

ANNOTATIE

Hussein t. België (EHRM, nr. 45187/12) – Afschaffing van universele bevoegdheid in lopende strafprocedure niet strijdig met art. 6 EVRM

S. Dewulf

*Annotatie bij Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 16-03-2021,
ECLI:CE:ECHR:2021:0316JUD004518712 (EHRC-2021-0095)*

1. Met de wet van 5 augustus 2003^[1] besloot de Belgische wetgever haar vroegere ‘genocidewet’^[2] – gericht op het strafbaar stellen van genocide, misdaden tegen de mensheid en oorlogsmisdaden – in te trekken en de nuttige bepalingen ervan te integreren in het Belgische Strafwetboek en Wetboek van Strafvordering. De aanleiding hiervoor was de internationale diplomatieke, politieke en juridische storm waarin België was terecht gekomen doordat het in zijn vroegere genocidewet had voorzien in een nagenoeg absolute universele jurisdictie, met weinig tot geen filters, waarbij ook buitenlandse slachtoffers door de figuur van de burgerlijke partijstelling strafprocedures konden opstarten. Het gevolg was, dat er allerhande klachten werden neergelegd tegen verscheidene hooggeplaatste buitenlandse regeringsleden en andere functionarissen voor verschillende oorlogs- of andere internationale misdaden die beweerdelijk waren gepleegd in het buitenland, ook voor situaties waar België zelf op geen enkele wijze bij betrokken was. Zodus werden bijvoorbeeld de toenmalige Israëliëse leider Ariël Sharon, de Amerikaanse president George W. Bush en de Cubaanse leider Fidel Castro opeens geconfronteerd met Belgische strafklachten. Onder de immense druk die daarop volgde, wilde de Belgische overheid met de wetswijziging meer beperkingen en filters inbouwen door voornamelijk als vereiste voorop te stellen dat er een band moest bestaan tussen de beweerde misdaad en België in hoofde van de dader dan wel het slachtoffer, en dit in eerste instantie – zij het niet exclusief – op grond van nationaliteit.^[3]

2. De wet van 5 augustus 2003 vormde echter geen toonbeeld van weloverwogen regelgevend werk dat volgde uit een gerijpt denkproces. Het was eerder het haastig resultaat van een groeiend internationaal politiek probleem, waardoor de wet zelf verschillende hiaten, fouten en pijnpunten vertoonde.[4] Het falen van de Belgische wetgever leidde tot verschillende juridische procedures voor het Belgische Grondwettelijk Hof (toen nog onder de benaming Arbitragehof) waarin het meerdere ongerechtvaardigde ongelijkheden vaststelde.[5] Een zeer betwist punt betrof de overgangsregeling die was voorzien in de wet van 2003 voor zaken die reeds lopende waren op de datum van haar inwerkingtreding. In essentie moesten op deze zaken de nieuwe bevoegdheidsregelen worden toegepast, die in de plaats kwamen van de vroegere universele bevoegdheid. De zaken die niet voldeden aan deze nieuwe criteria moesten kortweg beëindigd worden. Niettemin had de wetgever voorzien in één uitzondering: liep er reeds een gerechtelijk onderzoek én was er al een onderzoekshandeling gesteld op de datum van inwerkingtreding, dan kon de zaak wel doorgang vinden als ofwel op het moment van het instellen van de strafvordering er minstens één klager was met de Belgische nationaliteit, ofwel op de datum van inwerkingtreding van de wet er minstens één vermoedelijke dader in België zijn hoofdverblijfplaats had. Het Arbitragehof vond deze regeling evenwel discriminatoir, omdat erkende vluchtelingen niet dezelfde behandeling kregen als Belgische klagers, en vernietigde daarop in 2006 voor een groot deel de overgangsbepaling[6], ook al had de wetgever ondertussen een herstelwet gemaakt om net aan deze lacune te voldoen. Deze wet werd wel pas gepubliceerd na het vellen van het arrest van het Arbitragehof[7] waardoor vanuit temporeel oogpunt een juridisch eigenaardige situatie was gecreëerd[8].

