTERS, R., 'Maastricht in Beweging. Enkele bedenkingen na het Belgisch Voorzitterschap van de Europese Unie', 15, *Panopticon*, 1994, 311-315; ROUCHAUD, A.M., 'Convention relative à la procédure simplifiée d'extradition entre les Etats Membres de l'Union Européenne', 3, *Agon*, 1995, 3.

41. *EU-Bulletin*, 10-1993, punt 1.5, 9; zie ook Raad, 10655/93 JAI 11, 2 december 1993, 14.

42. *EU-Bulletin*, 11-1993, punt 1.5.1, 93; zie ook Raad, 10655/93 JAI 11, 2 december 1993, 1 en 14.

van Limelette en gaf uiting aan het gemeenschappelijk verlangen om de uitleveringsvoorwaarden te versoepelen en de uitleveringsexcepties af te vlakken. Dit actieplan, goedgekeurd door de Europese Raad op 10-11 december 1993, is de leidraad geweest voor de besprekingen m.b.t. uitlevering in het kader van de derde pijler. Volgens dit plan⁴³ diende onderzocht te worden hoe de uitleveringsvoorwaarden konden versoepeld worden en hoe de uitleveringsprocedures efficiënter konden worden afgehandeld, zonder dat de fundamentele principes van het EVRM en van het nationaal recht in het gedrang zouden komen. De uitleveringsvoorwaarden en de weigeringsgronden moesten daarom herbekeken worden, rekening houdend met de voorbehouden die door de Lid-Staten zijn gemaakt bij de ratificatie van het EUV. Nog steeds volgens het plan, moest o.m. versoepeling worden nagestreefd m.b.t. de minimum-strafdrempel, de misdrijven die aanleiding kunnen geven tot uitlevering, de politieke en de fiscale uitleveringsexceptie, de verjaring, de uitlevering van eigen onderdanen en de specialiteit. Met het oog op het optimaliseren en versnellen van de uitleveringsprocedure, stelde de JBZ-Raad voor een aantal maatregelen in overweging te nemen, zoals de vereenvoudiging van de justitiële controle op de toelaatbaarheid van de uitlevering, de vereenvoudiging van de politieke tussenkost in de uitleveringsbeslissing en de vereenvoudiging van de procedure in het geval de betrokken persoon instemt met zijn overlevering.

Op de JBZ-Raad van 23 maart 1994 werd een consensus bereikt omtrent een aantal van deze punten⁴⁴: het aannemen van een minimum-strafdrempel van minstens 1 jaar in de verzoekende staat en van minimum 6 maanden in de aangezochte staat, het toestaan van uitlevering voor fiscale misdrijven m.b.t. accijnzen, BTW en douane, en het terzijde schuiven van het specialiteitsbeginsel in het geval de betrokkene instemt met zijn overlevering. Op twee punten werd geen overeenstemming bereikt. Het betrof de afschaffing van de politieke uitleveringsexceptie en de uitlevering van eigen onderdanen.⁴⁵

Toen tijdens de discussies over de vereenvoudigde uitlevering op de JBZ-Raad van 30 november en 1 december 1994⁴⁶ bleek dat de delegaties het eens konden worden over een tekst, leek het beter dit onderwerp in een afzonderlijke overeenkomst uit te werken. Dit leek een goede oplossing gezien iedereen er rekening mee hield dat de onderhandelingen over een algemene overeenkomst betreffende verbetering van de uitlevering nog enige tijd zouden kunnen aanslepen. Door de vereenvoudigde uitlevering in een afzonderlijke overeenkomst op te nemen, werd alvast het akkoord over dat onderwerp veilig gesteld. Uiteindelijk kon op 10 maart 1995 de Overeenkomst aangaande de verkorte procedure tot uitlevering tussen de Lid-Staten van de Europese Unie worden ondertekend.⁴⁷

43. *EU-Bulletin*, 11-1993, punt 1.5.9,95; zie ook Raad, 10655/93 JAI 11, 2 december 1993, 14.

44. Raad, 5366/94 JUSTPEN 13, 7 maart 1994, 2-3.

45. Raad, 5366/94 JUSTPEN 13, 7 maart 1994, 2-3; Tweede Kamer (Nederland), 1993-1994, 23 490, nr. 9, 4.

46. Tweede Kamer (Nederland), 1994-1995, 23 490, nr. 20, 5.

47. *PB.*, C 78, 30 maart 1995. Zie ook *Algemeen Verslag EU*, 1995, 385 en Raad, 11795/95 JUSTPEN 159, 17 november 1995, 1-2. Inmiddels heeft Denemarken, als eerste van de Lid-Staten, op 19 november 1996, de Overeenkomst geratificeerd.

De onderhandelingen over de andere problemen i.v.m. uitlevering zijn verder gevoerd, met het oog op het uitwerken van een algemene overeenkomst betreffende verbetering van de uitlevering. Op 23 november 1995 gaf de Raad een stand van zaken m.b.t. de misdrijven die tot uitlevering aanleiding kunnen geven, de uitlevering voor fiscale misdrijven, verjaring en amnestie. Tevens werden richtlijnen gegeven om de afschaffing van de politieke uitleveringsexceptie en de dubbele incriminatie-regel verder te onderzoeken.

In de lente van 1996 en na een vernieuwd voorstel van het Italiaans Voorzitterschap, leek een broos compromis mogelijk m.b.t. het versoepelen van de dubbele incriminatie-regel.⁴⁸ Uiteindelijk kon op 27 september 1996 een algemeen akkoord over een overeenkomst betreffende verbetering van de uitlevering tussen de Lid-Staten worden bereikt.

2.2. Vereenvoudigde uitleveringsprocedure

De Overeenkomst opgesteld op grond van artikel K.3 VEU, aangaande de verkorte procedure tot uitlevering tussen de Lid-Staten van de Europese Unie⁴⁹ van 10 maart 1995, is de eerste Overeenkomst die werd aangenomen onder Titel VI van het Unieverdrag. De Overeenkomst is duidelijk gebaseerd op de hogervermelde verklaring van Limelette. Tijdens de onderhandelingen kwam tot uiting dat, naast de vereenvoudiging en de modernisering van de wijze van toezenden van uitleveringsverzoeken en bijhorende documenten, een vereenvoudiging van de justitiële controle de uitleveringsprocedure zou kunnen verbeteren en versoepelen.⁵⁰ Hoewel de meeste delegaties zich niet konden vinden in een totale afschaffing van de justitiële controle, bleek een directe overlevering tussen de overheden bevoegd voor vervolging en strafuitvoering wel aanvaardbaar, wanneer de betrokken persoon daarmee zou instemmen en de aangezochte staat zijn toestemming voor deze overlevering zou geven. Dergelijke regeling leidt niet enkel tot een vereenvoudiging van de procedure, maar is ook in het belang van de betrokken persoon zelf. Cijfers⁵¹ tonen immers aan dat, hoewel de betrokken persoon in meer dan 30% van de gevallen instemt met zijn overlevering, de uitleveringsprocedure toch verschillende maanden kan aanslepen.⁵² Dergelijke termijnen zouden eventueel nog aanvaardbaar kunnen zijn indien de betrokkene zich met alle middelen tegen zijn uitlevering verzet, doch kunnen niet gerechtvaardigd worden indien de betrokkene met zijn overlevering instemt.⁵³ Als een vereenvoudigde procedure dergelijk tijdverlies zou kunnen weg-

48. Staten-generaal (Nederland), 1995-96, 23 490, nrs. 90e en 43, 2; Raad, 5288/96 JUSTPEN 26.

49. Zie voetnoot 47, alsook: toelichtend verslag, Raad, 6711/1/95 JUSTPEN 60, 31 juli 1995; *EU-Bulletin*, 3-1995, 85; X., 'Internationaal strafrecht', 25 *DD*, 1995, 901-903; ERRERA, R., *l.c.*, 334-335.

50. Raad, 7456/94 JUSTPEN 41, 14 juni 1994, 9-10.

51. Deze cijfers werden verstrekt door de Lid-Staten en slaan op het totaal aantal EU-uitleveringen en op de gemiddelde duur van de inter-statelijke procedures. In 1992 waren er ongeveer 700 EU-uitleveringen.

52. Raad, 6711/1/95 JUSTPEN 60, 31 juli 1995, 3; zie ook ROUCHAUD, A.M., *l.c.*, 3.

53. Raad, 6711/1/95 JUSTPEN 60, 31 juli 1995, 3-4.

werken, zou een aanzienlijke verbetering voor de rechtspositie van de betrokkene kunnen worden verwezenlijkt.⁵⁴

Het EUV bevat geen bepalingen over een verkorte procedure met instemming. Niettemin heeft het Comité van Ministers van de Raad van Europa de waarde van dergelijk instrument erkend. In Aanbeveling R (80)7⁵⁵ vraagt het Comité de Lid-Staten een verkorte procedure met instemming te overwegen gezien dit toelaat de uitlevering en de termijn van de voorlopige aanhouding te verkorten. De Schengenpartijen hebben deze oproep duidelijk begrepen want artikel 66 SUO introduceert een 'informele' instemmingsprocedure als aanvulling bij het EUV. De Beneluxlanden hadden al langer artikel 19 BUV, dat een analoge procedure in het leven roept. Deze kwestie kwam ook reeds in de 'espace judiciaire européen'-onderhandelingen aan bod (art. 10 van het hogervermelde ontwerp-Verdrag van 1980 betreffende samenwerking in strafzaken)⁵⁶ en werd nu opnieuw in de derde pijler opgenomen.

