

Rolnummer 2913
Arrest nr. 62/2005 van 23 maart 2005

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van de artikelen 16, 2°, en 18, 4°, van de wet van 5 augustus 2003 betreffende ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht, ingesteld door de v.z.w. Ligue des droits de l’homme en de v.z.w. Liga voor Mensenrechten.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en A. Arts, en de rechters P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke en J. Spreutels, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 9 februari 2004 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 10 februari 2004, hebben de v.z.w. Ligue des droits de l'homme, met maatschappelijke zetel te 1190 Brussel, Alsebergsesteenweg 303, en de v.z.w. Liga voor Mensenrechten, met maatschappelijke zetel te 9000 Gent, Van Stopenberghestraat 2, beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 16, 2°, en 18, 4°, van de wet van 5 augustus 2003 betreffende ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 7 augustus 2003, tweede uitgave).

De Ministerraad heeft een memorie ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 30 november 2004 :

- zijn verschenen :

. Mr. V. Sran, advocaat bij de balie te Brussel, *loco* Mr. S. Sarolea, advocaat bij de balie te Nijvel, voor de verzoekende partijen;

. Mr. E. Jacobowitz, tevens *loco* Mr. P. De Maeyer, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers R. Henneuse en E. Derycke verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. In rechte

- A -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

A.1. De verzoekende partijen zijn verenigingen zonder winstoogmerk die tot doel hebben de rechten van de mens te bevorderen los van elke partij- of confessionele binding en waarvan het maatschappelijk doel met name erin bestaat elke willekeurige aantasting van de rechten van een individu of van een gemeenschap te bestrijden.

Zij herinneren aan de rechtspraak van het Arbitragehof en menen derhalve te doen blijken van een belang om de vernietiging te vorderen van de bestreden bepalingen, die de bevoegdheid van de Belgische rechtscolleges om zich over de ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht uit te spreken, aanzienlijk beperken en de controle over de vervolgingen uitsluitend voorbehouden aan de federale procureur, waardoor zij onaanvaardbare discriminaties onder burgers invoeren en afbreuk doen aan het recht op een eerlijk proces.

A.2. De Ministerraad is van mening dat, in tegenstelling tot wat de verzoekende partijen aanvoeren, de bestreden bepalingen niet op willekeurige wijze afbreuk doen aan de rechten van een individu of van een gemeenschap. Gelet op de noodzaak om te doen blijken van een persoonlijk, rechtstreeks en zeker belang zullen de verzoekende partijen concreet moeten aantonen dat de bestreden bepalingen hun maatschappelijk doel in gevaar brengen, doel dat erin bestaat elke willekeurige aantasting van de rechten van een individu of van een gemeenschap te bestrijden.

Ten gronde

A.3. De verzoekende partijen leiden een enig middel af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Door aan de federale procureur de bevoegdheid voor te behouden om vervolgingen in te stellen in de gevallen en voor de misdrijven die zij aanwijzen, wat bijgevolg de mogelijkheid uitsluit om de strafvordering door burgerlijke partijstelling op gang te brengen, en door bovendien te bepalen dat er geen mogelijkheid van verhaal bestaat tegen de beslissing van de federale procureur om geen vervolgingen in te stellen, zouden de bestreden bepalingen een onverantwoord en onevenredig verschil in behandeling invoeren tussen de slachtoffers van de in die bepalingen beoogde misdrijven en de slachtoffers van gemeenrechtelijke misdrijven.

De bestreden bepalingen zouden eveneens afbreuk doen aan het recht op een eerlijk proces, verankerd in artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

A.4.1. Het eerste onderdeel van het middel betreft artikel 16, 2°, derde lid en volgende, van de wet van 5 augustus 2003, dat betrekking heeft op de vervolgingen tegen een vreemdeling die buiten het grondgebied van het Rijk een ernstige schending van het internationaal humanitair recht heeft gepleegd tegen een persoon die, op het ogenblik van de feiten, een Belgische onderdaan is of een persoon die sedert minstens drie jaar effectief, gewoonlijk en wettelijk in België verblijft.

A.4.2. De verzoekende partijen weerleggen de argumenten die de Regering na een opmerking van de Raad van State heeft geformuleerd om de onmogelijkheid om zich voor de ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht burgerlijke partij te stellen, te verantwoorden.