3. De verschillende procedures die waren opgestart op grond van de oude genocidewet dienden dus principieel heronderzocht te worden op grond van de criteria van de nieuwe wet. Ten gevolge hiervan werden een heel deel van de zaken stopgezet, aangezien ze niet voldeden aan deze nieuwe vereisten. Dit was ook het lot dat de strafklacht *in casu* was ondergaan. Op 20 december 2001 hadden 7738 Jordaanse personen zich burgerlijke partij gesteld tegen 74 voornamelijk hooggeplaatste ambtenaren van Koeweit wegens beweerdelijke daden van genocide die zouden gepleegd zijn ten tijde van de eerste Golfoorlog, toen Jordaans-Palestijnse inwoners van Koeweit bestraft en uitgezet werden naar Jordanië. De eerste rechter (de Brusselse raadkamer) oordeelde in 2008 dat de vervolging onontvankelijk was. Verschillende van de bewuste ambtenaren zouden een volkenrechtelijke immuniteit genieten en de aangevoerde feiten zouden geen genocide, misdaden tegen de mensheid of oorlogsmisdaden in de zin van art. 136*bis-quater* van het Strafwetboek uitmaken. In beroep echter oordeelde de tweede rechter (de Brusselse kamer van inbeschuldigingstelling) in een arrest van 2010 dat de Belgische rechtbanken wél bevoegd waren en gelastte daarbij de onderzoeksrechter om nieuwe onderzoeksdaten te stellen. Hiertegen tekenden de verdachten

dan weer een voorziening aan bij het Hof van Cassatie, dat het arrest van de kamer van inbeschuldigingstelling vernietigde en de zaak terugwees naar de kamer van inbeschuldigingstelling voor een nieuwe beoordeling. Volgens het Hof van Cassatie, dat zich hiervoor beriep op de nochtans vernietigde overgangsbepaling[9], was kortweg niet voldaan aan de wettelijk voorgeschreven voorwaarden om de zaak niet te onttrekken daar er niet tijdig een onderzoekshandeling was gesteld[10]. In zijn herkansing sloot de kamer van inbeschuldigingstelling zich wel aan bij de raadkamer en bij het Hof van Cassatie en besloot dat de strafvordering niet ontvankelijk was. De aangeklaagde feiten maakten geen kernmisdriven uit en, zelfs al was dit wel het geval geweest, was er op het ogenblik van de inwerkingtreding van de wet nog steeds geen onderzoekshandeling gesteld. Hiertegen gingen de klagers opnieuw naar het Hof van Cassatie, maar tevergeefs. Opnieuw stelde het Hof van Cassatie dat er nog steeds geen onderzoekshandeling was gesteld, waarbij het aangaf dat noch het proces-verbaal waarin de burgerlijke partijstelling werd geacteerd, noch de stukken betreffende de overdracht of mededeling van het dossier aan het openbaar ministerie, gezien kunnen worden als 'onderzoekshandelingen' in de zin van de wet van 2003, daar deze stukken niet het begin vormen van het eigenlijke onderzoek. Als onderzoekshandelingen in de zin van deze wet, stelde het Hof, moeten gezien worden alle handelingen waarbij de onderzoeksrechter, bij de uitoefening van zijn opdracht om de waarheid te achterhalen, de inlichtingen vergaart die relevant zijn voor de berechting van de zaak.[11]

4. Hiermee werd de strafprocedure definitief beëindigd in België, maar daar lieten de klagers het niet bij. Ze trokken naar het EHRM te Straatsburg en betoogden in essentie dat door deze uitspraken hun rechten vervat in artt. 6 en 13 EVRM geschonden werden. In het hier besproken arrest *Hussein en anderen t. België* verwierp het Hof evenwel deze klacht als ongegrond.[12]

5. Allereerst poneerden de verzoekers dat hun klacht met burgerlijke partijstelling in strijd met art. 6, lid 1 EVRM verworpen was omdat deze beslissing onvoldoende gemotiveerd zou geweest zijn. Volgens het Hof, dat daarbij aansloot bij reeds gevestigde rechtspraak[13], is het burgerlijke luik van art. 6, lid 1 EVRM wel degelijk van toepassing op klachten met burgerlijke partijstelling.[14] Niettemin vervolgde het EHRM met de onmiddellijke vaststelling ten gronde dat de dubbele motivering die de Brusselse kamer van inbeschuldigingstelling had gegeven – namelijk dat de feiten niet gekwalificeerd konden worden als kernmisdrif conform de Belgische strafwet en dat er geen sprake was geweest van de vereiste tijdige onderzoekshandeling – principieel volstond om de uitspraak te rechtvaardigen. Meer nog, elke van deze twee gronden op zich was al voldoende geweest.[15] Ook vond het EHRM de beslissing van het Hof van Cassatie om niet meer de kwalificatie zelf te onderzoeken (eerste grond) omdat de strafvordering al onontvankelijk was bevonden wegens een andere reden

