

PIRES en LANDREVILLE (*l.c.*) stellen voor om de *sentencing*-onderzoeken te heroriënteren rond a) de legislatieve en jurisprudentiële discriminatie, b) de discriminatie in de 'juridico-ideologische criteria' van evaluatie, c) de culturele of ideologische discriminatie binnen de strafrechtsbedeling, d) de economische discriminatie in strikte zin (toegang tot het recht, ...), en e) de ideologische discriminatie t.a.v. de slachtoffers van strafrechtelijke inbreuken.

Deze auteurs bestudeerden ook de notie ongelijkheid in het strafrechtssysteem en werkten dit uit via de concepten 'differentiële sociale kosten' van het strafrechtssysteem, en 'differentiële mechanismen van neutralisatie' van deze kosten. Volgens ons is het heuristisch potentieel van deze concepten voor de studie van de oververtegenwoordiging en de ongelijkheid van migranten in het strafrechtssysteem belangrijker dan het discriminatieconcept (dat geïntegreerd wordt). De auteurs maken een onderscheid tussen interne en externe kosten in het strafrechtssysteem en verruimen alzo de problematiek van het louter strafrechtelijk traject tot het ruimere sociale traject van de individuen.

LASCOUMES en SERVERIN (LASCOUMES, P. en SERVERIN, E., 'Le droit comme activité sociale: pour une approche wébérienne des activités juridiques', *Droit et Société*, 1988, 9, 165-187) stellen eveneens andere concepten voor die toelaten de ongelijkheid en de dominantieverhoudingen in een 'juridische' interactie te bestuderen. Het recht wordt gedefinieerd als een geheel van bronnen, die gemobiliseerd worden door personen in een 'actiesituatie'. Wanneer men over sociale macht beschikt kan men in een juridische interactie de beschikbare disposities beheersen, evenals het proces waar men in betrokken is. Dit houdt in: beheersing van a) bestaande juridische bronnen; b) vormen en regels van het interactieve spel en c) van de mogelijkheden en beperkingen van de rechtsmiddelen.

Het beheersen van het mobilisatieproces van het recht, is volgens deze auteurs het (kunnen) kennen van a) de bronnen en van b) de beperkingen van de identiteiten die in een situatie betrokken zijn.

Het houdt ook in dat men inzicht heeft in het situationele netwerk. Indien men gedomineerd wordt daarentegen, wordt een identiteit opgelegd en heeft men geen vat op de definitie van de situatie; inadequate vragen worden gesteld en men laat zich behandelen op basis van reglementen die op de eerste plaats de andere partij privilegieën.

Vanuit deze invalshoek zou de 'ongelijkheid voor de wet' van sommige groepen het gevolg kunnen zijn van het feit dat binnen bepaalde gerechtelijke circuits, de actie-identiteiten en de mogelijkheden om de situatie te definiëren uitermate gereduceerd zijn in hoofde van de verweerder, terwijl de onderhandelingsmarge veel ruimer is voor anderen. De speelruimte met betrekking tot de kwalificatie van een situatie en tot de mobilisatie van de adequate regels, zou vooral, in het strafrechtelijk kader, opengesteld zijn aan de vervolgende partij (ongelijke verdeling van de macht om de interactiesituatie te definiëren en van het gebruik van deze macht).

In het kader van ons onderzoek zou het interessant zijn na te gaan of er een differentiële mobilisatie van de juridische disposities bestaat (kwalificatie, vorm van aanhangigmaking, gevolgde procedurewegen, gebruikte reglementeringsvormen, ...) wanneer één van de interactiepartijen van vreemde origine is.

Bovendien lijkt het aangewezen de oorspronkelijke discriminatiehypothese te verruimen tot de ongelijkheidshypothese.