Ten eerste verplicht het internationaal recht volgens de Regering niet om het passief personaliteitsbeginsel als aanknopingspunt te nemen : door in die hypothese in geval van een ernstige schending van het internationaal humanitair recht vervolgingen mogelijk te maken, gaat het Belgisch recht verder dan zijn internationale verbintenissen. Ten tweede vinden die misdrijven hun oorsprong in het internationaal recht; het internationaal recht vereist echter het beginsel van de dubbele strafbaarstelling niet, zodat een misdrijf in het internationaal recht kan bestaan, zonder dat de Staat die strafbaarstelling in zijn intern recht heeft opgenomen. Ten slotte kunnen de schendingen van het internationaal humanitair recht, in tegenstelling tot de gemeenrechtelijke misdrijven, worden vervolgd, zelfs indien de dader niet in België wordt gevonden, terwijl het niet gaat om misdrijven die een wezenlijk bestanddeel van de soevereiniteit van België in gevaar brengen.

De verzoekende partijen zien niet in hoe het passief personaliteitsbeginsel, dat betrekking heeft op het slachtoffer van Belgische nationaliteit of dat sinds minstens drie jaar effectief in België verblijft, de onmogelijkheid om zich burgerlijke partij te stellen, zou verantwoorden. Zij begrijpen evenmin hoe de ontstentenis van het beginsel van dubbele strafbaarstelling of het feit dat de daders kunnen worden vervolgd, ook al zijn zij niet in België gevonden, de uitsluiting van burgerlijke partijstelling zouden verantwoorden.

A.4.3. Gelet op het doel van de burgerlijke partijstelling « bij wege van rechtsvordering », dat erin bestaat het slachtoffer van een misdrijf de mogelijkheid te bieden de strafvordering op gang te brengen en aldus in voorkomend geval het stilzitten van het openbaar ministerie te ondervangen, vormen de slachtoffers van de schendingen van het internationaal humanitair recht onbetwistbaar een categorie die vergelijkbaar is met de slachtoffers van gemeenrechtelijke misdrijven. Door de schendingen van het internationaal humanitair recht in de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering en in het Wetboek van Strafvordering op te nemen, heeft de Regering trouwens te kennen gegeven dat zij de slachtoffers van beide soorten van misdrijven gelijk wil behandelen.

A.4.4. Het verschil in behandeling dat hieruit volgt, is niet evenredig met het nagestreefde doel, namelijk een einde maken aan een politiek misbruik van de vroegere wetgeving, doel dat als gewettigd kan worden beschouwd, maar dat echter niet zou zijn bereikt door de in het geding zijnde bepalingen aan te nemen. Dat

verschil in behandeling is onevenredig, temeer omdat het gaat om de meest ernstige misdrijven en er geen mogelijkheid van verhaal bestaat tegen de beslissing die de federale procureur zou nemen om geen vervolging in te stellen, terwijl die federale procureur per definitie in de onmogelijkheid zal verkeren om alle situaties te vatten die zouden kunnen worden vervolgd, vermits die betrekking hebben op misdrijven die een vreemdeling buiten het grondgebied van het Rijk heeft gepleegd.

A.4.5. De onmogelijkheid om zich burgerlijke partij te stellen en de ontstentenis van een mogelijkheid van verhaal tegen de beslissing van de federale procureur schenden eveneens het recht op een eerlijk proces, verankerd in artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

A.5. Het tweede onderdeel van het middel betreft artikel 18, 4°, van de wet van 5 augustus 2003, dat betrekking heeft op de misdrijven die buiten het grondgebied van het Rijk zijn gepleegd en die België krachtens een regel van internationaal verdrags- of gewoonterecht moet vervolgen.

De verzoekende partijen zetten dezelfde motieven uiteen als die welke hiervoor zijn aangevoerd.

A.6.1. De Ministerraad is van mening dat het beroep onontvankelijk is, in zoverre het de rechtstreekse schending van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens aanvoert, norm waarop het Hof niet rechtstreeks toeziet.

A.6.2. Voor het overige weerlegt de Ministerraad de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Enerzijds, zijn de « gemeenrechtelijke » misdrijven gepleegd op het Belgisch grondgebied en die welke buiten het Belgisch grondgebied zijn gepleegd niet-vergelijkbare categorieën, gelet op het territorialiteitsbeginsel verankerd in artikel 3 van het Strafwetboek - beginsel waarvan op grond van artikel 4 van het Strafwetboek alleen in de bij de wet bepaalde gevallen kan worden afgeweken.