De Overeenkomst bepaalt dat de Lid-Staten er zich toe verplichten om elkaar personen die voor uitlevering worden gezocht, over te leveren volgens een vereenvoudigde procedure, mits de betrokken persoon daarmee instemt en de aangezochte staat zijn toestemming voor deze overlevering heeft gegeven.⁵⁷ De instemming van de aangehouden persoon moet verkregen worden onder omstandigheden waaruit blijkt dat de betrokkene uit vrije wil handelt en zich volledig bewust is van de gevolgen en gegeven worden ten overstaan van de bevoegde rechterlijke instanties van de aangezochte staat, overeenkomstig het nationaal recht van die staat.⁵⁸

De Overeenkomst van 1995⁵⁹ behandelt voornamelijk de situatie waarin, in afwachting van het uitleveringsverzoek, de voorlopige aanhouding is gevraagd of een signalering in het Schengen Informatie Systeem (conform art. 96 SUO) is gedaan.⁶⁰ Uitgangssituatie is deze waarin de betrokken persoon zijn instemming geeft binnen de 10 dagen na zijn voorlopige aanhouding. De aangezochte staat deelt de verzoekende staat dan onmiddellijk de instemming van de betrokken persoon mee.⁶¹ Indien deze persoon zijn instemming niet binnen deze termijn van 10 dagen geeft, dient de verzoekende staat een uitleveringsverzoek te doen volgens de gewone procedure. Gelet op de termijnen van artikel 16.4 EUV⁶², beschikt de verzoekende

54. VERMEULEN, G., VANDER BEKEN, T., ZANDERS, P. en DE RUYVER, B., *Internationale samenwerking in strafzaken en rechtsbescherming*, Brussel, 1995, 226-227.

55. Aanbeveling R(80)7 concerning the practical application of the European Convention on extradition, aangenomen door het Comité van Ministers op 27 juni 1980.

56. VAN DEN WYNGAERT, Ch., *l.c.*, 1982, 1206.

57. Artikel 2.

58. Artikel 5.

59. Artikelen 3-11.

60. Toelichtend verslag, Raad, 6711/1/95 JUSTPEN 60, 31 juli 1995, 6; zie ook ROUCHAUD, A.M., *l.c.*, 4.

61. Contra: ROUCHAUD, A.M., *l.c.*, p. 5. ROUCHAUD stelt dat de instemming van de betrokkene, die onmiddellijk kan worden gegeven, binnen 10 dagen aan de verzoekende staat moet worden medegedeeld.

62. Artikel 16.4 EUV: 'De voorlopige aanhouding kan worden beëindigd, indien de aangezochte Partij niet binnen een termijn van 18 dagen na het begin van de aanhouding het uitleveringsverzoek en de in artikel 12 genoemde stukken ontvangen heeft; de voorlopige aanhouding mag in geen geval langer duren dan 40 dagen...?'

staat op dat moment nog over minimum 8 en maximum 30 dagen⁶³ om een officieel uitleveringsverzoek te richten. De betrokken persoon kan echter zijn instemming ook nog geven na de termijn van 10 dagen, zolang er geen officieel uitleveringsverzoek is binnengekomen. Indien de aangezochte staat daarin toestemt, kan de betrokkene zijn instemming zelfs nog geven na de ontvangst van het uitleveringsverzoek. Daarnaast bestaat nog de mogelijkheid om gebruik te maken van de vereenvoudigde procedure na de ontvangst van het uitleveringsverzoek, in het geval er geen verzoek tot voorlopige aanhouding werd afgeleverd.

De mededeling van de ingevolge de verkorte procedure genomen beslissing tot uitlevering geschiedt in elk geval uiterlijk 20 dagen na de datum waarop de betrokken persoon zijn instemming heeft gegeven. Behoudens overmacht, vindt vervolgens de overlevering plaats uiterlijk 20 dagen na de mededeling van de beslissing tot uitlevering. De totale duur van de vereenvoudigde procedure, van de datum van de voorlopige aanhouding tot de datum van de overlevering, bedraagt dus nooit meer dan 50 dagen.⁶⁴ Als deze regeling wordt vergeleken met hetgeen is uitgewerkt binnen de Benelux, is de evaluatie ervan niet onverdeeld positief. Gelet op de huidige telecommunicatie- en transportmogelijkheden steekt de EU-termijn van 50 dagen immers al te schril af tegen deze bepaald in artikel 19 BUV. Volgens dit artikel dient de overlevering binnen de 5 en in elk geval binnen de 18 dagen na de voorlopige aanhouding te geschieden. Het lijkt er dan ook sterk op dat de vereenvoudigde procedure die binnen de derde pijler werd ontwikkeld eerder tot doel heeft de justitiële, ministeriële en diplomatieke autoriteiten ingewikkelde procedures te besparen, dan de termijn van de uitleveringsprocedure te reduceren.

In de vereenvoudigde procedure staat de instemming van de betrokken persoon centraal. De vraag naar de gevolgen en de reikwijdte van deze instemming is dus van bijzonder belang.⁶⁵ Het is in elk geval zo dat de instemming betrekking heeft op de overlevering aan de verzoekende staat. In sommige gevallen echter impliceert de instemming ook afstand van de bescherming van het specialiteitsbeginsel. Dit is zo wanneer de aangezochte staat heeft verklaard dat het bepaalde in artikel 14 EUV m.b.t. specialiteit niet van toepassing is indien de betrokkene – zoals in artikel

63. Contra: toelichtend verslag, Raad, 6711/1/95 JUSTPEN 60, 31 juli 1995, 11; ROUCHAUD, A.M., *l.c.*, p. 5. Volgens deze documenten heeft de verzoekende staat slechts 10 dagen i.p.v. 30.

64. X., 'Internationaal strafrecht', 25 *DD*, 1995, 903. Volgens het oorspronkelijk Belgisch voorstel m.b.t. de vereenvoudigde uitleveringsprocedure diende de overlevering te geschieden binnen de 18 dagen na de voorlopige aanhouding. Indien de overlevering niet binnen de 8 dagen was geschied, werd de verzoekende staat gevraagd een uitleveringsverzoek conform artikel 12 EUV te doen. Dit voorstel leunde sterk aan bij artikel 19 BUV, waarin een overlevering binnen de 5 (niet 8) dagen na de voorlopige aanhouding is bepaald. De andere delegaties konden dit voorstel niet steunen. Zo stelde Frankrijk voor om de termijn voor de overlevering tot 40 dagen op te trekken. Het Verenigd Koninkrijk voegde daar aan toe dat het beginpunt van de termijn niet de dag van de voorlopige aanhouding zou moeten zijn, maar deze van de instemming van de betrokkene. Uiteindelijk hebben deze voorstellen het gehaald: de overlevering dient te geschieden binnen de 40 dagen (20 dagen voor de mededeling van de uitleveringsbeslissing en 20 dagen voor de overlevering) na de instemming van de betrokken persoon, te geven binnen de 10 dagen na de voorlopige aanhouding.

65. Artikel 9. Zie ook toelichtend verslag, Raad, 6711/1/95 JUSTPEN 60, 31 juli 1995, 10.

19BUV⁶⁶ – met de uitlevering instemt of – zoals in artikel 66.2 SUO⁶⁷ – met de uitlevering instemt en uitdrukkelijk afstand doet van de bescherming van het specialiteitsbeginsel. De instemming en, in voorkomend geval, de afstand van de bescherming van het specialiteitsbeginsel, kan bovendien niet worden herroepen.⁶⁸

Gezien de verreikende gevolgen van de instemming voorziet de Overeenkomst van maart 1995⁶⁹ in het recht voor de betrokken persoon om zich door een raadsman te doen bijstaan. Instemming en, in voorkomend geval, uitdrukkelijke afstand van de bescherming van het specialiteitsbeginsel dienen te geschieden ten overstaan van de bevoegde rechterlijke instanties van de aangezochte staat. Deze instantie kan een rechter zijn, een rechtbank of een lid van het openbaar ministerie.⁷⁰

Tijdens de onderhandelingen stond ook de vereenvoudiging van de politieke controle en beslissingsmacht in de uitleveringsprocedure ter discussie.⁷¹ Hoewel de meeste Lid-Staten geen voorstander blijken van een uitleveringsprocedure zonder politieke tussenkomst, leek voor de uitlevering met instemming een uitzondering mogelijk. Het oorspronkelijk Belgisch voorstel van ontwerp-Overeenkomst voorzag een directe overlevering tussen de justitiële autoriteiten van de Lid-Staten. Deze regeling was zeer analoog aan deze bepaald in artikel 19 BUV waarin een verkorte uitleveringsprocedure is uitgewerkt. Uiteindelijk werd echter, net als in artikel 66 SUO, een formele tussenkomst van de bevoegde autoriteiten van de aangezochte staat in de Overeenkomst van 10 maart 1995 toch noodzakelijk geacht.⁷² Volgens de Overeenkomst van 1995 dient de mededeling van de ingevolge de vereenvoudigde procedure genomen beslissing tot uitlevering rechtstreeks te gebeuren tussen de bevoegde autoriteiten van de aangezochte staat en van de verzoekende staat die om de voorlopige maatregelen heeft verzocht. Daarom gaat het eigenlijk om een 'vereenvoudigde' procedure en niet om een 'verkorte' procedure.⁷³

66. De instemming met de informele procedure impliceert automatisch, volgens artikel 19 BUV, afstand van de bescherming van het specialiteitsbeginsel. De opgeëiste persoon kan dan na zijn overlevering ook voor andere feiten worden vervolgd en bestraft in de verzoekende staat. Het initieel Belgisch voorstel bevatte ook dergelijke bepalingen.

67. Volgens artikel 66.2 SUO kan de opgeëiste persoon enkel afstand doen van de bescherming van het specialiteitsbeginsel indien hij daartoe een uitdrukkelijke verklaring aflegt.

68. De Lid-Staten kunnen wel in een verklaring te kennen geven dat instemming en afstand herroepbaar zijn overeenkomstig hun nationaal recht.

69. Artikel 7.

70. X., 'Internationaal strafrecht', 25 *DD*, 1995, 902. Volgens het BUV dient de instemming gegeven te worden ten overstaan van een ambtenaar van het openbaar ministerie. In de SUO wordt de instemming gegeven voor een (niet verder omschreven) lid van de rechterlijke macht. Zie Ministeriële omzendbrief met betrekking tot de uitlevering en de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de Lid-Staten van de Uitvoeringsovereenkomst van het Akkoord van Schengen van 19 juni 1990, *B.S.*, 2 juni 1995, 15775.

71. Raad, 7456/94 JUSTPEN 41, 14 juni 1994, 10-11.

72. Zie artikel 5 van de Overeenkomst, waarin bepaald wordt dat de bevoegde autoriteit van de aangezochte staat haar toestemming geeft overeenkomstig haar nationale procedures.

