

Ceci n'est peut-être pas un arrêt

Een recent arrest van het Grondwettelijk Hof brengt duidelijkheid over de verhouding tussen constitutionele grondrechten en supranationaal recht en kiest voor een dualistische benadering: de voorrang van een internationale verplichting op internationaal vlak doet geen afbreuk aan de *judicial review* van de regel uitgevaardigd ter omzetting daarvan.

Matthias E. Storme

Op 7 september velde het Grondwettelijk Hof een mijlpaalarrest over de bescherming van de grondrechten tegen de inperking ervan door supranationale instellingen zoals de EU of de VN. Dat gebeurde natuurlijk in omzichtig bewoordingen, zonder frontaal tegen die instellingen in te gaan. De zaak betrof een prejudiciële vraag over de Belgische wetgeving ter uitvoering van de Europese kaderbesluiten inzake terrorismebestrijding en aanhoudingsbevel (W. 19 december 2003 betreffende het Europees aanhoudingsbevel, strekkende tot omzetting van het kaderbesluit van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel, nr. 2002/584/JBZ). Aangezien het een lang arrest is, begin ik met de belangrijkste principiële overwegingen eruit aan te halen:

B.2.8.1. Dienaangaande zij eraan herinnerd dat België een rechtsstaat is in die zin dat noch de constituerende delen noch de federale instellingen ontkomen aan het toezicht op de verenigbaarheid van hun handelingen met de Grondwet, en dat de Grondwet een stelsel van rechtsmiddelen en procedures in het leven heeft geroepen, waarbij het toezicht op de grondwettigheid van wetgevende handelingen aan het Grondwettelijk Hof is opgedragen.

B.2.8.2. Verder mag de ratificatie van een internationaal verdrag geen inbreuk maken op de in de Grondwet vastgestelde bevoegdheidsregeling en dus op de autonomie van het Belgische grondwettelijk rechtsbestel waarvan het Hof krachtens de hem door de Grondwet verleende bevoegdheid de eerbiediging verzekert.

B.2.8.3. De grondrechten vormen een integrerend deel van de Grondwet waarvan het Hof de eerbiediging verzekert. Het Hof laat zich daarbij leiden door de Grondwet zelf alsmede door de aanwijzingen die te vinden zijn in de internationale rechtsinstrumenten inzake de bescherming van de rechten van de mens die in de Belgische rechtsorde zijn gerecipieerd. Aan het EVRM komt in dit opzicht bijzondere betekenis toe.

B.2.8.4. Voorts volgt uit de rechtspraak van het Hof dat de eerbiediging van de mensenrechten een vereiste is voor de grondwettigheid van elke overheidsbeslissing en dat beslissingen die onverenigbaar zijn met de eerbiediging van deze rechten, in de Belgische rechtsstatelijke rechtsorde niet toelaatbaar zijn.

B.2.8.5. Uit al het bovenstaande volgt dat ook bij een internationaal verdrag opgelegde verplichtingen geen afbreuk kunnen doen aan de grondwettelijke beginselen, waaronder het beginsel dat alle overheidsbeslissingen de grondrechten moeten eerbiedigen, wat een voorwaarde is voor hun grondwettigheid, die door het Hof dient te worden gecontroleerd in het kader van de krachtens de Grondwet ingerichte procedures.

B.2.8.6. Dienaangaande dient te worden beklemtoond dat de door het Grondwettelijk Hof te verrichten grondwettigheidscontrole in een context als de onderhavige betrekking heeft op de internrechtelijke beslissing, *in casu* een wet, die ertoe strekt het krachtens een internationaal verdrag genomen Kaderbesluit uit te voeren, en niet op dit laatste als zodanig.

B.2.8.7. Wat meer bepaald een wetgevende handeling betreft die beoogt uitvoering te geven aan een krachtens art. 34 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (hierna EU-Verdrag) vastgesteld Kaderbesluit, kan het Grondwettelijk Hof in het kader van de door de Grondwet verleende exclusieve bevoegdheid dus niet de grondwettigheid van dit door de Europese Unie vastgestelde Besluit controleren.

B.2.8.8. Ook impliceert een arrest van dit Hof waarbij wordt vastgesteld dat een wetgevende handeling ter uitvoering van een dergelijk Kaderbesluit strijdig is met de Grondwet, niet dat wordt getornd aan de voorrang van dat Kaderbesluit op internationaalrechtelijk vlak.