Fabienne BRION (U.C.Louvain)  
Luc VERHEYEN (K.U.Leuven)

---

## Internationaal strafrecht

---

### I. IN HET TEKEN VAN SCHENGEN EN GENÈVE

In de loop van de maand april 1991 werden twee wetsontwerpen ingediend die rechtstreeks het internationaal strafrecht aanbelangen. Het betreft:

#### 1. *Wetsontwerp houdende goedkeuring van het verdrag inzake psychotrope stoffen en van de bijlagen (Wenen, 21 februari 1971)*<sup>1</sup>

Het Verdrag inzake psychotrope stoffen van 21 februari 1971 werd uitgewerkt op initiatief van de Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties (verder: ECOSOC). Het vervolledigt het Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen van 30 maart 1961 en wijzigend Protocol hierbij van 25 maart 1972, die door België werden goedgekeurd bij de Wetten van 20 augustus

---

1. *Gedr. St.*, Kamer, 1990-91, nr. 1571/1.

1969<sup>2</sup> en 8 december 1983<sup>3</sup>, door ook de psychotrope of synthetisch geproduceerde, bewustzijnsveranderende stoffen zoals amfetamines, kalmeermiddelen, barbituraten en hallucinogenen, alsook de preparaten die dergelijke produkten bevatten, onder internationale controle te brengen en het gebruik ervan te beperken tot medische c.q. wetenschappelijke doeleinden. In de mate waarin het Verdrag de Partijen hoofdzakelijk verplicht in hun respectieve wetgevingen verschillende soorten toezichtsmaatregelen – onder de vorm van vergunningen, registers, doktersvoorschriften en machtigingen voor de internationale handel – op te nemen, ze dwingt tot jaarlijkse rapportage ter zake aan de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties en tot erkenning van de verruimde bevoegdheden van de Commissie voor Verdovende Middelen van ECOSOC en van het Internationale Comité van toezicht op verdovende middelen, ressorteert het in de eerste plaats onder het internationaal administratief recht.

Hoewel van uiteenlopende aard, zijn de strafbepalingen gebundeld in één artikel, met name het artikel 22 dat onderverdeeld is in vijf paragrafen.<sup>4</sup>

De eerste paragraaf verplicht de Verdragspartijen de opzettelijk gepleegde inbreuken op de verdragsverplichtingen strafbaar te stellen. Voor ernstige strafbare feiten wordt een 'passende' bestraffing onder de vorm van vrijheidsstraffen vooropgesteld (art. 22, eerste lid, litt. a). Alleen voor de eigenlijke toxicomanen wordt gedeeltelijk afgeweken van deze repressieve benadering: zij moeten onderworpen worden 'aan maatregelen voor behandeling, opvoeding, nazorg, wederaanpassing aan en wederopneming in de maatschappij'. Deze maatregelen kunnen hetzij naast een straf, hetzij ter vervanging van een straf opgelegd worden (art. 22, eerste lid, litt. b). Deze bezorgdheid voor de behandeling van de verslaafden maakt een novum uit. Verder beoogt het Verdrag de betugeling van de opzettelijke deelneming aan en van de poging tot het plegen van de nieuw geïncrimineerde handelingen. Dergelijk voorschrift lijkt vrij klassiek. Minder traditioneel is de strafbaarstelling van de samenspanning of

'conspiracy' die een typisch Angelsaksische rechtsfiguur is, alsook van de voorbereidende handelingen en zelfs van de financiële verrichtingen die verband houden met de handelingen, strafbaar naar art. 22, eerste lid (art. 22, tweede lid, litt. a, ii). Deze laatste voorziening kondigt een trend aan die erin bestaat de handel in drugs buitgericht te bestrijden en die zich meer recentelijk nog heeft geconcretiseerd in het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikehandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen (Wenen, december 1990).<sup>5</sup>