73. Over het verschil zie Ministeriële Omzendbrief met betrekking tot de uitlevering en de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de Lid-Staten van de Uitvoeringsovereenkomst van het Akkoord van Schengen van 19 juni 1990, *B.S.*, 2 juni 1995, 15775. De Nederlandse vertaling van de Overeenkomst van 10 maart 1995 is nogal ongelukkig waar verwezen wordt naar een 'verkorte' procedure.

Voor de inwerkingtreding van de Overeenkomst van 1995⁷⁴ geldt hetzelfde principe als voor de overeenkomsten die op het einde van de jaren '80 tot stand gekomen zijn in het kader van de Europese Politieke Samenwerking.⁷⁵ Dit houdt in dat de Overeenkomst in werking treedt 90 dagen nadat de laatste Lid-Staat zijn akte van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring heeft neergelegd. Een vervroegde inwerkingtreding is echter wel mogelijk gezien elke Lid-Staat kan verklaren dat de Overeenkomst op hem van toepassing zal zijn in zijn betrekkingen met de Lid-Staten die een zelfde verklaring hebben afgelegd.⁷⁶

Verwant met de inwerkingtreding is de vraag naar de relatie van de Overeenkomst met de reeds tussen de Lid-Staten bestaande uitleveringsverdragen. Volgens artikel 1 van de Overeenkomst strekt deze ertoe door aanvulling van het EUV, de toepassing daarvan tussen de Lid-Staten van de Europese Unie te vergemakkelijken. De Overeenkomst verandert dus niets aan de andere instrumenten met relevantie voor de uitlevering die tussen de Lid-Staten kunnen bestaan, zoals het BUV⁷⁷ of de SUO. Een mogelijke reden voor deze beperking ligt wellicht in het feit dat deze beide verdragen reeds een regeling inzake verkorte (art. 19 BUV) of vereenvoudigde (art. 66 SUO) uitlevering kennen, zodat een aanvulling zich niet opdringt. Nochtans lijkt het geen gelukkige keuze om de Overeenkomst van 1995 – in tegenstelling tot de Overeenkomst van 27 september betreffende uitlevering tussen de EU-Lid-Staten, die het EUV, het BUV en de SUO aanvult – enkel ter aanvulling van het EUV te concipiëren. Zoals reeds hoger vermeld, laat de Overeenkomst van 1995 ook toe de vereenvoudigde procedure aan te wenden na de ontvangst van het uitleveringsverzoek of zelfs zonder verzoek tot voorlopige aanhouding. Dit is niet het geval in de Benelux- of SUO-regelingen. Bovendien bevat de Overeenkomst van 1995 een zeer gedetailleerde regeling en belangrijke waarborgen. Dit is niet het geval voor artikel 66 SUO, dat zeer algemeen en vaag is geformuleerd en geen precieze termijnen of voorschriften bevat. Dit maakt het gebruik van de Overeenkomst van 1995 zeer aantrekkelijk. Aangezien de Overeenkomst er echter niet toe strekt het BUV of de SUO aan te vullen, kan de inwerkingtreding van de Overeenkomst belangrijke verschillen creëren tussen de Benelux of zelfs alle Schengenlanden en de andere EU-Lid-Staten. Dit is geen gezonde situatie. Wellicht ware het beter geweest mocht er een duidelijke integratie en rationalisering van de verschillende procedures zijn doorgevoerd.⁷⁸

Algemeen kan worden gesteld dat de vereenvoudigde procedure met instemming van de betrokkene een belangrijke stap voorwaarts kan betekenen in de samenwerking tussen de Lid-Staten. De Overeenkomst van 1995 levert een solide basis voor

74. Artikel 16.

75. Zie voetnoot 35.

76. Ook 90 dagen na de neerlegging van de verklaring.

77. Toelichtend verslag, Raad, 6711/1/95 JUSTPEN 60, 31 juli 1995, 5.

78. Dit is bepaald in artikel 1.2 van de Overeenkomst. Bij een eventuele inwerkingtreding van de Overeenkomst tussen de Beneluxlanden, zou het meest gunstige regime kunnen worden toegepast zonder bijzondere formele politieke beslissing.

samenwerking en biedt doorgaans behoorlijke garanties m.b.t. de omstandigheden waarin de instemming moet worden gegeven en m.b.t. de procedurele termijnen die moeten worden nageleefd. Veel minder positief moet de automatische of quasi-automatische afstand van de bescherming van het specialiteitsbeginsel worden beoordeeld.⁷⁹

Bij het begin van de onderhandelingen hadden de Lid-Staten nog te kennen gegeven dat de instemming van de betrokkene met zijn overlevering enkel behoorde gekoppeld te worden aan een afstand van de bescherming van het specialiteitsbeginsel, indien de instemming en de afstand strikt gescheiden zouden worden gegeven.⁸⁰ Het is merkwaardig hoe de Lid-Staten deze stelling zo gemakkelijk hebben verlaten. De instemming van de betrokkene met zijn overlevering kan immers niet zonder meer worden gelijkgesteld met een spontane beslissing om zich naar de verzoekende staat te begeven. De instemming betekent immers niet meer dan dat de betrokkene afstand doet van de formaliteiten die met een normale uitleveringsprocedure gepaard gaan.⁸¹ Zeker houdt de instemming niet steeds in dat de betrokkene afstand doet van de bescherming van het specialiteitsbeginsel. Er kunnen dan ook vragen geplaatst worden bij het 'spontane' karakter van deze afstand. Bovendien houden de meeste rechtsstelsels hoe dan ook rekening met het specialiteitsbeginsel, zelfs al zou de betrokken persoon daarvan afstand doen. In een rechtsstaat kan immers enkel de aangezochte staat instemmen met vervolging of aanhouding wegens enig ander voor de overlevering begaan feit dan hetwelk de reden tot uitlevering is geweest.⁸² Het is jammer dat men binnen de Europese Unie blijkbaar fanatiek van deze beschermingsregel af wil.

2.3. Algemene verbetering van de uitlevering

Ook op andere vlakken is de uitlevering beslist voor verbetering vatbaar. Met het oog op het opstellen van een overeenkomst betreffende verbetering van de uitlevering in het algemeen, hebben de Lid-Staten zich gebogen over een aantal punten die betrekking hebben op de toelaatbaarheid van het uitleveringsverzoek, zoals de basisvoorwaarden en weigeringsgronden voor uitlevering, alsook over procedurele kwesties, zoals de wijze van toezending van uitleveringsdocumenten en de duur van de nationale uitleveringsprocedure of van de voorlopige aanhouding. Uiteindelijk werd op 27 september 1996 tussen de Lid-Staten een overeenkomst betreffende uitlevering ondertekend, waarin de meeste van deze aspecten worden geregeld.

79. ERRERA, R., *l.c.*, 329.

80. Raad, 7456/94 JUSTPEN 41, 14 juni 1994, 9-10.

81. ZAÏRI, A., *Le principe de la spécialité de l'extradition au regard des droits de l'homme*, Paris, 1992, 38-39.

82. ZAÏRI, A., *o.c.*, 40-41.

2.3.1. Procedurele aspecten

2.3.1.1. TOEZENDING VAN UITLEVERINGSVERZOEKEN EN BEGELEIDENDE DOCUMENTEN

Overeenkomstig artikel 12.1 EUV dienen uitleveringsverzoeken via diplomatieke weg aangeboden; het is partijen echter toegestaan onderling een andere wijze van mededelen overeen te komen. Het Tweede Aanvullend Protocol bij het EUV (art. 5), het BUV (art. 11.1) en de SUO (art. 65.1) bepalen daarentegen dat, onverminderd de mogelijkheid een verzoek langs diplomatieke weg te doen, uitleveringsverzoeken door het Ministerie van Justitie van de verzoekende partij gericht worden tot het Ministerie van Justitie van de aangezochte partij. De Overeenkomst van 1989 tussen de EG-Lid-Staten betreffende de vereenvoudiging en de modernisering van de wijze van toezending van uitleveringsverzoeken biedt de aanvullende mogelijkheid de verzoeken per fax te verzenden.⁸³ Directe mededeling tussen de bevoegde justitiële autoriteiten is niet mogelijk, hoewel de directe weg wel wordt aanvaard voor wat verzoeken om aanvullende inlichtingen betreft.⁸⁴ Het is opvallend dat de aangehaalde Overeenkomst van 1989 geen bepalingen bevat aangaande de mededeling van verzoeken om voorlopige aanhouding.⁸⁵ Gezien deze verzoeken rechtstreeks kunnen worden toegezonden aan de bevoegde justitiële autoriteiten, moet ook een verzending per fax kunnen volstaan.⁸⁶

2.3.1.2. DUUR VAN DE NATIONALE UITLEVERINGSPROCEDURE

De duur van de uitleveringsprocedure is vaak niet in evenredigheid met de tijd die een formeel onderzoek van het uitleveringsverzoek slechts vergt. Bepaalde delegaties hebben daarom maatregelen voorgesteld om de duur van de nationale procedure te beperken. Een consensus over een maximum-duur (bv. 6⁸⁷ of 9⁸⁸ maanden) werd echter niet bereikt.

2.3.1.3. DUUR VAN DE VOORLOPIGE AANHOUDING

Volgens artikel 16.4 EUV kan de voorlopige aanhouding worden beëindigd, indien de aangezochte partij niet binnen een termijn van 18 dagen na het begin van de aan-

83. De tekst van deze 'telex-Overeenkomst' is opgenomen in de Overeenkomst van 27 september 1996 betreffende de uitlevering tussen de Lid-Staten (supra).

84. Raad, 7891/94 JUSTPEN 42, 16 juni 1994; artikel 11 ontwerp-Overeenkomst inzake verbetering van de uitlevering. Raad, 7753/96 JUSTPEN 77, 30 mei 1996; artikel 14 Overeenkomst van 27 september 1996 betreffende uitlevering tussen de Lid-Staten van de Europese Unie.

85. De ontwerp-Overeenkomst tussen de Lid-Staten van de Europese Gemeenschappen betreffende samenwerking in strafzaken, kaderend in het streven naar een 'espace judiciaire européen', bevat dien-aangaande wel een bepaling (art. 8(3)). Zie CRABIT, E., *o.c.*, 532, alsook VAN DEN WYNGAERT, Ch., *l.c.*, 1982, 1206.