(omdat er geen tijdige onderzoekshandeling was gesteld) niet vatbaar voor kritiek.[16] De enige kwestie die derhalve voorlag, was de vraag of de interpretatie die de Belgische rechters hadden gegeven aan de notie van onderzoekshandeling wel de toets van art. 6, lid 1 EVRM doorstond. Volgens het EHRM was dit inderdaad het geval: zowel de kamer van inbeschuldigingstelling als het Hof van Cassatie – en de advocaat-generaal in zijn conclusie – hadden dezelfde interpretatie gegeven aan de notie ‘onderzoekshandeling’, waarbij in het bijzonder de kamer van inbeschuldigingstelling en het Hof van Cassatie expliciet hadden verduidelijkt dat de verschillende akten naar waar de klagers zelf hadden verwezen (PV van burgerlijke partijstelling, stukken betreffende de overdracht van het dossier naar en de saisine van het openbaar ministerie) niet als dusdanig gekwalificeerd konden worden. Naar mening van het EHRM was dit een specifiek en uitdrukkelijk antwoord op het middel van de verzoekers.[17] Een belangrijk argument in het voordeel van de verzoekers was nochtans dat deze interpretatie niet noodzakelijk in lijn was met eerdere gevestigde rechtspraak. Overeenkomstig de klassieke visie, óók die van het Hof van Cassatie, in het kader van de leer van de Belgische verjaringsregelen, wordt een klacht met burgerlijke partijstelling immers op zich wel als onderzoeksdaad gezien.[18] Toch kon volgens het EHRM deze nieuwe en afwijkende invulling die specifiek gegeven werd door de Belgische rechters aan deze notie in het licht van de wet van 2003 niet als een willekeurige of manifest onredelijke interpretatie worden gezien. Het EHRM stelde vast dat deze lezing volledig strookte met de wil van de Belgische wetgever en, zoals ook de Belgische autoriteiten eerder in de procedure hadden bemerkt, een zinvolle invulling gaf aan de overgangsbepaling, waar de ruimere interpretatie van de notie ‘onderzoekshandeling’ van de klagers (die stelden dat elke handeling die de verjaring van de strafvordering onderbrak als dusdanig aangemerkt moest worden) elke zin zou wegnemen van deze overgangsbepaling. In die lezing zou immers elke opening van een strafdossier als ‘onderzoekshandeling’ gezien moeten worden, waardoor veel meer reeds geopende strafzaken dus voortgang hadden kunnen vinden – hetgeen de Belgische wetgever net *niet* wilde bereiken met de overgangsbepaling. De klagers wierpen nog op dat er in hun zaak wel degelijk nog andere handelingen waren gesteld (o.m. het onderzoek naar de immuniteit van de verdachten) en dat deze handelingen ten onrechte niet in aanmerking waren genomen, waar ze mogelijk wel hadden gezien kunnen worden als tijdige onderzoekshandelingen. Het EHRM constateerde op dit punt droogweg dat de klagers zelf hadden nagelaten om naar deze andere handelingen te verwijzen in hun procedure voor het Hof van Cassatie, waardoor ze zelf het onderzoek van dit laatste beperkt hadden tot de andere benoemde handelingen. Als dusdanig kon dit volgens het Hof dan ook niet als motiveringsgebrek in strijd met art. 6, lid 1 EVRM verweten worden aan de Belgische rechters.[19]

