

# De externe effecten van het échec van de Belgische genocidewet

*Prof. Dr. Menno Kamminga<sup>1</sup>*

## INLEIDING

Andere sprekers tijdens deze studiedag hebben reeds de opkomst en de ondergang van de genocidewet belicht. Ik zal proberen de vraag te beantwoorden welke gevolgen deze affaire buiten België heeft gehad. Heeft België's worsteling met de genocidewet *per saldo* een positief effect gehad op de strijd tegen de straffeloosheid van internationale misdrijven? Of moeten de gevolgen hiervan juist negatief worden gewaardeerd?

## POSITIEVE EFFECTEN

In de eerste plaats heeft de Belgische genocidewetgeving ongetwijfeld bijgedragen aan de internationale 'herontdekking' van het begrip universele jurisdictie. Toen de wet van 16 juni 1993 tot stand kwam was vervolging op basis van universele jurisdictie in feite alleen bekend uit de juridische handboeken. Het beginsel kwam weliswaar voor in enkele verdragen, maar het werd in de praktijk nooit toegepast. De eerste echte toepassing van het universaliteitsbeginsel was de veroordeling van de Bosnische oorlogsmisdadiger Refik SARIC in Denemarken in 1994.

De Belgische wet was zijn tijd ver vooruit doordat hij een groot aantal vernieuwende elementen in zich verenigde:

- de toepasselijkheid van universele jurisdictie op oorlogsmisdrijven begaan in niet-internationale conflicten
- de mogelijkheid om personen te vervolgen die zich niet op Belgisch grondgebied bevonden
- de afwezigheid van enige vorm van immuniteit
- de mogelijkheid van burgerlijke partijstelling.

In 1999 werd het bereik van de wet bovendien nog uitgebreid met genocide en misdrijven tegen de mensheid. Hoewel uiteindelijk geen enkele staat deze combinatie van elementen in zijn wetgeving heeft overgenomen, vormde de Belgische wet wel een uiterst nuttige kapstok voor NGOs die zich in andere

---

<sup>1</sup> Hoogleraar internationaal recht, Universiteit Maastricht, co-directeur, Maastrichts Centrum voor de Rechten van de Mens, en rapporteur voor de International Law Association inzake universele jurisdictie.

landen beijverden om zo liberaal mogelijke wetgeving geïntroduceerd te krijgen. De wet fungeerde in feite 10 jaar lang als een internationaal ijkpunt van wat op dit terrein mogelijk en wenselijk is.

Tot veler verbazing bleek de wet in de praktijk wel degelijk werkbaar te zijn, althans met betrekking tot daders die zich in België bevonden en waarbij het probleem van strafrechtelijke immuniteit niet speelde. Nogal wat deskundigen hadden immers voorspeld dat de wet slechts een papieren tijger was. Deze pessimisten kregen echter ongelijk toen de ‘vier van Butare’ in 2001 in Brussel werden veroordeeld voor hun aandeel in de genocide in Rwanda. Inmiddels waren er naast Denemarken ook veroordelingen op basis van universele jurisdictie geweest in Duitsland, Oostenrijk en Zwitserland. Het proces tegen de ‘vier van Butare’ was echter uniek, omdat voor het eerst een jury beklaagden schuldig achtte op basis van universele jurisdictie.

## NEGATIEVE EFFECTEN

De genocidewet heeft daarnaast ook een aantal negatieve effecten gehad. In de eerste plaats is er de uitspraak van het Internationaal Gerechtshof in de zaak YERODIA (Congo v. België) van 14 februari 2002. De Congolese klacht betrof precies de volkenrechtelijk meest controversiële aspecten van de genocidewet, nl. de mogelijkheid om *in absentia* te vervolgen en de afwezigheid van enige vorm van strafrechtelijke immuniteit voor de beklagde. Het lag voor de hand dat het doorgaans zeer behoudende Internationaal Gerechtshof zich over deze aspecten kritisch zou uitlaten.

Om voor mij nog steeds onduidelijke redenen insisterde Congo uiteindelijk niet met haar bezwaren tegen de vervolging *in absentia* van de heer Yerodia, zodat het Hof zich daarover niet uitgesproken heeft. Niettemin uitten enkele rechters zich in hun individuele opinies zeer kritisch over het begrip ‘universele jurisdictie’ en dit heeft het aanzien van het begrip uiteraard geen goed gedaan.