86. VERMEULEN, G., VANDER BEKEN, T., ZANDERS, P. en DE RUYVER, B., *o.c.*, 223, voetnoot 436.

87. Duits voorstel; Raad, 7871/94 JUSTPEN 42, 16 juni 1994.

88. Raad, 11701/94 PV/CONS 81 JAI 76, 8 december 1994, 15.

houding het uitleveringsverzoek en de stukken ter ondersteuning daarvan heeft ontvangen; in geen geval echter mag de voorlopige aanhouding 40 dagen overschrijden. In de EU zijn ter zake twee verschillende voorstellen geformuleerd. Het eerste laat de 18-dagen-regel vervallen en schuift een periode van 40 dagen naar voor, waarbinnen verzoek en begeleidende stukken moeten zijn ontvangen.⁸⁹ Dit voorstel is minder strikt dan het bepaalde in het EUV, gezien het enkel een maximum-grens stelt aan het inkomen van verzoek en stukken, wat niet verhindert dat de totale duur van de voorlopige aanhouding 40 dagen overschrijdt. Het tweede voorstel is nog minder rechtsbeschermend t.a.v. de betrokkene, gezien het enkel voorziet dat de aanhouding 'kan' worden beëindigd na 40 dagen.⁹⁰ Uiteindelijk werden in de Overeenkomst van 27 september 1996 betreffende uitlevering geen bepalingen m.b.t. de duur van de voorlopige aanhouding opgenomen.

2.3.2. Toelaatbaarheid van het uitleveringsverzoek

2.3.2.1. INWERKINGTREDING EN VERHOUDING MET ANDERE VERDRAGEN

Voor inwerkingtreding van de Overeenkomst van 27 september 1996 geldt een analoog principe als voor de Overeenkomst van 10 maart 1995 aangaande de verkorte procedure tot uitlevering en voor de overeenkomsten op het vlak van justitiële samenwerking, op het einde van de jaren '80 tot stand gekomen in het kader van de Europese Politieke Samenwerking (supra). Dit betekent dat de Overeenkomst in beginsel pas in werking treedt 90 dagen nadat de laatste Lid-Staat de Secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie in kennis heeft gesteld van de voltooiing van de overeenkomstig zijn grondwettelijke bepalingen voor de aanneming van de Overeenkomst vereiste procedure. Nochtans is ook hier een vervroegde inwerkingtreding mogelijk in de bilaterale verhouding tussen Lid-Staten die hebben te kennen geven daar de Overeenkomst op hen van toepassing zal zijn in de betrekkingen met de Lid-Staten die een zelfde verklaring hebben afgelegd (art. 18.4). De Overeenkomst van 10 maart 1995 aangaande de verkorte procedure tot uitlevering strekt ertoe door aanvulling van het EUV de toepassing ervan tussen de EU-Lid-Staten te vergemakkelijken (art. 1.1). De Overeenkomst van 27 september 1996 betreffende uitlevering beoogt echter de aanvulling en vlottere toepassing van het EUV, het BUV, de SUO en het ETV⁹¹, onverminderd gunstiger bepalingen vervat in bilaterale of multilaterale overeenkomsten tussen Lid-Staten of regelingen inzake uitlevering op grond van eenvormige wetgeving die het mogelijk maakt op het grondgebied van een Lid-Staat bevelen tot aanhouding ten uitvoer te leggen, die op het grondgebied van een andere Lid-Staat zijn gegeven (art. 1). De Overeenkomst

89. Raad, 7871/94 JUSTPEN 42, 16 juni 1994, 13.

90. Raad, 8489/95 JUSTPEN 97, 26 juni 1995.

91. De referentie aan het ETV heeft ter discussie gestaan. Aanvankelijk werd naar het ETV verwezen (Raad, 6829/95 JUSTPEN 66, 2 mei 1995), dan niet meer (Raad, 8489/95 JUSTPEN 97, 26 juni 1995) en tenslotte opnieuw wel (Raad, 5288/96 JUSTPEN 26, 26 februari 1996).

van 10 maart 1995 aangaande de verkorte procedure tot uitlevering is alleen van toepassing op verzoeken die worden ingediend na de datum waarop deze in werking treedt of tussen de aangezochte en de verzoekende staat van toepassing wordt (art. 16.5). De Overeenkomst betreffende uitlevering bevat een gelijkkluidende bepaling (art. 18.5).⁹²

2.3.2.2. FEITEN DIE TOT UITLEVERING KUNNEN LEIDEN

Wat de feiten betreft die tot uitlevering aanleiding kunnen geven, hebben zowel de hoogte van het minimum vereiste strafniveau als het principe van de dubbele incriminatie het voorwerp van discussie gevormd.⁹³

Opdat uitlevering mogelijk zou zijn, moeten de feiten zowel in de verzoekende als in de aangezochte staat strafbaar zijn gesteld met een vrijheidsstraf of maatregel welke vrijheidsbeneming met zich brengt, met een maximum van ten minste 1 jaar – volgens artikel 2.1 EUV – of ten minste 6 maand – volgens artikel 2.1 BUV. De Overeenkomst van 27 september 1996 betreffende uitlevering heeft de minimumstrafdrempel in de aangezochte staat verlaagd tot 6 maand (art. 2.1). Meer ingrijpende voorstellen, om iedere minimumvereiste in de aangezochte staat eenvoudig te schrappen en als enige voorwaarde te stellen dat de betreffende feiten er strafbaar zijn gesteld, zij het niet noodzakelijk met een vrijheidsberovende straf, of minstens toch tot een administratieve sanctie aanleiding kunnen geven, hebben het niet gehaald. Aanvankelijk waren alle delegaties bereid om – overeenkomstig de regeling tussen de Benelux-landen – ook in de verzoekende staat de strafdrempel uniform te verlagen tot 6 maand.⁹⁴ Naderhand werd toch geopteerd voor het behoud van een hogere drempel van 12 maand. O.i. is dit een gelukkige beslissing geweest. Het zou beslist geen verbetering van de uitleveringspraktijk tussen de Lid-Staten van de

92. Aanvankelijk was voorgesteld om een bepaling toe te voegen die de Lid-Staten zou toelaten te verklaren dat zij dit principe enkel aanvaardden voor zover het gaat om verzoeken die betrekking hebben op feiten bedoeld in artikelen 1-2 ETV of om samenspanning of deelneming aan een criminele organisatie. Zie Raad, 7753/95 JUSTPEN 77, 30 mei 1996. De huidige bepaling is erg duidelijk, waardoor betwistingen kunnen vermeden worden op het vlak van de toepassing van verdragsinstrumenten in de tijd. Zie in dit verband onze commentaar bij een Belgisch-Spaanse uitleveringszaak, waar het uitleveringsverzoek was gedaan voorafgaand aan de inwerkingtreding van de SUO, maar wel op basis van de daarin vervatte regelen werd afgedaan: VERMEULEN, G. en VANDER BEKEN, T., 'Uitlevering van Basken aan Spanje: juridische bedenkingen bij een politieke zaak', *Recente Arresten van de Raad van State*, 1995, 221-227. In het kader van deze zaak moet ook de gemeenschappelijke Belgisch-Spaanse Verklaring van 24 september 1996 worden gezien, waarin wordt gesteld dat beide landen op korte termijn zullen overgaan tot ratificatie van de toen nog te sluiten Overeenkomst van 27 september 1996 en zullen gebruik maken van de mogelijkheid om conform artikel 18.4 de Overeenkomst in hun bilaterale verhouding vervoegd in werking te doen treden (supra). Nu de beslissing van 2 oktober 1996 van de Minister van Justitie om zijn door de Raad van State geschorste beslissing tot uitlevering in hogervermelde Belgisch-Spaanse zaak in te trekken expliciet werd gekoppeld aan de ondertekening van de Overeenkomst van 27 september 1996 betreffende uitlevering, laat het zich aanzien dat Spanje in deze zaak wellicht een nieuw uitleveringsverzoek aan België zal richten op basis van de nieuwe Overeenkomst.

93. Zie in het algemeen FLORE, D. en TROOSTERS, R., *l.c.*, 312-313.

94. Zie hierover: Raad, 7456/94 JUSTPEN 41, 14 juni 1994, 2-4.

EU hebben betekend als de uitlevering zou worden mogelijk gemaakt voor lichte misdrijven of voor feiten die zelfs in de verzoekende staat als minder ernstig worden aangemerkt.⁹⁵

Andere voorstellen plaatsten het principe van de dubbele incriminatie zelf op de helling. Aanvankelijk was overwogen het ontbreken van dubbele strafbaarheid te herleiden tot een louter facultatieve weigeringsgrond⁹⁶ of zelfs helemaal als weigeringsgrond te schrappen, en m.a.w. de uitlevering toe te staan voor feiten die enkel in de verzoekende staat zijn strafbaar gesteld.⁹⁷ Naderhand was overwogen om enkel dan af te stappen van het principe van de dubbele incriminatie wanneer de feiten waarvoor de uitlevering is verzocht, naar het recht van de verzoekende staat kunnen worden gekwalificeerd als samenspanning of deelneming aan criminele organisatie. Suggesties in die zin waren al vroeg in de onderhandelingen opgedoken⁹⁸, hadden geleidelijk aan belang gewonnen in het negotatieproces en stonden centraal bij de laatste onderhandelingen over de Overeenkomst.⁹⁹ In de loop van de onderhandelingen was ook geopperd om de voorwaarde van dubbele strafbaarheid enkel te laten vallen als de feiten naar het recht van de verzoekende staat een samenspanning of deelneming aan een criminele organisatie én in de aangezochte staat strafbaar zijn met een vrijheidsstraf of maatregel die vrijheidsbeneming met zich brengt van ten minste – naar mag worden aangenomen – 6 maand.¹⁰⁰ In dit verband weze opgemerkt dat, ten minste voor wat EUV en BUV aangaat, bij de beoordeling van de dubbele strafbaarheid en het vereiste strafniveau alleen de bestanddelen van de feiten in aanmerking worden genomen, zonder dat er een overeenstemming moet zijn tussen de kwalificaties in verzoekende en aangezochte staat.¹⁰¹ De situatie is uiteraard anders voor wat bilaterale uitleveringsverdragen betreft die nog steeds de verhoudingen tussen België en andere niet-Schengen EU-Lid-Staten beheersen en een lijst bevatten waarin de voor uitlevering vatbare misdrijven zijn opgesomd. De uitleveringszaak waarin de beslissing van de Minister van Justitie om een Baskisch echtpaar aan Spanje uit te leveren begin 1996 door de Raad van State¹⁰² werd geschorst, was hiervan een goede illustratie. De feiten waarvoor blijkens het Spaanse aanhoudingsmandaat om uitlevering werd verzocht,

95. Voornamelijk het Verenigd Koninkrijk verzette zich om deze reden tegen het voorstel om de minimum-strafdrempel in de aangezochte én de verzoekende staat op 6 maand te brengen. Zie Raad, 7456/94 JUSTPEN 41, 14 juni 1994, 2-4.