Anderzijds, zijn de door een vreemdeling buiten het Belgisch grondgebied gepleegde misdrijven, bedoeld in artikel 10 van de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering, niet alle met elkaar vergelijkbaar. Aangezien de vervolgingsmogelijkheden voor de misdrijven met betrekking tot de ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht veel ruimer zijn opgevat dan die voor de andere misdrijven - de dader moet niet in België zijn gevonden en het misdrijf moet niet bestaan in het land waar het is gepleegd - is het verantwoord om voor die misdrijven te voorzien in een bijzondere regeling, te dezen een mechanisme waarbij aan het onderzoek en aan het op gang brengen van de vervolgingen een controle voorafgaat.

Overigens, ook al zouden die misdrijven voldoende vergelijkbaar zijn met de gemeenrechtelijke misdrijven of met de andere misdrijven gepleegd door een vreemdeling buiten het Belgisch grondgebied, dan nog meent de Ministerraad dat het ingevoerde onderscheid op een objectief criterium berust.

A.6.3. Door de bestreden wetgeving aan te nemen, beoogde de wetgever een einde te maken aan een misbruik van de vroegere wet door een filterprocedure in te voeren, teneinde te voorkomen dat een toenemend aantal klachten met burgerlijke partijstelling een coherent beleid inzake de bestrijding van de criminaliteit in de weg zou staan. Het door de wetgever nagestreefde doel is gewettigd.

A.6.4. De bestreden bepalingen zijn evenredig met het nagestreefde doel. Gelet op de toename, onder de gelding van de vroegere wet, van het aantal klachten met burgerlijke partijstelling, waarvan verschillende werden ingediend uit politieke overwegingen, los van de doelstellingen die erin bestaan de ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht te bestraffen, heeft de wetgever beslist om in slechts twee welbepaalde situaties de plaats van de burgerlijke partijen te herzien.

De slachtoffers kunnen overigens nog altijd een klacht bij de federale procureur indienen, die een onderzoek zal moeten vorderen, behalve in vier op limitatieve wijze opgesomde gevallen. Bovendien is een eventuele seponering slechts een voorlopige handeling, aangezien de ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht niet kunnen verjaren.

Ten slotte, hoewel de onmogelijkheid van verhaal tegen de beslissing van de federale procureur weinig ideaal is, is zij het noodzakelijke gevolg van de wil om een evenwicht tot stand te brengen tussen het (gehandhaafde) recht van het slachtoffer om te vragen dat een onderzoek wordt geopend en het gewettigd doel dat erin bestaat een einde te maken aan het misbruik van de vroegere wet. Aan de klagers wordt bijgevolg gevraagd vertrouwen te hebben in de federale procureur.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepalingen

B.1.1. Artikel 10 van de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering, zoals gewijzigd door artikel 16, 2°, van de wet van 5 augustus 2003 betreffende ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht (hierna : wet van 5 augustus 2003) dat een nieuw punt 1°bis heeft ingevoegd, luidt :

« Een vreemdeling, behoudens deze genoemd in de artikelen 6 en 7, § 1, kan in België vervolgd worden wanneer hij zich buiten het grondgebied van het Rijk schuldig maakt :

[...]

1°bis. aan een ernstige schending van het internationaal humanitair recht, in boek II, titel *Ibis* van het Strafwetboek omschreven, gepleegd tegen een persoon die, op het moment van de feiten, een Belgische onderdaan is of een persoon die sedert minstens drie jaar effectief, gewoonlijk en wettelijk in België verblijft.

De vervolging, met inbegrip van het onderzoek, kan slechts plaatsgrijpen op vordering van de federale procureur, die eventuele klachten beoordeelt. Tegen die beslissing bestaat geen verhaalsmogelijkheid.

Ingeval, met toepassing van de voorgaande leden, een klacht aanhangig is gemaakt bij de federale procureur, vordert hij dat de onderzoeksrechter naar deze klacht een onderzoek instelt, behalve indien :

1° de klacht kennelijk niet gegrond is; of

2° de feiten bedoeld in de klacht niet overeenstemmen met een kwalificatie van de misdrijven bedoeld in boek II, titel *Ibis*, van het Strafwetboek; of

3° uit deze klacht geen ontvankelijke strafvordering kan volgen; of

4° uit de concrete omstandigheden van de zaak blijkt dat deze zaak, in het belang van een goede rechtsbedeling en met eerbiediging van de internationale verplichtingen van België, aanhangig zou moeten worden gemaakt hetzij bij de internationale rechtscolleges, hetzij voor een rechtscollege van de plaats waar de feiten zijn gepleegd, hetzij voor een rechtscollege van de staat waarvan de dader een onderdaan is of van de plaats waar hij kan worden gevonden, en dit voor zover dit rechtscollege de kenmerken van onafhankelijkheid, onpartijdigheid en billijkheid vertoont, zoals dat onder meer kan blijken uit de relevante internationale verbintenissen waardoor België en deze Staat gebonden zijn.