Wat het internationaal strafrecht betreft, stelt het Verdrag dat samenhangende strafbare feiten, die in verschillende landen worden gepleegd, als afzonderlijke delicten worden beschouwd (art. 22, tweede lid, litt. a, i). Impliciet worden hierdoor, in meerdere Staten, concurrerende c.q. herhaalde vervolgingen en veroordelingen wegens wezenlijk dezelfde feiten mogelijk, hetgeen dan weer indruist tegen de actuele inspanningen, o.a. in de rechtshulpverdragen van de Raad van Europa en in E.E.G.-verband, om het 'non bis in idem'-beginsel ook op procedures met een internationale component toepassing te doen vinden. Voorts worden buitenlandse veroordelingen weliswaar als medebepalend erkend voor de staat van recidive (art. 22, tweede lid, litt. a, iii), maar er is geen verdragsbasis voorhanden om de concrete gevolgen van die erkenning vast te leggen. Ten slotte laat het Verdrag vervolgingen toe op grond van het universaliteitsbeginsel, indien uitlevering naar de Staat met territoriale of personele bevoegdheid niet toelaatbaar is (art. 22, tweede lid, litt. a, iv). Naar de uitlevering zelf wordt door het Verdrag met grote omzichtigheid verwezen. Het is alleen 'gewenst' (?) dat de inbreuken op de conventionele verplichtingen als uitleveringsdelicten zouden worden opgenomen in de dito verdragen. Bovendien kan uitlevering worden geweigerd indien het strafbaar feit 'niet voldoende ernstig' (?) is (art. 22, tweede lid, litt. b).

In de Memorie van Toelichting somt de Regering de redenen van deze eerder laattijdige bekrachtiging op. Zij verwijst hierbij o.m. naar het Akkoord van Schengen van 14 juni 1985, dat een 'aanzet tot harmonisatie van de wetgevingen' zou vormen. Bedoeld wordt Hoofdstuk 6 van het Akkoord 'Verdovende middelen' dat tijdens de onderhandelingen, hoofdzakelijk onder Duitse

2. B.S., 27 november 1969.

3. B.S., 14 september 1984.

4. In het Enkelvoudig Verdrag van 1961 werd reeds dezelfde techniek toegepast: alle voorschriften met penale inslag zijn gegroepeerd in het artikel 36 waarvan het besproken artikel 22 bepaalde alinea's letterlijk overneemt.

5. Zie over deze aanpak: SCHUTTE, J.J.E., *Ter vergroting van de afpakkans*, Arnhem, Gouda Quint BV, 1990.

druk, in de tekst werd opgenomen. Het valt te betreuren dat blijkbaar alleen de repressieve aspecten van voormelde harmonisatie tot op heden aan bod komen ...

Volledigheidshalve weze vermeld dat het Verdrag aan de goedkeuring van de Gemeenschapsraden wordt onderworpen, daar het voor een deel slaat op de preventie en op de behandeling van toxicomanieën.

2. *Wetsontwerp betreffende de bestraffing van de ernstige inbreuken op de internationale verdragen van Genève van 12 augustus 1949 en op het Aanvullend Protocol I bij die verdragen, van 8 juni 1977*<sup>6</sup>

Het onderhavige wetsontwerp telt 11 artikelen en is onderverdeeld in twee hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk incrimineert twintig zgn. 'ernstige inbreuken' op de vier Conventies van Genève van 1949 alsook op het Aanvullend Protocol I van 1977 (art. 1 en 2) en beoogt tevens de preventie van die oorlogscriminaliteit door strafbaarstelling, onder bepaalde voorwaarden, van de voorbereidende handelingen (art. 3). Het omvat belangrijke wijzigingen van de principes inzake strafbare deelneming – o.m. door invoering van het 'actief berouw' (art. 6) – en inzake het bevel en de noodtoestand als rechtvaardigingsgronden (art. 7).

Het tweede hoofdstuk behelst de bepalingen terzake van de bevoegdheid, de procedure en de tenuitvoerlegging van de straffen. Ook hier zijn ingrijpende veranderingen te melden van de Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering, waar art. 9 ten behoeve van de Belgische rechtbanken de universele bevoegdheid instelt t.a.v. de geïncrimineerde oorlogsmisdrijven en art. 10 de onverjaarbaarheid van diezelfde delicten poneert. Art. 11 regelt, op intern vlak, de bevoegdheidstoeiwijzing aan burgerlijke e.q. militaire rechtscolleges (eerste en tweede lid) en stipuleert uitdrukkelijk dat de beslissing tot niet- vervolging in een procedure, die werd ingesteld op klacht van een benadeelde partij in handen van de voorzitter van de rechterlijke commissie ten zetel van de Krijgsraad – op zich een opmerkelijk novum! –, bij uitsluiting kan genomen worden door de Krijgsraad – burgerlijk lid en griffier – of door het Militair Gerechtshof – voorzitter, twee majors en griffier – (derde lid). Verwijzing naar de korpstucht voor de misdrijven, vermeld in art. 1, is onmogelijk (vierde lid). De laatste

twee bepalingen strekken ertoe elke 'banalisering' van oorlogscriminaliteit te vrijdelen.