96. FLORE, D. en TROOSTERS, R., *l.c.*, 313.

97. Zie bv. het voorstel van ontwerp-Overeenkomst betreffende verbetering van de uitlevering, ingediend door het aankomend Spaans Voorzitterschap op het einde van het Franse Voorzitterschap: Raad, 8489/95 JUSTPEN 97, 26 juni 1995, 4.

98. Zie bv. het Belgisch voorstel van ontwerp-Overeenkomst betreffende verbetering van de uitlevering, ingediend midden 1994.

99. Raad, 7753/96 JUSTPEN 77, 30 mei 1996, 3-5.

100. Zie bv. Raad, 9142/95 JUSTPEN 108, 28 juli 1995, 5.

101. Zie bv. THOMAS, F., *o.c.*, 195. Zie ook de opmerkingen in die zin van de Luxemburgse delegatie: Raad, 10197/95 JUSTPEN 127, 27 september 1995, 2.

102. Voor een commentaar bij de schorsingsbeslissing van de Raad van State en de uitleveringszaak in het algemeen, zie VERMEULEN, G. en VANDER BEKEN, T., *l.c.*, 221-231.

t.t.z. logies en vervoer te hebben verschaft aan leden van een ETA-commando, waren naar Spaans recht gekwalificeerd als 'association de malfaiteurs' (naar Belgisch recht: vereniging van boosdoeners), zijnde één van de voor uitlevering vatbare misdrijven opgesomd in artikel 2 van het vroeger¹⁰³ toepasselijke Belgisch-Spaanse uitleveringsverdrag van 17 juni 1870.¹⁰⁴ Naar Belgisch recht konden de feiten o.i. hooguit worden gekwalificeerd als het verschaffen van een onderdak en van vervoer aan een bende of aan haar afdelingen, zonder er evenwel deel van uit te maken¹⁰⁵, en dus niet als 'association de malfaiteurs' in de zin van het bilateraal verdrag van 1870.

In de Overeenkomst van 27 september 1996 betreffende uitlevering tussen de Lid-Staten, werd uiteindelijk afgestapt van de voorwaarde van dubbele strafbaarheid voor misdrijven die krachtens het recht van de verzoekende staat worden aangemerkt als samenspanning of deelneming aan een criminele organisatie, mits die tot oogmerk hebben het plegen van hetzij een of meer feiten als bedoeld in de artikelen 1-2 ETV, hetzij enig ander feit dat strafbaar is gesteld met een vrijheidsstraf of met een maatregel welke vrijheidsbeneming met zich brengt van ten minste 12 maand en verband houdt met de handel in verdovende middelen of met andere vormen van georganiseerde misdaad, dan wel met andere daden van geweld die gericht zijn tegen het leven, de fysieke integriteit of vrijheid van een persoon of een collectief gevaar opleveren voor personen (art. 3).

In dit geval is de uitlevering meer dan een optie: het weigeren van de uitlevering om de enkele reden dat deze feiten naar het recht van de aangezochte staat geen misdrijf uitmaken, is strikt verboden.¹⁰⁶ Toch moet dit worden gerelativeerd, gezien op aanvankelijk verzoek van de Belgische delegatie¹⁰⁷ – wellicht n.a.v. de verschillende wettelijke omschrijving van *association de malfaiteurs* in België en Spanje – het mogelijk is om toch van deze regel af te wijken door het formuleren van een voorbehoud (art. 3.3). Niettemin moet in dat geval de uitlevering toch worden mogelijk gemaakt van eenieder die deelneemt aan het plegen door een groep van personen, gedreven door een zelfde opzet, van strafbare feiten die verband houden met terroristische activiteiten in de zin van de artikelen 1-2 ETV, met de handel in verdovende middelen of andere vormen van georganiseerde misdaad, dan wel met andere daden van geweld die gericht zijn tegen het leven, de fysieke integriteit of vrijheid van een persoon of een collectief gevaar opleveren voor personen, voor zover die misdrijven strafbaar zijn gesteld met een vrijheidsstraf van ten min-

103. Voor inwerkingtreding van de SUO op 26 maart 1995.

104. Convention pour assurer la répression des crimes et délits entre la Belgique et l'Espagne, Brussel, 17 juni 1870, *B.S.*, 20 augustus 1870.

105. Volgens artikel 324 Sw.

106. In de loop van de onderhandelingen was hierover geen onmiddellijke eensgezindheid. Aanvankelijk waren enkel België, Nederland, Spanje en Italië gewonnen voor een strikt verbod (Raad, 10290/95 JUSTPEN 130, 5 oktober 1995, 7), daarin later gevolgd door Portugal en Duitsland (Raad, 11267/95 JUSTPEN 148, 6 november 1995) en tenslotte ook door de overige Lid-Staten (Raad, 4364/96 JUSTPEN 11, 26 januari 1996, 7).

107. Raad, 7166/96 JUSTPEN 63, 10 mei 1996, 6.

ste 12 maanden. Daarbij is niet vereist dat de betrokkene zelf aan de feitelijke uitvoering van het betrokken feit of de betrokken feiten deelneemt. Wel moet hij er opzettelijk een bijdrage toe hebben geleverd, met kennis hetzij van het oogmerk en van de algemene misdadige activiteiten van de groep, hetzij van het voornemen van de groep om het betrokken feit of de betrokken feiten te plegen (art. 3.4).

2.3.2.3. POLITIEKE MISDRIJVEN EN NON-DISCRIMINATIE

Volgens artikel 3 BUV en artikel 3.1 EUV wordt de uitlevering niet toegestaan, indien het strafbare feit waarvoor zij wordt verzocht, door de aangezochte partij als een politiek delict of als een met dergelijk delict samenhangend feit wordt beschouwd. Zoals reeds werd aangeduid, strekt het ETV ertoe dat, ten behoeve van uitlevering tussen de gebonden landen, een aantal ernstige, terrorisme-gerelateerde daden niet zou worden aangezien als een politiek delict, een met een politiek delict samenhangend feit of een feit ingegeven door politieke motieven. De onderhandelingen in het kader van de derde pijler resulteerden in een verdere beperking van de uitleveringsexceptie voor politieke misdrijven.

Volgens de meest verregaande optie moeten terroristische daden eenvoudig worden beschouwd als misdrijven van gemeen recht. Dit veronderstelt een absoluut vertrouwen vanwege de Lid-Staten in elkaars rechtssysteem, gezien de uitleveringsexceptie voor politieke misdrijven in hun onderlinge betrekkingen volledig zou komen te vervallen.¹⁰⁸ Om die reden bleek deze optie, in haar meest radicale vorm, niet voor alle Lid-Staten aanvaardbaar.¹⁰⁹ Het leek er even op dat een compromis zou worden gevonden in het afstappen van de uitleveringsexceptie voor politieke misdrijven, gekoppeld aan het meer uitdrukkelijk naar voor schuiven van het non-discriminatie-beginsel.¹¹⁰ Het beginsel, vervat in o.m. artikel 3.2 EUV en artikel 5 ETV, houdt in dat de uitlevering niet wordt toegestaan, indien de aangezochte partij ernstige redenen heeft om aan te nemen dat het verzoek tot uitlevering voor een niet-politiek delict is gedaan met de bedoeling een persoon te vervolgen of te straffen op grond van zijn ras, godsdienst, nationaliteit of politieke gezindheid, dan wel de positie van de betrokkenen om één van deze redenen ongunstig dreigt te worden beïnvloed. Voorstellen om de non-discriminatie-regel in de relaties tussen de Lid-Staten op te waarderen¹¹¹, lijken ons nogal hypocriet. De kans dat een Lid-Staat twijfels zou uiten over de kwaliteit van de rechtsbedeling in een andere Lid-Staat

108. Raad, 6427/95 JUSTPEN 51, 6 april 1995.

109. Raad, 7456/94 JUSTPEN 41, 14 juni 1994.

110. Raad, 6829/95 JUSTPEN 66, 2 mei 1995 en Raad, 7968/95 JUSTPEN 86, 12 juni 1995. Een gelijkaardige bepaling komt ook voor in het ontwerp-Verdrag betreffende de samenwerking in strafzaken, opgesteld in het kader van de 'espace judiciaire européen'. De uitleveringsexceptie voor politieke misdrijven heeft er een louter facultatief karakter, terwijl een schending van het non-discriminatie-beginsel de uitlevering zonder meer verhindert. Zie ook VAN DEN WYNGAERT, Ch., *l.c.*, 1982, 1208.