Indien de federale procureur een zaak seponereert, deelt hij dit mee aan de minister van Justitie, met aanduiding van de punten, opgesomd in het vorige lid, waarop deze seponering gebaseerd is.

Indien de seponering alleen gestoeld is op de bovenvermelde punten 3° en 4°, of alleen op het bovenvermelde punt 4°, en betrekking heeft op feiten gepleegd na 30 juni 2002, brengt de minister van Justitie het Internationaal Strafhof op de hoogte van deze feiten ».

B.1.2. Artikel 12*bis* van de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering, zoals aangevuld door artikel 18, 4°, van dezelfde wet, en vóór de wijziging ervan door artikel 378, 1°, 2° en 3°, van de programmawet van 22 december 2003, wijziging die geen invloed heeft op onderhavig beroep, luidt :

« Behoudens in de gevallen van de artikelen 6 tot 11, zijn de Belgische gerechten eveneens bevoegd om kennis te nemen van misdrijven gepleegd buiten het grondgebied van het Koninkrijk en bedoeld in een regel van internationaal verdrags- of gewoonterecht waardoor België is gebonden wanneer het krachtens die regel op enigerlei wijze wordt verplicht de zaak aan zijn bevoegde autoriteiten voor te leggen teneinde vervolging in te stellen.

De vervolging, met inbegrip van het onderzoek, kan slechts plaatsgrijpen op vordering van de federale procureur, die eventuele klachten beoordeelt. Tegen die beslissing bestaat geen verhaalsmogelijkheid.

Ingeval, met toepassing van de voorgaande leden, een klacht aanhangig is gemaakt bij de federale procureur, vordert hij dat de onderzoeksrechter naar deze klacht een onderzoek instelt, behalve indien :

1° de klacht kennelijk niet gegrond is; of

2° de feiten bedoeld in de klacht niet overeenstemmen met een kwalificatie van de misdrijven bedoeld in boek II, titel *Ibis*, van het Strafwetboek; of

3° uit deze klacht geen ontvankelijke strafvordering kan volgen; of

4° uit de concrete omstandigheden van de zaak blijkt dat deze zaak, in het belang van een goede rechtsbedeling met eerbiediging van de internationale verplichtingen van België, aanhangig zou moeten worden gemaakt hetzij bij de internationale rechtscolleges, hetzij voor een rechtscollege van de plaats waar de feiten zijn gepleegd, hetzij voor een rechtscollege van de staat waarvan de dader een onderdaan is of van de plaats waar hij kan worden gevonden, en dit voor zover dit rechtscollege de kenmerken van onafhankelijkheid, onpartijdigheid en billijkheid vertoont, zoals dat onder meer kan blijken uit de relevante internationale verbintenissen waardoor België en deze Staat gebonden zijn.

Indien de federale procureur een zaak seponereert, deelt hij dit mee aan de minister van Justitie, met aanduiding van de punten, opgesomd in het vorige lid, waarop deze seponering gebaseerd is.

Indien de seponering alleen gestoeld is op de bovenvermelde punten 3° en 4°, of alleen op het bovenvermelde punt 4°, en betrekking heeft op feiten gepleegd na 30 juni 2002, brengt de minister van Justitie het Internationaal Strafhof op de hoogte van deze feiten ».

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

B.2.1. Volgens de Ministerraad zou het beroep onontvankelijk moeten worden verklaard, omdat de verzoekende partijen, verenigingen zonder winstoogmerk, niet concreet aantonen dat de bestreden bepalingen afbreuk doen aan hun maatschappelijk doel.

B.2.2. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt, doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt.

B.2.3. Wanneer een vereniging zonder winstoogmerk zich op een collectief belang beroept, is vereist dat haar maatschappelijk doel van bijzondere aard is en, derhalve, onderscheiden van het algemeen belang; dat het collectief belang niet tot de individuele belangen van de leden is beperkt; dat het maatschappelijk doel door de bestreden norm kan worden geraakt; dat ten slotte niet blijkt dat het maatschappelijk doel niet of niet meer werkelijk wordt nagestreefd.

B.2.4. Volgens hun statuten hebben de v.z.w. Ligue des droits de l'homme en de v.z.w. Liga voor Mensenrechten tot doel onrecht en elke willekeurige inbreuk op de rechten van een individu of een gemeenschap te bestrijden. Zij verdedigen de beginselen van gelijkheid, vrijheid en humanisme die met name in de Belgische Grondwet en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens zijn verankerd.