Het lijkt voorbarig thans nader in te gaan op deze tekst, die mogelijk wordt geamendeerd tijdens de parlementaire procedure. Eens deze laatste een einde zal genomen hebben, zal de definitieve versie in Panopticon het voorwerp uitmaken van een grondige analyse.

## II. HET SCHENGENDEBAT IN NEDERLAND

Het staat zo goed als vast. Wanneer U dit leest zijn 8 E.E.G.-landen toegetreden tot het Akkoord van Schengen (1985) en de Aanvullende Overeenkomst van Schengen (1990). Naast de vijf initiatieellanden (Benelux, Duitsland en Frankrijk) zijn dat Italië, Spanje en Portugal.

De Schengen-Overeenkomst over de geleidelijke afschaffing van de controle aan de binnengrenzen (zie FIBNAUT, C., 'Het Akkoord van Schengen', *Panopticon*, jg. 10, nr. 1 en THOMAS, F., 'Rechtshulp versus rechtsbescherming in Schengenland', *Panopticon*, jg. 12, nr. 3) zou eind 1991 – ten laatste midden 1992 – operationeel moeten zijn. Oorspronkelijke bedoeling was met vijf landen een experimentfase te starten vanaf 1990 vóór het opengaan van de binnengrenzen begin 1993. De communautaire onderhandelingen over het vrije personenverkeer verlopen evenwel zo moeizaam dat ook de magische datum eind 1992 niet wordt gehaald en Schengen dus het operationele werkterrein zal worden. Opdat Schengen operationeel kan worden dienen alle Parlementen er nog goedkeuring aan te verlenen en dient één en ander nog concreet te worden ingevuld.

Met het parlementair debat voor de boeg is op 17 juni 1991 in Nederland een open Schengenconferentie gehouden. De datum was uitstekend gekozen, namelijk kort na het negatieve advies van de Raad van State en kort vóór het parlementaire debat. Dat er een parlementair debat komt staat vast, want de regering heeft besloten het advies van de Raad van State niet te volgen. Deze had namelijk niet meer en niet minder ter overweging gegeven het voorstel van wet niet aan het parlement over te maken en bijgevolg Schengen niet goed te keuren. Vooral de asielbepalingen waren voor de Raad onoverkomelijk, daar haar inziens niet in overeenstemming met het Vluchtelingenverdrag van 1951.

In de ochtendzitting namen twee opposenten het woord. GEELHOED, secretaris-generaal van het Ministerie van Economische Zaken, onderstreepte dat het communautaire kader zijn na-

6. *Gedr. St.*, Senaat, 1990-91, nr. 1317/1.

tuurlijke grenzen heeft bereikt en dat Europa nog niet toe is aan een kwalitatieve sprong naar een zware federatie, hetgeen een voorwaarde is voor het harmoniseren van het binnenlands veiligheids- en justitiebeleid. Toch dwingt de Europese marktintegratie de nationale rechtsorde tot die consequentie, die best in intergouvernementeel verband gebeurt. GEELHOED besloot met een aantal stellingen. Ten eerste, Schengen is net op tijd om noodzakelijke vorm te geven aan communautaire integratie, wat niet betekent dat dit een fraai bouwwerk oplevert. De initiatiefnemers in 1985 hebben dus van politiek inzicht blijk gegeven. Ten tweede, Schengen houdt een minimale coördinatie van het migratieprobleem in. Ten derde, Schengen zal de motor zijn voor een harmonisatieproces op basis van praktische behoeften en ten vierde, Schengen is een vangnet, waarzonder de rechtsstaat kwetsbaarder zou zijn geweest.