111. In de Overeenkomst van 27 september 1996 werd uiteindelijk het status-quo van EUV en ETV behouden (art. 5.3).

lijkt immers miniem. De Lid-Staten hebben bij diverse gelegenheden¹¹² hun wederzijds vertrouwen op het vlak van respect voor de rechten van de mens bevestigd.¹¹³ Zolang het non-discriminatie-principe een louter inter-statelijk principe blijft, biedt het geen reële waarborgen voor de opgeëiste persoon. Mocht het daarentegen als een bijkomend subjectief recht gelden, zou de situatie helemaal anders zijn: het Europees Hof in Straatsburg zou zich dan kunnen uitspreken over mogelijke schendingen ervan.¹¹⁴ Dit laatste idee is echter in de onderhandelingen tussen de Lid-Staten helemaal niet aan de orde geweest. De Lid-Staten leken juist geneigd, eerder dan aan rechtsbescherming, prioriteit te geven aan vereisten op het stuk van efficiëntie en verhoogde samenwerking.¹¹⁵ Uiteindelijk werd de verplichting om terroristische daden als misdrijven van gemeen recht te beschouwen, niet absoluut in de Overeenkomst van 27 september 1996 ingeschreven. Het is de Lid-Staten toegelaten zich het recht voor te behouden die verplichting enkel te respecteren m.b.t. terroristische activiteiten in de zin van de artikelen 1-2 ETV (art. 5.2.a) – waarbij de voorbehouden uit hoofde van artikel 13 ETV¹¹⁶ niet van toepassing zijn – en m.b.t. strafbare feiten die worden aangemerkt als samenspanning of deelneming aan een criminele organisatie, voor zover zij overeenstemmen met de handelingen zoals omschreven in het hoger vermelde artikel 3.4 van de Overeenkomst én erop zijn gericht misdrijven te plegen als bedoeld in de artikelen 1-2 ETV (art. 5.2.b). Dit punt werd toegevoegd op aandringen van Spanje na een conflict met België over de uitlevering van een Baskisch echtpaar dat werd verdacht van ETA-activiteiten. De schorsing door de Raad van State van de Belgische beslissing tot uitlevering gaf aanleiding tot een tijdelijke verstoring van de diplomatieke verhoudingen tussen beide landen. Niet toevallig benadrukte de JBZ-Raad van 19 maart 1996 nogmaals de noodzaak tot samenwerking in de strijd tegen het terrorisme.¹¹⁷

112. Raad, 8489/95 JUSTPEN 97, 26 juni 1995; Raad, 5288/96 JUSTPEN 26, 26 februari 1996.

113. De bevestiging van de verplichtingen vervat in de Vluchtelingenconventies (Raad, 5288/96 JUSTPEN 26, 26 februari 1996) moet in dezelfde context worden gezien.

114. VAN DEN WYNGAERT, Ch., *l.c.*, 2690-2692 en MOLS, G., 'Over de (on)wenselijkheid van de depolitiseren van politieke delicten', *Internationalisering van het strafrecht* (Nijmegen, 1986), 150.

115. Illustratief in dit verband is de zogenaamde verklaring van La Gomera van 23 november 1995, verwijzend naar de informele JBZ-Raad gehouden te La Gomera (Spanje) op 14 oktober 1995. In de verklaring geeft de Raad te kennen dat, met het oog op de effectieve voorkoming en bestrijding van het terrorisme, een grondige coördinatie tussen de Lid-Staten onontbeerlijk is. Het verbeteren van de politieke en justitiële samenwerkingsmechanismen, en het overleveren van terroristen aan de justitiële autoriteiten d.m.v. uitlevering conform de bepalingen van de internationale verdragen, moeten daartoe bijdragen, *EU-Bulletin*, 11-1995, 99; Staten-Generaal (Nederland), 1995-1996, 23 490, nr. 90 en 37.

116. Overeenkomstig artikel 13 ETV kunnen staten zich het recht voorbehouden toch de uitleveringsexceptie voor politieke misdrijven te hanteren t.a.v. 'terroristische daden' in de zin van artikel 1 ETV, voor zover tenminste ze bij het nemen van hun beslissing ter zake rekening houden met het mogelijk bijzonder zwaarwichtig karakter van de gepleegde feiten. België, Nederland, Denemarken, Finland, Frankrijk, Griekenland, Italië en Zweden hebben van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Zie ook FLORE, D. en TROOSTERS, R., *l.c.*, 313-314.

117. Staten-generaal (Nederland), 1995-1996, 23 490, nr. 90g en 46. Zie hierover VERMEULEN, G. en VANDER BEKEN, T., *l.c.*, 221-227.

2.3.2.4. FISCALE MISDRIJVEN

De uitlevering voor fiscale misdrijven blijft een probleempunt, ook in de Europese Unie. BUV en EUV vertolken de klassieke stellingname. Beide verdragen bepalen dat, inzake retributies, belastingen, douane en deviezen, uitlevering slechts wordt toegestaan indien daartoe tussen twee of meer verdragsluitende partijen is besloten. Gezien slechts enkele staten daartoe hebben beslist, is in veel gevallen de fiscale immuniteit een realiteit. Tussen de Schengen-partners geldt evenwel een striktere regeling inzake fiscale misdrijven. Artikel 63 SUO houdt een verplichting tot uitlevering in voor overtredingen van wettelijke en bestuursrechtelijke voorschriften betreffende de accijnzen, de BTW en de douane. Inzake directe belastingen is weigering van de uitlevering nog steeds mogelijk.

Artikel 2 van het Tweede Aanvullend Protocol bij het EUV¹¹⁸ houdt de laatste stap in naar een volledige afschaffing van de weigeringsgrond voor fiscale misdrijven. In afwijking van het bepaalde in artikel 5 EUV zou – behoudens andere beletsel – de uitlevering moeten worden toegestaan inzake retributies, belastingen, douane en deviezen, indien het feit naar de wetgeving van de aangezochte partij overeenkomt met een strafbaar feit van dezelfde aard. Bovendien zou de uitlevering evenmin mogen worden geweigerd op grond van het feit dat in de wetgeving van de aangezochte partij niet dezelfde soort retributies of belastingen worden geheven, of die wetgeving niet dezelfde soort regeling op het gebied van retributies, belastingen, douane of deviezen bevat als de wetgeving van de verzoekende partij.

De afschaffing van de weigeringsgrond voor fiscale misdrijven heeft weliswaar ter tafel gelegen in de derde pijler-onderhandelingen, maar bleek uiteindelijk niet haalbaar. Voor Luxemburg was een dusdanig verregaande stap niet aanvaardbaar¹¹⁹, zodat een tussenoplossing zich opdrong. Bij wijze van compromis werd gekozen voor een combinatie van het Schengen-acquis (geen weigeringsgrond inzake accijnzen, BTW en douane) en het bepaalde in het Tweede Aanvullend Protocol bij het EUV (helemaal geen weigeringsgrond). In de Overeenkomst van 27 september 1996 (art. 6) is de uitlevering in principe dus verplicht voor eender welk fiscaal delict (maximum-oplossing), tenzij de aangezochte Lid-Staat heeft verklaard de uitlevering enkel te zullen toestaan voor inbreuken op voorschriften betreffende accijnzen, BTW of douane (minimum-oplossing).

2.3.2.5. EIGEN ONDERDANEN

In de Europees-continente traditie worden eigen onderdanen doorgaans niet uitgeleverd. Artikel 6.1 EUV voorziet ter zake een facultatieve weigeringsgrond; artikel 5 BUV sluit de uitlevering van eigen onderdanen helemaal uit.

118. Voor de stand van ratificatie door de Lid-Staten, zie voetnoot 16.

119. Raad, 6459/94 JUSTPEN 28, 27 april 1994 en Raad, 7456/94 JUSTPEN 41, 14 juni 1994.

In een zich steeds verder integrerend Europa verliezen de argumenten voor een weigering van de uitlevering op die basis aan gewicht.¹²⁰ Alle Lid-Staten zijn bereid gebleken de mogelijkheid te onderzoeken om – binnen de EU – de uitlevering van eigen onderdanen mogelijk te maken.¹²¹ Een oplossing¹²² had erin kunnen bestaan in Unie-verband af te stappen van de geldende BUV- en EUV-regelingen door in de Overeenkomst van 27 september 1996 betreffende uitlevering te bepalen dat de uitlevering van eigen onderdanen niet zou worden geweigerd ter fine van strafvervolgung voor een delict dat in beginsel tot uitlevering aanleiding kan geven. Het zou daarbij mogelijk blijven toch de uitlevering te weigeren als de aangezochte Lid-Staat zelf de zaak aan zijn bevoegde autoriteiten zou voorleggen met het oog op het eventueel instellen van strafvervolgung.¹²³ Wat het probleem van de uitlevering van eigen onderdanen ter fine van strafexecutie betreft, bracht artikel 68 SUO reeds een begin van oplossing. Het artikel biedt immers de mogelijkheid het Verdrag inzake de overbrenging van gevangene personen van 21 maart 1983 toe te passen, zonder diens instemming, op een onderdaan aan wie in een ander Schengenland bij onherroepelijk vonnis een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel is opgelegd, en die zich door ontvluchting naar eigen land aan de executie of verdere executie van die straf of maatregel heeft onttrokken. Een en ander houdt in dat via het Verdrag van 1983 – bij wijze van alternatief voor de uitlevering ter fine van strafexecutie – een overname van tenuitvoerlegging kan worden gerealiseerd van de straf of van het strafreestant.

In de uiteindelijke Overeenkomst (art. 7) werd – in hoofdorde althans – de weigeringsgrond voor eigen onderdanen volledig geschrapt. De Lid-Staten kunnen zich echter via verklaring het recht voorbehouden de uitlevering in voorkomend geval toch te weigeren of slechts onder de door haar vastgestelde voorwaarden toe te staan.¹²⁴ Een verklaring in die zin is echter tijdelijk van aard en komt na verloop van een zekere termijn te vervallen.