B.2.8.9. Zo heeft het Hof reeds een wetsbepaling tot omzetting van een Europese Richtlijn nietig verklaard, na de grondwettigheid ervan te hebben gecontroleerd in het licht van de betrokken Richtlijn en een schending van grondwettelijke beginselen te hebben vastgesteld (arrest nr. 10/2008 van 23 januari 2008, vernietiging van een onderdeel van art. 18, tweede lid, van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, gewijzigd bij artikel 30, 2° van de wet van 12 januari 2004).

B.3.0.3. Het is juist dat art. 34 van de Grondwet bepaalt dat 'de uitoefening van bepaalde machten door een verdrag of door een wet kan worden opgedragen aan volkenrechtelijke instellingen'. Deze bepaling kan evenwel niet aldus worden opgevat dat zij een afwijking toestaat op de grondwettelijke rechten en vrijheden.

B.3.0.4. Art. 34 van de Grondwet biedt immers eenszins de mogelijkheid om de beginselen die behoren tot de grondslagen van de Belgische rechtsorde op de helling te zetten. Tot deze beginselen behoort het beginsel van de bescherming van de grondrechten, dat mede betrekking heeft op de controle door de Belgische rechter van de wettigheid van beslissingen van Belgische overheden, meer bepaald van hun verenigbaarheid met deze grondrechten.

B.3.0.6. Een vrijstelling van de litigieuze wet van iedere vorm van rechterlijke controle van de verenigbaarheid ervan met de grondrechten die haar oorsprong zou vinden in de vermeende absolute voorrang van de Kaderbesluiten van de Europese Unie waaraan deze wet uitvoering beoogt te geven, kan evenmin worden gebaseerd op de positie die de uit de Europese verdragen voortvloeiende verplichtingen zouden innemen in de hiërarchie van de normen in de Belgische rechtsorde.

B.3.0.8. De voorrang van het Europees gemeenschapsrecht op het interne recht strekt zich immers niet uit tot de Grondwet en tot de grondwettelijke rechten en vrijheden.

B.3.0.9. Deze uitlegging vindt steun in art. 142 van de Grondwet en de ter uitvoering ervan aangenomen Bijzondere Wet, krachtens dewelke ook wetten ter ratificatie van internationale verdragen inbegrepen de Europese Verdragen, door dit Hof aan de Grondwet kunnen worden getoetst.

B.3.1.6. De toetsing door het Hof van de grondwettigheid van een handeling van de wetgevende macht is immers in een rechtsgemeenschap de uitdrukking van een constitutionele garantie waarop een internationale overeenkomst geen inbreuk kan maken.

B.3.2.6. Uit het bovenstaande volgt dat het Grondwettelijk Hof overeenkomstig de hem bij de Grondwet verleende bevoegdheden de grondwettigheid van alle

wetgevende handelingen, daaronder begrepen de wetten die, zoals de litigieuze wet, beogen uitvoering te geven aan krachtens art. 34 van het EU-Verdrag vastgestelde Kaderbesluiten, in beginsel volledig dient te toetsen aan de grondrechten die deel uitmaken van de Belgische Grondwet.

LOGICA ZELVE

Het Hof stelt dus heel duidelijk dat binnen de Belgische rechtsorde de Grondwet, en met name de bepalingen inzake grondrechten, *supreme law of the land* zijn, waaraan geen afbreuk kan worden gedaan op grond van de zogenaamde voorrang van beslissingen van de EU of andere supranationale instellingen (zoals de VN). Het Hof besliste dit al impliciet in arrest 10/2008 (beroepsgeheim van de advocaat), maar niet in zo principiële bewoordingen. Dat arrest hield immers enerzijds een grondwetsconforme interpretatie in van sommige bepalingen van de witwaswet (die duidelijk restrictiever was dan de interpretatie die het Hof van Justitie van de EG aan de overeenstemmende bepalingen van de richtlijn gaf) en anderzijds de vernietiging van een bepaling die weliswaar niet letterlijk uit een richtlijn was overgenomen, maar er toch door was opgelegd.

Het arrest van 7 september gaat weliswaar in tegen een zekere doctrine van het Hof van Cassatie, maar is eigenlijk de logica zelve in een grondwettelijke rechtstaat: noch de wetgevende noch de uitvoerende macht heeft immers de bevoegdheid om zonder grondwetswijziging verdragen te sluiten of te ratificeren die rechtstreeks of onrechtstreeks (dit is door de in uitvoering van een bevoegdheidsdelegatie genomen beslissingen) de Grondwet schenden.