RÜTER, hoogleraar strafrecht te Amsterdam, trok scherp van leer tegen het Schengen-Verdrag. Algemeen stelde hij dat Schengen inhoudelijk was verزند en in feite was gevluht in procedures. Met betrekking tot de politieke en justitiële samenwerking bekritiseerde hij een serie punten: te weinig nieuwe samenwerkingsinstrumenten; gebrek aan een regeling van de fundamentele rechtsbeginselen, geen regeling van de rechtsbijstand voor advocaten en afname van gerechtelijke controle (door het Openbaar Ministerie) en politieke controle (door het Parlement). Gezien het nationale culturele karakter van het strafrecht, zijn we veel beter af met een verbetering van de internationale samenwerking dan met dit Verdrag. Zijn besluit was dan ook aan het Parlement een voorwaardelijk sepot toe te kennen; dit betekent dat Schengen wordt geklasseerd tenzij wordt voldaan aan voorwaarden, zijnde:

1. geen wetgevende bevoegdheden voor het Uitvoerend Schengen-Comité;
2. de regering dient onder toezicht van het parlement te staan;
3. voorzien in gerechtelijk toezicht;
4. verbetering van rechtshulp en rechtsbijstand in strafzaken en
5. praktische concrete inhoudelijke voorstellen dienen uitgewerkt te zijn.

Het tweede gedeelte van de morgen en het eerste gedeelte van de middag was voorbestemd voor werkgroepdiscussies over vreemdelingenbeleid (o.l.v. DONNER), verandering wetgeving en strafrechtelijk beleid (o.l.v. SCHUTTE); justitiële samenwerking (o.l.v. ORIE); asiel (o.l.v. JAEGER); grenscontrole en het Schengen-Informatie-Sys-

teem (o.l.v. PEEK) en politieke samenwerking (o.l.v. FINAUT).

VAN OUIRIVE gaf het startschot tot de panel-discussie. Hij onderstreepte de positie van het Europees Parlement in dit debat. Art. 6A E.E.G.-Verdrag vereist een regeling van het vrij verkeer van personen in communautair verband en dit tegen eind 1992. Een intergouvernementele regeling als Schengen is niet volgens afspraak. Duidelijk blijkt dat de definitiemacht bij de regeringen ligt. Toch is het ook zo dat het Europees Parlement de inhoudelijke discussie niet aandurft en vooral met formeel-procedurele argumenten komt. Een gemiste kans, want asiel, politieke en justitiële samenwerking had gekund binnen het communautair kader, zonder daarom noodzakelijkerwijze te leiden tot een Europees strafrecht. In de paneldiscussie stonden vier punten centraal; de verhouding communautair/intergouvernementeel; het effect van Schengen op het vreemdelingenverkeer; de relatie tussen rechtshulp en rechtsbijstand en de centrale toetsing door het E.E.G.-Hof.

De Schengen-conferentie kan een waar succes worden genoemd. De talrijke deelnemers uit zeer diverse gremia zijn het sprekende bewijs. De documentatiemap, bevattende het Akkoord van Schengen, de Overeenkomst van Schengen, de Goedkeuringswet en de Memorie van Toelichting, de Adviezen van de Raad van State en het Nader Rapport van de Regering, zal nog door menig deelnemer worden geraadpleegd.

Voor België, waar het politiek en publiek debat in feite nog moet beginnen, en men daarenboven op wetgevend gebied nog forse achterstand moet inlopen t.o.v. de buurlanden (b.v. privacywetgeving) kan ik wat meer interesse voor dit Nederlands verbaal geweld alleen maar aanbevelen.

John VERVAELE

---

## Vreemdelingen

---

'A la veille de 1992, au moment où le monde bascule, où le XXI<sup>e</sup> siècle est commencé, s'impose l'urgence d'une politique européenne doublement orientée à l'Est et au Sud esquissant un bloc Eurasie-Afrique, intégré, facteur de croissance dont on ne peut aujourd'hui imaginer l'ampleur. [...] Le XXI<sup>e</sup> siècle pourrait voir s'établir des solidarités évitant les tensions et les déséquilibres à