2.3.2.6. VERJARING EN AMNESTIE

De uitlevering wordt niet toegestaan als het recht tot strafvervolgung of de straf zelf is verjaard. Als de verjaring enkel beoordeeld wordt naar het recht van de verzoevende staat, blijkt daaruit een groot vertrouwen en een grote solidariteit tussen staten. In de Europese Unie is dergelijke mate van integratie (nog) niet bereikt. Volgens artikel 10 EUV en artikel 9 BUV verhinderen zowel de verjaring naar het

120. ERRERA, R., *l.c.*, 330 en FLORE, D. en TROOSTERS R., *l.c.*, 314.

121. Tweede Kamer (Nederland), 1993-1994, 23 490, nr. 11, 3.

122. Voor andere voorstellen zie Raad, 7456/94 JUSTPEN 41, 14 juni 1994.

123. Raad, 7871/94 JUSTPEN 42, 16 juni 1994.

124. Een mogelijke voorwaarde is dat de tenuitvoerlegging van de straf voorbehouden blijft aan de aangezochte staat (Raad, 6829/95 JUSTPEN 66, 2 mei 1995, Raad, 7968/95 JUSTPEN 86, 12 juni 1995 en Raad, 8724/1/96 REV 1 JUSTPEN 99, 17 juli 1996). Er was tevens een voorstel dat bepaalde dat de uitlevering van eigen onderdanen enkel kon worden geweigerd indien de aangezochte staat rechtsmacht heeft over het betrokken misdrijf (Raad, 10121/95 JUSTPEN 126, 27 september 1995).

recht van de verzoekende als naar het recht van de aangezochte staat de uitlevering.¹²⁵ In Schengen-verband werd iets verder gegaan, en zijn met name alvast op de stuiting van de verjaring enkel de voorschriften van de verzoekende staat van toepassing (art. 62.1 SUO). In de Overeenkomst van 27 september 1996 plaatsen de EU-Lid-Staten zich op het standpunt dat, binnen zekere grenzen, het recht van de verzoekende staat in aanmerking dient genomen voor beoordeling van de verjaring.¹²⁶ Een onvoorwaardelijke keuze voor de afschaffing van de geldende verdragsregelingen ten voordele van een systeem waarbij enkel nog de verjaring naar het recht van de verzoekende staat een beletsel voor de uitlevering zou vormen, lijkt nog iets te ver gegrepen.¹²⁷ Wel zijn de Lid-Staten het eens om de voorschriften van de verzoekende staat als enig criterium voor beoordeling van de verjaring te gehanteren als niet ook de aangezochte staat krachtens haar eigen strafwetgeving bevoegd zou zijn de opgeëiste persoon te vervolgen of te bestraffen (art. 8).¹²⁸

Inzake amnestie is de situatie vergelijkbaar. Zoals in het Tweede Aanvullend Protocol bij het EUV (art. 4) en in de SUO (art. 62.2), zal de uitlevering slechts worden geweigerd voor een strafbaar feit met betrekking waartoe amnestie is verleend in de aangezochte staat, wanneer deze krachtens zijn strafwetgeving ook daadwerkelijk bevoegd zou zijn om het feit in kwestie te vervolgen (art. 9).

2.3.2.7. SPECIALITEIT

Het huidige streven naar de uitholling – zo al niet de totale afschaffing – van het specialiteitsbeginsel, werd al eerder in deze bijdrage belicht.

In het begin van de onderhandelingen hadden de meeste Lid-Staten nog te kennen gegeven geen voorstander te zijn van een algemeen afstappen van de bescherming van het specialiteitsbeginsel; enkel voor zover de betrokken persoon uitdrukkelijk de bescherming van het specialiteitsbeginsel zou verzaken onder omstandigheden die voldoende garanties bieden, scheen een afschaffing van de regel aanvaardbaar.¹²⁹ Het contrast met een later voorstel van de Duitse delegatie¹³⁰ was scherp. Voorgesteld werd een juridisch vermoeden te creëren, volgens hetwelk de instemming van de aangezochte staat om het specialiteitsbeginsel terzijde te schuiven – zoals vereist door de artikelen 14.1 (a) EUV of 13.1 (a) BUV – in principe geacht zou worden te zijn gegeven. Wel zou het de Lid-Staten zijn toegestaan ter

125. De tekst van beide verdragen is niet identiek. Waar het EUV de verzoekende en de aangezochte staat vermeldt, verwijst het BUV enkel naar de aangezochte staat. Het resultaat is hetzelfde, gezien verjaring in de verzoekende staat de uitlevering in elk geval ontoelaatbaar maakt. Uitlevering kan immers enkel worden gevraagd wanneer vervolging en bestraffing in de aangezochte staat mogelijk zijn. VANHALEWIJN, J., 'De uitlevering en de samenwerking in strafzaken tussen de gerechtelijke overheden in de intra-Europese betrekkingen', in *Droit pénal européen*, Brussel, 1970, 251.

126. Raad, 7456/94 JUSTPEN 41, 14 juni 1994.

127. Zie bv. het Duits voorstel ter zake in Raad, 7891/94 JUSTPEN 42, 16 juni 1994.

128. Er dient opgemerkt dat deze optie niet nieuw is (zie bv. VANHALEWIJN, J., *l.c.*, 250).

129. Raad, 7456/94 JUSTPEN 41, 14 juni 1994, 5.

130. Raad, 7871/94 JUSTPEN 42, 16 juni 1994, 10-11.

zake een algemeen of beperkt voorbehoud te formuleren. Wat de verder-levering aan een derde Lid-Staat betreft, werd nog verder gegaan: de toestemming van de aanvankelijk aangezochte staat zou helemaal niet meer zijn vereist. In afwijking van de artikelen 15 EUV en 14.1 BUV zou de opgeëiste persoon altijd kunnen worden verder-geleverd¹³¹, zonder dat enig voorbehoud zou kunnen worden geformuleerd.

Inzake verder-levering leek het nochtans aangewezen de strekking van de Overeenkomst van 10 maart 1995 aangaande de verkorte procedure tot uitlevering¹³² over te nemen, inhoudend dat met name de toestemming van de staat die de aanvankelijke uitlevering heeft toegestaan, niet is vereist als de uitgeleverde persoon afstand heeft gedaan van bescherming van het specialiteitsbeginsel¹³³ of met zijn verder-levering heeft ingestemd. Vanuit rechtsbeschermingsoogpunt bekeken, werd een kleine stap teruggezet: in beginsel beheersen de artikelen 15 EUV en 14.1 BUV de relaties tussen de Lid-Staten in het geheel niet meer; wel kunnen de Lid-Staten zich het recht voorbehouden dit enkel te aanvaarden voor zover de betrokkene afstand heeft gedaan van bescherming van het specialiteitsbeginsel of met zijn verder-levering instemt of dit zelfs helemaal niet¹³⁴ te aanvaarden.

Wat het specialiteitsbeginsel zelf betreft, kunnen de Lid-Staten in een verklaring aangeven de in de artikelen 14.1 (a) EUV of 13.1 (a) BUV vereiste toestemming als gegeven (maximum-optie)¹³⁵ te beschouwen (art. 11). Dit verhindert niet dat ze in concrete uitleveringsgevallen anders mogen oordelen, maar dan geldt minstens een minimumoptie (art. 10): de toestemming van de aangezochte staat kan hoe dan ook achterwege blijven in geval van vervolging of bestraffing voor feiten die geen aanleiding kunnen geven tot (voorlopige) hechtenis noch een andere maatregel

131. Sommige versies van de ontwerp-Overeenkomst nemen dit voorstel over. Zie bv. Raad, 10290/95 JUSTPEN 130, 5 oktober 1995, 16.

132. Zoals o.m. gesuggereerd door de Franse delegatie. Zie Raad, 10290/95 JUSTPEN 130, 5 oktober 1995, 16.

133. Artikel 13 Overeenkomst van 10 maart 1995 aangaande de verkorte procedure tot uitlevering.

134. Enkel deze interpretatie van artikel 12 van de Overeenkomst lijkt ons immers verenigbaar met het acquis van de Overeenkomst van 10 maart 1995 aangaande de verkorte procedure tot uitlevering (art. 13). De tekst van artikel 12.2 van de Overeenkomst van 27 september 1996 houdt o.i. geen steek. De tussenzin 'tenzij in artikel 13 van de Overeenkomst aangaande de verkorte procedure [...1 anders is bepaald' is o.i. onzinnig. Genoemd artikel 13 heeft een duidelijke en vaste inhoud, zodat in artikel 13 niet iets 'anders' kan zijn 'bepaald'. Wel laat het artikel de Lid-Staten toe in de in artikel 9 van dezelfde Overeenkomst bedoelde verklaring te bepalen dat zij de inhoud van artikel 13 niet aanvaarden. Dit houdt in dat zij zich het recht kunnen voorbehouden de verder-levering van de betrokkene steeds afhankelijk te stellen van hun toestemming, zelfs wanneer de betrokken overgeleverde persoon afstand heeft gedaan van het specialiteitsbeginsel of met zijn overlevering heeft ingestemd in de zin van artikel 9 van de Overeenkomst.

135. Eerder (zie Raad, 10290/95 JUSTPEN 130, 5 oktober 1995, 7) was voorgesteld om de Lid-Staten toe te laten bijkomende gevallen toe te voegen bij deze die reeds in de ontwerp-Overeenkomst waren vermeld en waarvoor de toestemming van de aangezochte staat geacht werd automatisch te zijn verkregen. Pas nadien ontstond het idee om een algemene bepaling in de Overeenkomst in te lassen.

wettigen die van aard is de (fysieke) persoonlijke vrijheid¹³⁶ te beperken, of nog¹³⁷, wanneer de overgeleverde persoon uitdrukkelijk van bescherming van het specialiteitsbeginsel afstand doet.

Zogezegd zou de rechtspositie van de betrokkene slechts in het gedrang zijn bij fysieke beperking van zijn persoonlijke vrijheid. Uitlevering zou er in essentie op gericht zijn de opgeëiste persoon hetzij voorlopig aan te houden (in de fase van de vervolging), hetzij aan een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel te onderwerpen (na veroordeling). Bijgevolg ook zou de specialiteitsregel er enkel toe strekken de overgeleverde persoon te behoeden voor vervolging of bestraffing wegens enig ander voor zijn overlevering begaan feit dan dat waarvoor de uitlevering werd toegestaan, in zoverre die vervolging of bestraffing tot fysieke vrijheidsbeperking kan leiden.¹³⁸ Dergelijk uitgangspunt is zeer betwistbaar. Het houdt een absolute ontkenning in van de mogelijke toepasselijkheid van de specialiteitsregel t.a.v. feiten die niet tot een of andere beperking van de fysieke persoonlijke vrijheid aanleiding kunnen geven of t.a.v. lichtere misdrijven in het algemeen.¹³⁹ Gezien precies het toenemend belang in de hedendaagse samenleving van niet-vrijheidsbenemende sancties, zoals bv. de geldstraf of de ontzetting uit bepaalde rechten, betekent het inschrijven in de Overeenkomst van 27 september 1996 van de voorgestelde regeling een uitholling van het specialiteitsbeginsel.¹⁴⁰ Het is een misvatting te geloven dat enkel fysieke vrijheidsberoving een beperking inhoudt van de individuele vrijheid van de persoon. Bovendien wordt niet consequent aan het uitgangspunt vastgehouden. Zonodig kunnen niet-vrijheidsbenemende sancties, bv. geldboeten, worden vervangen door een gevangenisstraf (art. 10.1.c).¹⁴¹ Dit houdt in dat de niet-toepasselijkheid van het specialiteitsbeginsel ook tot vrijheidsbenemende sancties wordt uitgebreid.