Zonder dat een dergelijke definitie van het maatschappelijk doel van een v.z.w. letterlijk moet worden genomen als een middel dat zij aanwendt om gelijk welke norm aan te vechten onder het voorwendsel dat elke norm een weerslag heeft op iemands rechten, kan ervan worden uitgegaan dat de bestreden bepalingen van de wet van 5 augustus 2003 van die aard zijn dat zij het maatschappelijk doel van de verzoekende verenigingen ongunstig kunnen

raken. Die bepalingen kennen aan de federale procureur immers het monopolie toe om vervolgingen in te stellen inzonderheid tegen sommige ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht en heffen voor de slachtoffers van die misdrijven bijgevolg de mogelijkheid op om de strafvordering door burgerlijke partijstelling op gang te brengen.

B.2.5. Daaruit volgt dat de v.z.w. Ligue des droits de l'homme en de v.z.w. Liga voor Mensenrechten doen blijken van een belang om de vernietiging van de voormelde bepalingen te vorderen.

Ten gronde

B.3. In hun enig middel zijn de verzoekende partijen van mening dat de bestreden bepalingen, door aan de federale procureur de bevoegdheid voor te behouden om vervolgingen in te stellen in de gevallen en voor de misdrijven die daarin worden aangewezen, wat bijgevolg de mogelijkheid uitsluit om de strafvordering door burgerlijke partijstelling op gang te brengen, en door bovendien te bepalen dat er geen rechtsmiddel bestaat tegen de beslissing van de federale procureur om geen vervolging in te stellen, een onverantwoord en onevenredig verschil in behandeling zouden invoeren tussen de slachtoffers van de in die bepalingen beoogde misdrijven en de slachtoffers van gemeenrechtelijke misdrijven, met schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en van het recht op een eerlijk proces gewaarborgd bij artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

B.4.1. Het eerste onderdeel van het enig middel is gericht tegen 1^o*bis* van artikel 10 van de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering, ingevoegd bij artikel 16, 2^o, van de wet van 5 augustus 2003.

Die bepaling kent de federale procureur, zonder dat tegen diens beslissing verhaal kan worden ingesteld, het monopolie toe om in België vervolgingen in te stellen tegen een vreemdeling die buiten het grondgebied van het Rijk een ernstige schending van het internationaal humanitair recht bedoeld in boek II, titel I*bis*, van het Strafwetboek heeft gepleegd tegen een persoon die, op het ogenblik van de feiten, een Belgische onderdaan is of een persoon die sedert minstens drie jaar effectief, gewoonlijk en wettelijk in België verblijft.

B.4.2. Het tweede onderdeel van het enig middel is gericht tegen de aanvullingen van artikel 12*bis* van de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering.

Die bepaling kent aan de federale procureur, zonder dat tegen diens beslissing verhaal kan worden ingesteld, het monopolie toe om vervolgingen in te stellen voor de misdrijven gepleegd buiten het grondgebied van het Rijk en bedoeld in een regel van internationaal verdrags- of gewoonterecht waardoor België is gebonden, wanneer België krachtens die regel op enigerlei wijze wordt verplicht de zaak aan zijn bevoegde autoriteiten voor te leggen teneinde vervolging in te stellen.

B.5.1. De wet van 5 augustus 2003 heeft tot doel een einde te maken aan de problemen die voortvloeien uit de toepassing van de wet van 16 juni 1993 betreffende de bestraffing van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht, onder meer « manifeste politieke misbruiken van deze wet » (*Parl. St.*, Kamer, B.Z. 2003, DOC 51-103/001, p. 3).

B.5.2. Artikel 7 van de voormelde wet van 16 juni 1993, gewijzigd bij de wetten van 10 februari 1999 en van 23 april 2003, kende aan de Belgische rechter immers een universele bevoegdheid toe inzake oorlogsmisdaden, misdaden van genocide en misdaden tegen de mensheid.

Die bevoegdheid week dus af van het territorialiteitsbeginsel, vermits de Belgische rechtscollages bevoegd waren, ongeacht de plaats van het misdrijf, de nationaliteit van de dader of die van het slachtoffer en zelfs wanneer de persoon die de misdaad vermoedelijk had gepleegd, niet in België werd gevonden.

De wetgever beoogde aldus bepaalde essentiële waarden te beschermen door de straffeloosheid van de meest vreselijk geachte misdaden te bestrijden.