6. In een tweede luik argumenteerden de verzoekers dat de wetswijziging hun recht op

toegang tot een rechter geschonden had, maar ook dit kon het EHRM niet overtuigen. Het Hof benadrukte meteen dat het *in casu* enkel ging om het recht op toegang in een burgerlijke aangelegenheid, waardoor het de beginselen die het uiteen had gezet in de zaak *Naït-Liman* – en waarin het Hof al had aangegeven dat dit recht niet absoluut was, zij het dat beperkingen wel een legitiem oogmerk moeten nastreven en het beginsel van de proportionaliteit in acht moeten nemen[20] – wederom kon toepassen. Het EHRM was om te beginnen van oordeel dat de Belgische wetgever wel degelijk een legitiem doel voor ogen had middels het invoegen van de beperkingen, met name om een goede rechtsbedeling te waarborgen, gelet op de logistieke en diplomatieke problemen waartoe een ongebreidelde toepassing van de oorspronkelijke genocidewet had geleid[21], een vaststelling die inderdaad bijgetreden kan worden. Ook bevestigde het Hof, eveneens in navolging van zijn uitspraak in *Naït-Liman*[22], dat er geen verplichting voortvloeit uit het internationaal recht of het EVRM om universele burgerlijke jurisdictie te vestigen voor internationale misdrijven, en dat het vooropstellen van een band met de Staat waar de procedure plaatsvindt op zich niet onredelijk was. Als dusdanig kon het legitiem oogmerk niet in vraag gesteld worden.[23] De kernvraag bleef echter of het wijzigen van de procedure, zelfs in het licht van dit legitiem oogmerk, proportionele gevolgen had voor de verzoekers. Het Hof merkte daarbij op dat de klacht was neergelegd in 2001, de wetswijziging werd doorgevoerd in 2003 maar pas in de periode 2008-2012 de verzoekers werden geconfronteerd met rechterlijke beslissingen dat hun procedure, gelet op de overgangsbepaling uit 2003, alsnog onontvankelijk was. Ook stelde het Hof vast dat de notie ‘onderzoekshandeling’ niet omschreven was in de wet en tot verschillende interpretaties had geleid. Niettemin, stelde het Hof, eenmaal het Hof van Cassatie het belang van het hebben plaatsgevonden van een tijdige onderzoekshandeling had benadrukt in zijn arrest van 8 december 2010, wisten de verzoekers dat dit het kerncriterium was. Desondanks hadden ze zelf hun middelen beperkt tot slechts enkele onderzoekshandelingen en andere handelingen niet opgenomen in hun argumentatie. Het Hof van Cassatie was hier aan gebonden, ook al waren er in hun zaak mogelijk wel degelijk reeds andere handelingen gesteld die wel als onderzoekshandeling hadden kunnen gezien worden in de zin van de overgangsbepaling. Gelet ook op het gegeven dat de motivering die door de Belgische rechters gegeven was noch willekeurig, noch manifest onredelijk was, besloot het Hof dan ook dat het verwerpen van de klacht in kwestie, in het licht van het legitiem oogmerk, niet disproportioneel was, waardoor ook op dit punt art. 6, lid 1 EVRM niet geschonden werd.[24]

7. Het staat vast dat een Staat zijn strafprocedurele regelgeving mag wijzigen, en nieuwe bepalingen zelfs met onmiddellijke ingang van toepassing mag verklaren op lopende gedingen.[25] Deze zaak bevestigt echter nogmaals dat dit alles wel dient te gebeuren in overeenstemming met de principes van een eerlijke procesgang zoals deze vervat liggen in art. 6 EVRM. Opvallend in deze uitspraak is nochtans hoe het Hof de verantwoordelijkheid op

verschillende momenten bij de verzoekers zelf lijkt te leggen. Het EHRM gaf namelijk meermaals aan dat ze mogelijk een punt hadden, en dat hun klacht misschien wel doorgang had kunnen (moeten) vinden, maar dat ze zelf hadden nagelaten dit correct te argumenteren voor de Belgische rechters, en dat dit dan ook niet meteen aan de Belgische rechters verweten kon worden. Zodoende kon het Hof ook de Belgische wet en de juridische uitspraken in het licht van art. 6 EVRM afschermen. Dat de Belgische wetgever een legitiem doel nastreefde met de wetswijziging en de overgangsbepaling – en dus het willen afschaffen van ongelimiteerde (burgerlijke) universele bevoegdheid – kan aanvaard worden. Echter mag niet uit het oog verloren worden dat de wetgever zelf ook de penibele situatie had gecreëerd waarin de Belgische Staat zich opeens bevond: enerzijds door het initieel invoeren van een nagenoeg absolute universele jurisdictie met de mogelijkheid tot burgerlijke partijstelling zonder specifieke filters, anderzijds door het nadien te willen verhelpen aan de (te voorspellen) problemen middels een wet die allesbehalve kwaliteitsvol kan genoemd worden. De onduidelijke notie ‘onderzoekshandeling’ is hier maar een voorbeeld van. Dat de verschillende rechters (en dan nog geeneens enkel in deze zaak) die zich dienden te buigen over deze wet er veelal ook andere meningen op nahielden, hielp de kwestie ook niet verder. Uit dit arrest blijkt evenwel dat het EHRM ook niet blind (b)lijkt voor de specifieke en gevoelige internationale context. Het Hof bevestigt andermaal principieel dat een Staat onder bepaalde voorwaarden beperkingen mag opleggen aan het recht op toegang tot een rechter, ook voor slachtoffers van zeer ernstige internationale misdrijven. Maar deze hele procedureslag toont vooral ook het grootste belang aan van het feit dat de regelgeving terzake, gezien de internationaal politieke context maar ook uiteraard gelet het gewicht van de desbetreffende internationale misdrijven en het fundamenteel recht van slachtoffers om juridische procedures te initiëren, meticuleus voorbereid moet worden en moet resulteren in een weloverwogen, helder en bovenal correct rechtskader.