Algemeen kan de kritiek worden herhaald die eerder werd geformuleerd n.a.v. de bespreking van de Overeenkomst van 10 maart 1995 aangaande de verkorte procedure tot uitlevering. Het ondergraven van de regel van de specialiteit houdt in dat voor bepaalde misdrijven, door de uitgeleverde persoon begaan voor zijn overlevering en waarvoor hij na de uitlevering zou kunnen worden vervolgd of bestraft, de normale justitiële en politieke controle komt te vervallen. Het is in een rechtsstaat

136. Zie bv. het Italiaans voorstel in die zin (Raad, 6427/95 JUSTPEN 51, 6 april 1995, 4-5), de resultaten van de werkgroep uitlevering van 26-28 april 1995 (Raad, 6829/95 JUSTPEN 66, 2 mei 1995, 9) en het voorstel van ontwerp-Overeenkomst van de Spaanse delegatie (Raad, 8489/95 JUSTPEN 97, 26 juni 1995, 10).

137. Zoals het o.m. voorgesteld werd door de Nederlandse (Raad, 6426/95 JUSTPEN 50, 6 april 1995, 3) en Italiaanse (Raad, 6427/95 JUSTPEN 51, 6 april 1995, 4-5) delegatie.

138. Raad, 6427/95 JUSTPEN 51, 6 april 1995, 4.

139. ZAÏRI, A., *o.c.*, 34-35.

140. Zie tevens de opmerkingen in deze zin van bv. de Luxemburgse delegatie in Raad, 10197/95 JUSTPEN 127, 27 september 1995, p. 3.

141. Eerder werd reeds een voorstel in die zin geformuleerd door de Duitse en Nederlandse delegaties (Raad, 9142/95 JUSTPEN 108, 28 juli 1995, 6). Tevens wordt aangekondigd dat het toelichtend verslag bij de Overeenkomst betreffende uitlevering zal verduidelijken welke situaties worden beoogd. Zie desbetreffend Raad, 11795/95 JUSTPEN 159, 17 november 1995, 25.

nochtans essentieel te allen tijde de mogelijkheid te vrijwaren van een gedegen controle op de naleving van bepaalde, wezenlijk geachte uitleveringsvoorwaarden¹⁴² of de inachtneming van bepaalde basisregelen (ne bis in idem¹⁴³, non-discriminatie, ...).

Bovendien mag niet uit het oog worden verloren dat, wanneer het gaat om feiten waarvan de bevoegde autoriteiten van de verzoekende staat reeds kennis hebben op het ogenblik dat zij de uitlevering verzoeken, in principe steeds om aanvullende uitlevering kan worden gevraagd. Zoals eerder aangeduid, verruimt de Overeenkomst (art. 2.3) het systeem van de aanvullende uitlevering immers tot feiten die slechts met geldstraffen worden bedreigd. De uitholling van de specialiteitsregel lijkt hierdoor des te minder gerechtvaardigd.

2.3.2.8. INTER-STATELIJKE GESCHILLEN

Midden 1995 nog stelde het aankomende Spaanse Voorzitterschap voor om de Raad te laten kennisnemen van geschillen die n.a.v. de toepassing van de Overeenkomst betreffende uitlevering tussen de Lid-Staten zouden rijzen, alsook om in een aanvullend protocol de modaliteiten te regelen i.v.m. een mogelijke bevoegdheid voor het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen om over interpretatiebetwistingen zijn mening te geven of uitspraak te doen over inter-statelijke geschillen n.a.v. de toepassing van de Overeenkomst, indien de Raad niet binnen een termijn van 6 maand tot een regeling gekomen zou zijn.¹⁴⁴ De idee om in de Overeenkomst zelf op de kwestie van geschillenbeslechting en een mogelijke bevoegdheid van het Hof van Justitie in te gaan, werd echter verlaten, wellicht omwille van de aanhoudende bezwaren die het Verenigd Koninkrijk maakte i.v.m. invoeging van analoge bepalingen in de Europol-Overeenkomst.¹⁴⁵ Het lijkt er dus op dat de kwestie pas later opnieuw zal worden opgenomen.¹⁴⁶ Ook het Belgische voorstel om in de Overeen-

142. Luxemburg zal zich bv. het recht voorbehouden om de uitlevering te weigeren voor andere fiscale delicten dan deze m.b.t. accijnzen, BTW en douane. Het is daarom voor Luxemburg onaantvaardbaar dat de specialiteitsregel zou worden afgeschaft voor misdrijven die niet tot vrijheidsberoving of tot een andere beperking van de (fysieke) persoonlijke vrijheid kunnen leiden. Dit zou immers betekenen dat een persoon jegens wie een uitlevering is toegestaan voor een misdrijf m.b.t. BTW, na de overlevering zou kunnen vervolgd worden voor een misdrijf dat niet met BTW, accijnzen of douane te maken heeft indien op dit misdrijf enkel pecuniaire straffen zijn gesteld. Zie in dat verband Raad, 4364/96 JUSTPEN 11, 26 januari 1996, 14. In latere versies van het ontwerp (zie bv. Raad, 8724/1/96 REV 1 JUSTPEN 99, 17 juli 1996) werden deze Luxemburgse opmerkingen verwerkt: artikel 10.4 van de Overeenkomst van 27 september 1996 bepaalt uiteindelijk een opting-out-mogelijkheid m.b.t. fiscale delicten die geen verband houden met accijnzen, BTW en douane.

143. ZAÏRI, A., *o.c.*, 100-101.

144. Raad, 8489/95 JUSTPEN 97, 26 juni 1995, 15.

145. *PB.*, C 316/01, 27 november 1995. In tegenstelling tot vroegere ontwerp-versies, en gevolg aan het herhaalde veto vanwege het VK tegen een mogelijke rol voor het Hof van Justitie inzake geschillenbeslechting, bevat het uiteindelijke artikel 40 van de Overeenkomst daarover niets meer.

146. Raad, 7166/96 JUSTPEN 63, 10 mei 1996, 1-2. Blijkens de verklaring van de Raad, gehecht aan de Overeenkomst van 27 september 1996, betreffende follow-up van de Overeenkomst, zou de Raad een jaar na inwerkingtreding van de Overeenkomst de eventuele toekenning van een bevoegdheid aan het Hof van Justitie onderzoeken.

komst betreffende uitlevering een artikel in te voegen, o.m. inhoudend dat, onverminderd de toepasselijkheid van de artikelen 60, 65 e.v. van het Verdrag van Wenen inzake het Verdragenrecht van 23 mei 1969, geen unilaterale opschorting¹⁴⁷ van de samenwerking tussen de Lid-Staten is toegelaten, werd door de andere delegaties in die context niet opportuun geacht.¹⁴⁸ Gevolg hieraan heeft België – bij wijze van compromis – voorgesteld om niet in de Overeenkomst zelf, maar in een gemeenschappelijke verklaring erbij een bepaling met deze strekking op te nemen. Het zag er even naar uit dat het laatste voorstel zou worden aanvaard: de Lid-Staten er zich met name toe verbinden bij onderlinge geschillen over de interpretatie of de toepassing van de Overeenkomst de relevante procedurebepalingen van artikel 65¹⁴⁹ van het Verdrag van Wenen in acht te nemen.¹⁵⁰ Uiteindelijk werd ook deze denkpiste verlaten, en vermeldt de Overeenkomst van 27 september 1996 ter zake niets. Mogelijk wordt de kwestie terug opgenomen samen met de vraag nopens een eventuele bevoegdheid van het Hof van Justitie inzake interpretatiebetwistingen en inter-statelijke geschillen.

IV. Besluit

In het kader van de JBZ-onderhandelingen binnen de EU hebben de Lid-Staten ernaar gestreefd de uitlevering in hun onderlinge verhoudingen te versoepelen, te vereenvoudigen of anderszins te verbeteren. Op een aantal punten is het resultaat van de werkzaamheden toch wel bevredigend. Dit geldt o.m. voor de overeenstemming die kon worden bereikt inzake vereenvoudigde procedure, minimumstrafdrempel, fiscale misdrijven, eigen onderdanen, verjaring en amnestie.

Op wezenlijke punten echter lijkt de uitkomst van de onderhandelingen minder gelukkig: de Overeenkomst aangaande de verkorte procedure tot uitlevering strekt niet tot aanvulling van het BUV of de SUO, de specialiteitsregel is – zowel in de vereenvoudigde procedure als in het algemeen – zwaar onder vuur komen te liggen, de voorwaarde van dubbele incriminatie moet wijken in geval van samenspanning of deelneming aan een criminele organisatie, het non-discriminatie-beginsel blijft van louter inter-statelijke betekenis, en een duidelijke regeling inzake geschillenbeslechting is voorlopig uitgebleven.

147. Wellicht is de Belgische eis een gevolg van het aanslepende geschil met Spanje i.v.m. de uitlevering van twee Basken. Na schorsing door de Raad van State van de beslissing van de Minister van Justitie om de twee aan Spanje uit te leveren, dreigde Spanje er immers mee om – in de bilaterale verhouding met België – de toepassing van de hoofdstukken II (wederzijdse rechtshulp in strafzaken) en IV (uitlevering) van titel 3 (politie en veiligheid) van de SUO eenzijdig, en o.i. in strijd met alle mogelijke verdragsbepalingen, op te schorten.

148. Raad, 7166/96 JUSTPEN 63, 10 mei 1996, 2 en Raad, 7753/96 JUSTPEN 77, 30 mei 1996, 8.

149. Betreffende de procedure te volgen bij ongeldigheid, beëindiging van een verdrag, terugtrekking uit een verdrag of opschorting van de werking van het verdrag.

150. Raad, 8943/96 JUSTPEN 101, 29 juli 1996, 2.

Het komt ons voor dat het uitleveringsrecht tussen de Lid-Staten in stijgende mate wordt beheerst door handhavings- of louter politieke overwegingen. Rechtsbescherming lijkt geen prioriteit.