B.5.3. De bestreden wet van 5 augustus 2003 behoudt « op basis van een vergelijkende studie » een ruime mogelijkheid om over te gaan tot de vervolging van de daders van misdrijven tegen het humanitair strafrecht, door die misdrijven in het gemeen recht op te nemen, « met behoud van de immuniteitsregels van het internationaal en het gewoonterecht en met een

duidelijk persoonlijk (dader en/of slachtoffer) of territoriaal aanknopingspunt naar het eigen land toe » (*ibid.*).

B.5.4. Wat het persoonlijk aanknopingspunt met het land betreft, heeft de wetgever, hoewel de bestreden wet heeft beslist het actief personaliteitsbeginsel (de vermeende dader heeft de Belgische nationaliteit of heeft zijn hoofdverblijfplaats in België) onbeperkt toe te passen, het daarentegen noodzakelijk geacht om bepaalde beperkingen in te voeren ten aanzien van het passief personaliteitsbeginsel (het slachtoffer moet op het moment van de feiten de Belgische nationaliteit hebben of sedert minstens drie jaar effectief, gewoonlijk en wettelijk in België verblijven), door, met de eerste bestreden bepaling, de mogelijkheid op te heffen om de strafvordering op gang te brengen door zich burgerlijke partij te stellen.

Die mogelijkheid is eveneens opgeheven, door de tweede bestreden bepaling, voor de misdrijven gepleegd buiten het grondgebied van het Rijk en bedoeld in een regel van internationaal verdrags- of gewoonterecht waardoor België is gebonden, wanneer het krachtens die regel op enigerlei wijze wordt verplicht de zaak aan zijn bevoegde autoriteiten voor te leggen teneinde vervolging in te stellen.

B.6.1. In afwijking van het bij artikel 3 van het Strafwetboek gestelde territorialiteitsbeginsel bepaalt artikel 4 van hetzelfde Wetboek dat het misdrijf, buiten het grondgebied van het Rijk door Belgen of door vreemdelingen gepleegd, in België alleen in de bij de wet bepaalde gevallen wordt gestraft.

B.6.2. Het staat aan de wetgever om, met inachtneming van de internationale verplichtingen en van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, de nadere regels te bepalen voor de uitoefening van de strafvordering tegen ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht of andere ernstige misdrijven die buiten het grondgebied worden gepleegd.

Het gegeven dat de wetgever voor een universele bevoegdheid heeft gekozen, belet hem niet op die keuze terug te komen door de mogelijkheden te beperken om vervolgingen in te stellen tegen die misdaden die hun oorsprong vinden in het internationaal recht.

B.6.3. Wegens de problemen die gerezen zijn bij de toepassing van de voormelde wet van 16 juni 1993 heeft de wetgever redelijkerwijze kunnen oordelen dat de extra-territoriale

strafrechtelijke bevoegdheid voor ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht diende te worden beperkt, door met name te voorzien in een persoonlijk aanknopingspunt van de dader of van het slachtoffer met het land. Hij heeft eveneens redelijkerwijze kunnen oordelen dat het noodzakelijk was om de mogelijkheden inzake het op gang brengen van de strafvordering in sommige gevallen te beperken, door die bevoegdheid aan de federale procureur voor te behouden.

Het Hof dient echter na te gaan of de bestreden bepalingen, door in sommige gevallen de mogelijkheid op te heffen om de strafvordering door burgerlijke partijstelling op gang te brengen, niet op onevenredige wijze afbreuk heeft gedaan aan de rechten van de betrokken slachtoffers.

B.7.1. De burgerlijke partijstelling waarin artikel 63 van het Wetboek van Strafvordering voorziet, heeft tot doel de benadeelden in staat te stellen de strafvordering zelf op gang te brengen, teneinde het eventueel stilzitten van de parketten op te vangen.

Door de mogelijkheid op te heffen om de strafvordering door burgerlijke partijstelling op gang te brengen in de daarin beoogde gevallen voeren de artikelen 10, 1^o*bis*, en 12*bis* van de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering een verschil in behandeling in tussen de slachtoffers van misdrijven waarop die bepalingen betrekking hebben, en de andere slachtoffers van misdrijven, in het bijzonder die welke zijn beoogd in de artikelen 10, 5^o, 10^{ter} en 10^{quater} van de voormelde voorafgaande titel.