In concreto ging het om de bescherming van de persoonlijke vrijheid en met name de uitleg van het legaliteitsbeginsel in strafzaken. Het kaderbesluit legt immers in een aantal gevallen de uitlevering op voor feiten die in het uitleverende land niet strafbaar zijn. Dit is uit het oogpunt van het legaliteitsbeginsel niet problematisch, voor zover de feiten wel strafbaar zijn op de plaats waar ze gepleegd zijn. Maar het kaderbesluit legt een uitlevering op voor feiten gepleegd in een derde land en waarvoor zowel de verzoekende staat als de uitleverende staat een extraterritoriale strafwet kennen, ook al zijn de feiten niet strafbaar waar ze gepleegd zijn. Het legt ook de regel op van artikel 6, 5° van de omzettingwet, volgens dewelke er kan (weliswaar niet moet) worden uitgeleverd voor feiten die in een derde land gepleegd zijn, die daar niet strafbaar zijn en die ook in het uitleverende land niet onder een extraterritoriale strafwet vallen.

Beide zijn in strijd met het legaliteitsbeginsel van artikel 14 van de Grondwet en artikel 7 van het EVRM: de feiten moeten immers strafbaar zijn op de plaats waar ze gepleegd worden. Inderdaad kan men niet licht gaan over de aantasting van de grondwettelijke garanties door het kaderbesluit. In de lijst van mogelijke misdrijven staan er enkele waarvoor de strafbaarstellingen in de verschillende Europese lidstaten sterk uiteenlopen, en waar de strafbaarstelling die men in sommige landen vindt in andere duidelijk in strijd zou zijn met de grondwettelijke

vrijheden. Denken we maar aan de soms buitensporige strafbaarstellingen voor racisme in sommige lidstaten of voor medewerking aan beweerdelijk terroristische organisaties in bijvoorbeeld Spanje. Bovendien zijn de procedurele waarborgen voor de verdachten in sommige landen ook duidelijk zwakker dan in andere.

Beste lezer, het bovenstaande arrest bestaat niet. Maar de erin gemaakte redenering heb ik niet uitgevonden. Het betreft een parafraze van de motieven van het arrest van het Hof van Justitie van de EG van 3 september 2008 in de zaken Kadi en al Barakaat (C-402/05 en C-415/05). Dat gaat over de verhouding tussen het supranationale recht van de VN (internationaalrechtelijk bindende beslissingen van de Veiligheidsraad) en het Europees primair recht, wanneer een beslissing ter uitvoering van het eerste in strijd komt met de grondrechten die deel uitmaken van het tweede. Het Hof van Justitie heeft terecht gekozen voor een voorrang van de 'constitutionele' grondrechten boven de blinde uitvoering van de beslissingen van de Veiligheidsraad.

Nu heb ik er mijn twijfels over of dat Hof dezelfde consequentie aan de dag zou leggen, maar de Gulden Regel noopt ons ertoe om die redenering ook toe te passen op de verhouding tussen het Europees gemeenschapsrecht en nationale omzettingbepalingen die strijdig zijn met de nationale Grondwet. En dus heb ik de overwegingen in die zin geparafraseerd. Het resultaat zijn de overwegingen die we zouden kunnen vinden in de arresten van ons Grondwettelijk Hof indien het die logica expliciet doortrekt.

Ons Grondwettelijk Hof heeft gelukkig nooit principieel de voorrang van het volkenrecht of het Europees recht op de Grondwet aangevaard, maar heeft de voorrang van de Grondwet anderzijds niet altijd even uitdrukkelijk of rechtlijnig verdedigd, wat des te meer noodzakelijk is nu het Hof van Cassatie in deze dwaalt. Het witwasarrest van 10 januari 2008 gaat al sterk in die richting. Maar in arrest nr. 128/2007 van 10 oktober 2007 over de genoemde wet van 19 december 2003 werd het beroep tot vernietiging verworpen, onder meer door de redenering van het Hof van Justitie, dat tot geldigheid van het kaderbesluit besloot, gewoon door te trekken naar de omzettingwet. Evenwel is al gebleken dat de Belgische Grondwet in meerdere opzichten sterkere waarborgen bevat voor de rechten en vrijheden van de burger dan het Europees primair recht zoals het door het Hof van Justitie wordt uitgelegd. Arrest nr. 128/2007 ging mijns inziens dan ook wat kort door de bocht.

Het valt te hopen dat het Grondwettelijk Hof, wanneer de kans zich aanbiedt, de redenering van het Hof van Justitie uit het arrest van 3 september zal doortrekken naar de verhouding tussen Grondwet en Europees recht en dat het Hof van Justitie zelf en al wie - terecht - het arrest van 3 september toejuicht, zo consequent zullen zijn om de voorrang van de nationale Grondwet te erkennen.

(De auteur is advocaat)