Wat betreft de vermeende immuniteit van de Minister van Buitenlandse Zaken, schaarde het Hof zich achter het standpunt van Congo, zodat voorlopig moet worden aangenomen dat staatshoofden en ministers van buitenlandse zaken tijdens hun ambtsperiode buitenslands niet kunnen worden vervolgd, zelfs niet voor internationale misdrijven. Het Hof voegde daaraan nog de uiterst ongelukkige opmerking toe dat een niet langer in functie zijnde hoge ambtsdrager in het buitenland wel vervolgd kan worden, maar dan alleen voor misdrijven die in een privé-hoedanigheid werden gepleegd (para. 61). Zonder de Belgische genocidewet zou Congo’s klacht niet voor het Hof zijn beland en zou het Hof niet de gelegenheid zijn geboden dergelijke voor de rechtsontwikkeling schadelijke uitspraken te doen.

Een minstens even schadelijk gevolg van de toepassing van de genocidewet werd gevormd door de zeer kritische reactie van de kant van de Verenigde Staten en Israël, die erdoor werd uitgelokt. Getergd door de aanklachten die in België werden ingediend tegen hoge functionarissen uit deze staten, dreigden deze twee staten met verregaande represailles indien de wet niet zou worden ingetrokken. Hoewel deze staten zelf een flinke kluit boter op het hoofd hebben wat betreft de uitoefening van extraterritoriale jurisdictie, uitten zij zich zeer kritisch ten aanzien van de volkenrechtelijke toelaatbaarheid van de vervolging van internationale misdrijven op basis van het beginsel van universele jurisdictie. De Amerikaanse en Israëliëse standpunten en dreigementen leverden statenpraktijk op die ongetwijfeld in aanmerking zal worden genomen door het Internationaal Gerechtshof in het nog hangende geschil van Congo tegen Frankrijk. Dit geschil gaat ook over vervolging op basis van universele jurisdictie van Congolese hoge gezagsdragers, dit maal in Frankrijk.

## DE BALANS

*Per saldo* denk ik dat het experiment met de Belgische genocidewet de internationale strijd tegen de straffeloosheid geen goed heeft gedaan. Doordat de wet en de toepassing ervan door vrij veel juristen als een uitwas werd beschouwd is het begrip ‘universele jurisdictie’ bij sommigen in een kwaad daglicht komen te staan. Hierdoor zijn nogal wat staten kopschuw geworden bij de invoering van wetgeving op dit terrein. Weinige regeringen zijn bereid de gecombineerde toorn van de Verenigde Staten en het Internationaal Gerechtshof te riskeren ten behoeve van de slachtoffers van in andere staten gepleegde misdrijven.

Het valt mij niet gemakkelijk om deze conclusie te trekken. Ik vind het niet prettig mijn Belgische collega's, die deze wet met de beste bedoelingen hebben opgesteld, de les te lezen. Maar het moet denk ik wel gezegd worden om hieruit lering te trekken voor de toekomst.

De Belgische overheid had zich het controversiële karakter van de wet, en de tegenkrachten die erdoor zouden worden opgeroepen, beter moeten realiseren. Men had eerder moeten bedenken dat men deze tegenkrachten niet alleen het hoofd zou kunnen bieden en daarom buitenlandse steun moeten zoeken, bijvoorbeeld in het kader van de Europese Unie. Om zich te verzetten tegen de Amerikaanse aanvallen op het Internationaal Strafhof heeft de EU een krachtig gezamenlijk standpunt ingenomen. Hierdoor werd voorkomen dat de lidstaten uit elkaar gespeeld zouden worden. Met betrekking tot vervolging op basis van universele jurisdictie is zo'n gezamenlijk standpunt nooit geformuleerd.

De schuld ligt echter niet alleen bij de Belgische overheid, maar ook bij de NGO's en de advocaten die misbruik hebben gemaakt van de genocidewet.

Door de mogelijkheden van de burgerlijke partijstelling tot op het bot uit te buiten en daaraan maximale publiciteit te verlenen, hebben zij de ondergang van de wet helpen bevorderen. Het langetermijnbelang van de slachtoffers werd door deze groep zonder veel nadenken opgeofferd aan publicitaire succesjes op de korte termijn.

De les die hieruit getrokken moet worden is dat in de strijd tegen de straffeloosheid alleen met kleine stapjes voortgang kan worden geboekt. De gevestigde belangen die op het spel staan moeten niet worden onderschat. Wie in één keer te ver wil springen loopt het risico zo veel tegenkrachten op te roepen dat het kaartenhuis ineenstort.