B.7.2. In antwoord op de opmerkingen die de afdeling wetgeving van de Raad van State heeft geformuleerd, heeft de Regering de noodzaak om voor de ernstige schendingen van internationaal humanitair recht de gemeenrechtelijke regels inzake het op gang brengen van de strafvordering te wijzigen, in de volgende bewoordingen verantwoord :

« Het werd niet opportuun geacht om de mogelijkheid van de burgerlijke partijstelling te voorzien voor de gevallen zoals omschreven in artikel 10, 1*bis*, met name omwille van de drie volgende essentiële redenen. Ten eerste verplicht het internationaal recht niet om het passief personaliteitsbeginsel als aanknopingspunt te voorzien. Ten tweede betreft het, in tegenstelling tot de andere misdrijven uit artikel 10, misdrijven die hun oorsprong vinden in het internationaal recht. Het internationaal recht vraagt de vervolging van deze misdrijven zonder dat de vereiste van de dubbele strafbaarstelling wordt gesteld (verplichting om de misdrijven, gepleegd op het grondgebied van een Staat en waarvoor de inbreuk bestaat op het

vlak van het internationaal recht, te vervolgen zelfs indien het intern recht van die Staat deze strafbaarstelling niet heeft geïntegreerd in zijn intern recht, in tegenstelling tot de misdrijven zoals omschreven in de andere punten van artikel 10), waardoor een specifieke regeling en de uitsluiting van de mogelijkheid van burgerlijke partijstelling wordt gerechtvaardigd. Ten derde, in tegenstelling tot de andere misdrijven zoals bedoeld in artikel 10, kunnen de internationale misdrijven zoals bedoeld in artikel 10, *1bis* het voorwerp uitmaken van vervolging zelfs indien de vermoedelijke dader niet in België gevonden wordt (uitzondering op artikel 12), ook al betreft het misdrijven die op zich een essentieel element van de soevereiniteit van het Rijk in gevaar brengen (in tegenstelling tot andere uitzonderingen zoals opgesomd in artikel 12) » (*Parl. St.*, Kamer, B.Z. 2003, DOC 51-103/001, pp. 5-6).

In verband met artikel *12bis* van de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering wordt in de parlementaire voorbereiding aangegeven dat « in dit geval [...] burgerlijke partijstelling evenmin mogelijk [is]. De slachtoffers kunnen wel klacht indienen, maar deze klacht heeft niet tot gevolg dat automatisch wordt vervolgd » (*Parl. St.*, Kamer, B.Z. 2003, DOC 51-103/003, p. 8).

B.7.3. Gelet op wat voorafgaat, kon de wetgever het noodzakelijk achten een filter in te stellen wat de vervolging van die misdrijven betreft.

B.7.4. Door aan de federale procureur de bevoegdheid voor te behouden om vervolgingen in te stellen in de gevallen bedoeld in de artikelen 10, *1°bis*, en *12bis*, van de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering, doet de aangevochten maatregel niet op onevenredige wijze afbreuk aan de rechten van de slachtoffers.

Dat monopolie inzake het instellen van de vervolgingen komt tegemoet aan de wil om een orgaan op te richten voor de centralisatie en de coördinatie van de uitoefening van de strafvordering wat die misdrijven betreft.

De federale procureur, die geenszins beschikt over een discretionaire bevoegdheid ter zake, kan overigens alleen tot een seponering besluiten om een van de vier op exhaustieve wijze in de wet opgesomde motieven : kennelijke ongegrondheid, verkeerde kwalificatie, onontvankelijkheid of concrete omstandigheden van de zaak die aantonen dat een ander rechtscollege meer geschikt is.

B.7.5. Voorts dient te worden onderzocht of de bestreden maatregelen niet op onevenredige wijze afbreuk doen aan de rechten van de slachtoffers, in zoverre er in geen enkel toezicht op de beslissing van de federale procureur om te seponeren is voorzien.

B.7.6. Gelet op de aard van de misdrijven bedoeld in de bestreden bepalingen, vermocht de wetgever te vrezen dat personen die beweren het slachtoffer van dergelijke misdrijven te zijn, klacht indienen om redenen die vreemd zijn aan een goede rechtsbedeling en aan de doelstellingen van de wet. Het voeren van een beroepsprocedure tegen de beslissing van de federale procureur om geen vervolging in te stellen en het debat waartoe die procedure aanleiding zou geven, zouden de internationale betrekkingen van België ernstig kunnen schaden of zelfs de veiligheid van Belgische burgers in het buitenland in het gedrang kunnen brengen. Wanneer de wetgever een uitbreiding van de rechtsmacht van de Belgische strafgerichten invoert die afwijkt van de gemeenrechtelijke bevoegdheidsregels, kan hij ook, om de gevolgen van een onrechtmatig gebruik van de door de wet geboden mogelijkheden te vermijden, afwijken van de gemeenrechtelijke regeling inzake burgerlijke partijstelling en het instellen van de strafvordering uitsluitend toevertrouwen aan de federale procureur, die ter zake is gespecialiseerd.