Prof.dr. Steven Dewulf

Docent internationaal recht Koninklijke Militaire School België

Hoofddocent internationaal strafrecht Universiteit Antwerpen

[1] *Belgisch Staatsblad* 7 augustus 2003.

[2] Wet 16 juni 1993 betreffende de bestraffing van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht, *Belgisch Staatsblad* 5 augustus 1993, gewijzigd bij de wet van 10 februari 1999, *Belgisch Staatsblad* 23 maart 1999 en de wet van 23 april 2003, *Belgisch Staatsblad* 7 mei 2003.

- [3] Zie artt. 6, 1°bis en 10, 1°bis Voorafgaande Titel Wetboek van Strafvordering.
- [4] Zie hierover ook F. Verbruggen, 'Eindstation Brussel-Sint-Pieters: strafrechtelijke aspecten van de wet', *Jura Falconis*, 2003-04, p. 115-122; S. Dewulf, *A tale that does not want to end: TotalFinaElf en de Belgische rechtsregelen inzake ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht* (noot onder Arbitragehof 21 juni 2006), *Nullum Crimen*, 2006, p. 387.
- [5] Zie o.m. Arbitragehof 23 maart 2005, nr. 62/2005, *Belgisch Staatsblad* 8 april 2005.
- [6] Arbitragehof 21 juni 2006, nr. 104/2006, *Belgisch Staatsblad* 12 juli 2006.
- [7] *Belgisch Staatsblad* 7 juli 2006.
- [8] De wet voegde immers slechts een zinnsnede toe aan de ondertussen vernietigde overgangsbepaling. Zie hierover S. Dewulf, 'De naweëen van de Total-zaak: rechtspreken op grond van een vernietigde wetsbepaling?' (noot onder Hof van Cassatie 8 december 2010), *Rechtskundig Weekblad*, 2011-12, p. 654-658.
- [9] Zie S. Dewulf, *Ibid.*, p. 657-658.
- [10] Hof van Cassatie 8 december 2010, AR P.10.0890.F, ECLI:BE:CASS:2010:ARR.20101208.3.
- [11] Hof van Cassatie 18 januari 2012, AR P.11.1163.F, ECLI:BE:CASS:2012:ARR.20120118.11.
- [12] *Hussein en anderen t. België*, EHRM 16 maart 2021, nr. 45187/12, ECLI:CE:ECHR:2021:0316JUD004518712.
- [13] O.a. *Perez t. Frankrijk*, EHRM 12 februari 2004, n. 427287/99, ECLI:CE:ECHR:2004:0212JUD004728799, CEDH 2004-I, par. 57-72.
- [14] *Hussein e.a.*, reeds aangehaald, par. 36-39.
- [15] *Ibid.*, par. 44.
- [16] *Ibid.*, par. 45-46.
- [17] *Ibid.*, par 48-51.
- [18] Zie bv. Hof van Cassatie 12 januari 2010, AR P.09.1266.N, ECLI:BE:CASS:2010:ARR.20100112.2; R. Declercq, *Beginnelsen van strafrechtspleging*, Mechelen, Kluwer, 2014, nr. 248.
- [19] *Hussein e.a.*, reeds aangehaald, par. 52-56.

[20] *Naït-Liman t. Zwitserland*, EHRM (GK) 15 maart 2018, nr. 51357/07, ECLI:CE:ECHR:2018:0315JUD005135707, par. 112-116.

[21] *Hussein e.a.*, reeds aangehaald, par. 59-64.

[22] *Naït-Liman*, reeds aangehaald, par. 182-198.

[23] *Hussein e.a.*, reeds aangehaald, par. 65.

[24] *Ibid.*, par. 66-74. Het Hof vond het gegeven deze conclusie ook niet meer noodzakelijk om de beweerde schending van art. 13 EVRM afzonderlijk te onderzoeken (par. 77).

[25] C. Van den Wyngaert, S. Vandromme en P. Traest, *Strafrecht en Strafprocesrecht in Hoofdlijnen*, Antwerpen, Gompel&Svacina, 2019, p. 119-120.