Door het in geen enkel geval mogelijk te maken dat een onafhankelijke en onpartijdige rechter toeziet op de beslissing van de federale procureur om geen vervolging in te stellen, heeft hij echter een maatregel genomen die verder gaat dan de door hem nagestreefde doelstelling.

B.7.7. De onder B.7.6 vermelde redenen verantwoorden de opheffing van het beroep bepaald in de wet van 23 april 2003, die het mogelijk maakte dat tegen een weigering om te vervolgen beroep werd ingesteld voor de kamer van inbeschuldigingstelling, die, indien zij daartoe besliste, in openbare zitting uitspraak deed.

Het is niet onredelijk te bepalen dat de federale procureur, die over onderzoeksmiddelen beschikt om nuttige vaststellingen te doen, uitsluitend onder zijn verantwoordelijkheid kan beslissen dat de zaak niet door de Belgische rechtscolleges dient te worden behandeld, omdat zij ofwel voor een internationaal rechtscollege, ofwel voor een onafhankelijke en onpartijdige nationale rechter kan worden behandeld, zoals bepaald in het 4° van de artikelen 10, 1°bis, derde lid, en 12bis, derde lid.

Dergelijke seponeringen, die niet vooruitlopen op de grond van de klacht, beantwoorden aan de zorg om, nog vóór elke onderzoeksmaatregel, te voorkomen dat voor de Belgische rechtscolleges klachten worden ingediend om op kunstmatige wijze aan te sturen op een politiek debat waarbij buitenlandse vooraanstaande personen in het geding worden gebracht.

B.7.8. De seponeringsmotieven opgesomd onder 1°, 2° en 3° van de artikelen 10, 1°*bis*, derde lid, en 12*bis*, derde lid, betreffen daarentegen de toegang tot de Belgische rechtscolleges die door diezelfde artikelen bevoegd zijn verklaard en zij maken het de federale procureur niet mogelijk rekening te houden met de gevolgen die de strafrechtelijke behandeling van een zaak zou kunnen hebben voor de internationale betrekkingen van België.

Hoewel kan worden aangenomen dat, nog voor een zaak bij de onderzoeksrechter aanhangig kan worden gemaakt, wordt onderzocht of is voldaan aan de voorwaarden vermeld onder 1°, 2° en 3° van de voormelde bepalingen, is het niet redelijk verantwoord dat, terwijl de burgerlijke partijstelling de strafvordering niet op gang kan brengen, de beslissing om geen vervolging in te stellen niet wordt genomen door een onafhankelijke en onpartijdige rechter, op vordering van de federale procureur, waarbij de wetgever vrij blijft om de ontstentenis van een rechtsmiddel tegen de rechterlijke uitspraak te behouden en om geen rekening te houden met de maatregelen van oproeping en openbaarheid waarin artikel 5 van de wet van 23 april 2003 voorzag, teneinde de onder B.7.6 vermelde ontsporingen te voorkomen.

B.8. Het middel is alleen gegrond in zoverre de bestreden bepalingen niet erin voorzien dat de beslissing om geen vervolging in te stellen, wordt genomen door een onafhankelijke en onpartijdige rechter in de gevallen bedoeld in 1°, 2° en 3° van de artikelen 10, 1°*bis*, derde lid, en 12*bis*, derde lid, van de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering.

B.9. In de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering dienen het tweede lid van artikel 10, 1°*bis*, en het tweede lid van artikel 12*bis* te worden vernietigd, die in dezelfde bewoordingen bepalen :

« De vervolging, met inbegrip van het onderzoek, kan slechts plaatsgrijpen op vordering van de federale procureur, die eventuele klachten beoordeelt. Tegen die beslissing bestaat geen verhaalsmogelijkheid ».

B.10. Teneinde de wetgever de nodige tijd te laten om de wet te wijzigen, dienen, met toepassing van artikel 8, tweede lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, de gevolgen van de vernietigde bepalingen te worden gehandhaafd tot 31 maart 2006.

Om die redenen,

het Hof

- vernietigt het tweede lid van artikel 10, 1^o*bis*, en het tweede lid van artikel 12*bis* van de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering, zoals zij respectievelijk zijn gewijzigd bij artikel 16, 2^o, en bij artikel 18, 4^o, van de wet van 5 augustus 2003 betreffende ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht;

- handhaaft de gevolgen van de vernietigde bepalingen tot 31 maart 2006.

Aldus uitgesproken in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 23 maart 2005.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior