

ANNOTATIE

Willems en Gorjon t. België (EHRM, 74209/16) – Rigide Belgische rechters weigeren zaak te heropenen

L. Glas

Annotatie bij Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 21-09-2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0921JUD007420916 (EHRC-2021-0245)

1. Zoals goed bekend is, heeft het EHRM een enorme werklust. Om die werklust te verminderen, heeft het EHRM talloze aanpassingen gedaan aan zijn procedure. Eén zo'n aanpassing is, dat het in zijn reglement de mogelijkheid heeft opgenomen om een zaak af te doen middels een eenzijdige verklaring: regel 62A. Deze regel bepaalt dat de betrokken staat een eenzijdige verklaring kan aannemen onder artikel 37 lid 1 EVRM wanneer een klager een minnelijke schikking heeft geweigerd. In uitzonderlijke omstandigheden mag dit volgens het reglement ook zonder dat er eerst een poging is gedaan om tot een minnelijke schikking te komen (in de praktijk is dit trouwens eerder regel dan uitzondering^[1]). De staat is verplicht om toe te geven dat het EVRM is geschonden en om zich ertoe te verbinden om de klager te compenseren. Zoals de naam van de regeling al duidelijk maakt, is instemming van de klager niet vereist; de verklaring gaat *eenzijdig* uit van de staat. Tot slot vereist regel 62A dat de eerbiediging van de verdragsrechten niet de voortzetting van de behandeling van het verzoekschrift vereist. Om te bepalen of een inhoudelijke beoordeling van het verzoekschrift op deze grond nodig is, kan het Hof meenemen wat de aard van de klacht is, of de klacht een nieuwe kwestie betreft, of er eerder algemene maatregelen getroffen zijn om vergelijkbare klachten te voorkomen en of de partijen de feiten betwisten.^[2] Overigens wijst het Hof zelden een eenzijdige verklaring af.^[3] Sinds Turkije, op eigen initiatief, de eerste eenzijdige verklaring aannam in 2001 en het EHRM dat document accepteerde als reden om de zaak van de rol te schrappen,^[4] heeft deze procedurele optie een vlucht genomen. Zo werden er in de

vijf jaar na 2 april 2012 12.007 klagers geconfronteerd met een eenzijdige verklaring[5] en in 2020 werden 402 verzoekschriften (van een onbekend aantal klagers) van de rol geschrapt op basis van een eenzijdige verklaring (van de in totaal 39.190 verzoekschriften die het EHRM besloot in dat jaar).[6]

2. De klagers in de voorliggende zaak werden ook geconfronteerd met een eenzijdige verklaring. Dit gebeurde in 2018 in een procedure voor het EHRM die haar oorsprong vond in een nationale strafrechtelijke procedure die uit 2012 stamde. Als gevolg van die laatste procedure waren de twee klagers veroordeeld voor BTW-ontwijking. Voor het EHRM klaagden zij dat de weigering van het Belgische Hof van Cassatie in 2016 om hun cassatieberoep in behandeling te nemen te formalistisch was geweest en daarmee in strijd kwam met art. 6 lid 1 EVRM. De weigering was namelijk gebaseerd op het feit dat hun advocaat geen certificaat had van de opleiding tot cassatieadvocaat, terwijl niet in geschil was dat hun advocaat de vereiste kwalificaties bezat. In de eenzijdige verklaring gaf België toe dat het recht op toegang tot de rechter was geschonden en beloofde het beide klagers 8.000 euro te betalen. Op basis van de eenzijdige verklaring schrapte het Hof het verzoekschrift van de rol. Het merkte toen op dat heropening van de nationale procedure een passende manier zou zijn om *restitutio in integrum* te bereiken. Toen klagers wederom naar het Hof van Cassatie stapten, weigerde die de strafrechtelijke procedure uit 2012 te heropenen. Daarop brachten klagers hun verzoekschrift weer onder de aandacht van het EHRM met het verzoek hun zaak wederom op de rol te plaatsen. Daarnaast stelden zij dat de weigering in strijd was met art. 6 lid 1 EVRM.

3. Op 28 mei 2019 plaatste het EHRM de zaak weer op de rol. Ondanks dat er redelijk veel zaken worden afgedaan middels een eenzijdige verklaring komt het niet vaak voor dat een zaak weer op de rol komt. Dit gebeurde in de vijf jaar na 2 april 2012 maar negen keer, terwijl het Hof in die periode in 1.129 zaken een eenzijdige verklaring goedkeurde. In die negen zaken was terugplaatsing aangewezen, omdat de staat de eenzijdige verklaring niet opvolgde, er verkeerde informatie in de eenzijdige verklaring stond en de eenzijdige verklaring achteraf te beperkt bleek te zijn of omdat zij niet alle klachten besloeg. Een mogelijke verklaring voor dit lage aantal is dat het opnieuw indienen van een klacht (te) veel van de klagers vraagt.[7]

4. De uitspraak in de voorliggende zaak die volgde op de beslissing om de verzoekschriften weer op de rol te zetten is met name interessant, omdat de feiten van de zaak het EHRM uitnodigen om zich uit te laten over de verbindendheid van eenzijdige verklaringen. Daarnaast bieden de feiten het EHRM de kans om zich uit te spreken over de verbindendheid van de beslissing waarin het besluit om een zaak van de rol te schrappen op basis van een eenzijdige verklaring.

5. Het Belgische Hof van Cassatie had geoordeeld dat de eenzijdige verklaring hem niet bond, aangezien het bestuur de rechter niet aan een bepaalde interpretatie van het Verdrag kan binden (en dus ook niet aan de bevinding in de eenzijdige verklaring dat in het geval van klagers art. 6 lid 1 EVRM was geschonden). Een andere zienswijze zou op gespannen voet staan met het beginsel van machtscheiding. Hierover merkt het EHRM op dat, alhoewel dit beginsel een belangrijke rol speelt in zijn jurisprudentie, het gaat om een algemeen beginsel uit het Belgische recht. Hoe dat beginsel precies wordt ingevuld, valt binnen de *margin of appreciation*; het is niet aan het EHRM om zich hierin te mengen. Het enige dat het EHRM wél kan doen is kennisnemen van de positie van het Hof van Cassatie en de consequenties op Verdragsgronden beoordelen. Dat het EHRM meegaat in de redenering van het Hof van Cassatie, valt goed te begrijpen aangezien het onmogelijk en onwenselijk is dat het bestuur de rechter in een eenzijdige verklaring aan een bepaalde uitspraak kan verbinden.

6. Het Hof van Cassatie had ook geoordeeld dat het niet gebonden was aan de EHRM-beslissing uit 2018. Het EHRM had immers geen inhoudelijke beslissing gewezen; het had niet geoordeeld of de procedurele eis waarover klagers vielen een schending inhield van het recht op toegang tot de rechter onder art. 6 lid 1 EVRM. Het EHRM geeft toe dat het geen inhoudelijke uitspraak heeft gedaan en dat de beslissing uit 2018 geen uitspraak is waarin een schending wordt gevonden in de zin van art. 46 lid 1 EVRM, waarin de verplichting is geformuleerd om dergelijke uitspraken ten uitvoer te leggen. Toch lijkt het EHRM een kritische noot bij de gang van zaken in België te willen plaatsen. Het benadrukt namelijk dat de klagers mogen verwachten van de nationale autoriteiten, waaronder ook rechters vallen, dat zij ter goeder trouw uitvoering geven aan een eenzijdige verklaring. Dit geldt des te meer wanneer het EHRM het relevante juridische vraagstuk reeds uitvoering heeft geanalyseerd in eerdere jurisprudentie. Bij de inhoudelijke beoordeling van de klacht over het recht op toegang tot de rechter verwijst het EHRM naar zaken tegen België waarin het al eerder een schending van het recht op toegang tot de rechter heeft vastgesteld. Het arrest *Miessen t. België* noemt het bij naam.[8] Daarin oordeelde het EHRM dat de Belgische Raad van State te formalistisch was toen het een beroepsklacht afwees. Het EHRM had ook al naar dat arrest verwezen in zijn beslissing in 2018 toen het de eenzijdige verklaring onder de loep nam en overwoog of de klacht een nieuwe kwestie betrof.[9] Onder verwijzing naar die zaak oordeelde het Hof dat dat niet het geval was. Desondanks oordeelde het Hof van Cassatie dat zijn vonnis uit 2016 niet in strijd was met art. 6 EVRM. Alhoewel de het EHRM het met het Hof van Cassatie eens is dat zijn schrappingsbeslissing de Belgische rechters niet bond, valt uit de uitspraak dus wel op te maken dat het EHRM waarschijnlijk van mening is dat de Belgische rechters niet ter goeder trouw hebben gehandeld omdat zij eerdere relevante rechtspraak van het EHRM hebben genegeerd. Dit wordt bevestigd doordat het EHRM een schending van het recht op toegang tot de rechter vaststelt, aangezien klagers geen toegang tot

de rechter hadden terwijl de procedurele fout grote gevolgen had voor hen. Dat het EHRM kritisch is op de Belgische autoriteiten blijkt ook uit zijn opmerking dat zij weer aan zet waren nadat de eenzijdige verklaring was goedgekeurd. Alhoewel het EHRM dat niet met zoveel woorden zegt, lijkt het erop te hinten dat de Belgische rechters hun primaire taak om de Verdragsrechten te waarborgen hebben verzaakt (terwijl het EHRM zich wel netjes van zijn subsidiaire taak heeft gekweten).

7. Deze uitspraak zou aanleiding kunnen vormen voor het EHRM om voortaan twee keer na te denken voordat het een klacht van de rol schrapt wanneer het voor de meest optimale tenuitvoerlegging van de klacht onontbeerlijk is dat de nationale rechter een zaak heropent. Daarvoor zou het aansluiting kunnen zoeken bij wat het al eerder oordeelde: 'Although the Court welcomes in principle the Government's unilateral declaration in which they propose to award in-kind compensation to the applicants, the Court, having studied it carefully, is unable to accept it in the present case, because it lacks clarity and certainty'.^[10] Juist in het geval van België en meer specifiek in het licht van eerdere formalistische uitspraken van de hoogste Belgische rechters had het EHRM zich kunnen afvragen of de eenzijdige verklaring voldoende zekerheid bood voor klagers. Een klager staat namelijk niet heel sterkt voor de nationale rechter met enkel een eenzijdige verklaring in zijn handen, want de rechter niet is gebonden aan de eenzijdige verklaring en de bijbehorende EHRM-beslissing heeft geen bindende kracht onder art. 46 lid 1 EVRM. De eenzijdige verklaring schiet duidelijk zijn efficiëntie-doel voorbij wanneer een weigering van de nationale rechter om een zaak te heropenen betekent dat de klager nogmaals naar het EHRM moet stappen om te vragen of het EHRM de zaak weer op de rol kan zetten, het EHRM hier een beslissing over moet nemen en vervolgens alsnog een inhoudelijke beslissing moet doen. Overigens weigert het EHRM nu al een eenzijdige verklaring wanneer de klager aangeeft dat hij enkel recht heeft op heropening van een nationale procedure op basis van een uitspraak van het EHRM waarin een schending wordt vastgesteld (en niet een beslissing).^[11] Tegelijkertijd is het zo dat zelfs in een inhoudelijke uitspraak het EHRM niet snel met zo veel woorden zal zeggen dat de zaak moet worden heropend; het zal enkel aangeven, zoals het ook al in de beslissing uit 2018 deed, dat heropening het meest geschikte middel is om *restitutio in integrum* te bereiken.^[12]

8. Na terugplaatsing op de rol moest het EHRM zich over twee klachten buigen. De eerste klacht betrof de weigering om het cassatieberoep te behandelen. Zoals al is uitgelegd in randnummer 6 vond het EHRM een schending van het recht op toegang tot de rechter vanwege deze weigering. De tweede klacht betrof de weigering om de nationale procedure te heropenen naar aanleiding van de eenzijdige verklaring. Het Hof acht het niet nodig om deze klacht op ontvankelijkheid of gegrondheid te beoordelen gelet op zijn beslissing over de eerste klacht. Op basis van de inhoud van de uitspraak is het lastig om vast te stellen of deze

redenatie overtuigend is aangezien niet heel duidelijk wordt of de klagers hun tweede klacht nog verder hebben toegelicht. Wanneer de klacht er bijvoorbeeld op zag dat de procedure die leidde tot de weigering om te heropenen niet *fair* was, dan zou die klacht losstaan van de initiële klacht en afzonderlijk behandeld moeten worden. Als de klacht echter simpelweg zag op het enkele feit dat niet werd besloten tot heropening een schending is van het recht op een eerlijk proces dan is het begrijpelijker dat het Hof deze klacht niet afzonderlijk behandelt, maar wel om een andere reden dan die het Hof nu geeft: er lijkt geen recht op heropening als zodanig te bestaan onder art. 6 EVRM,[13] maar misschien wilde het EHRM dat niet met zoveel woorden zeggen om de tenuitvoerlegging van zijn uitspraken niet te ondergraven.

9. Ondanks dat het EHRM noch de ontvankelijkheid noch de gegrondheid van de tweede klacht wil behandelen, voegt het toe dat de tweede klacht een nieuwe klacht is, die inhoudelijk losstaat van de eerste klacht die ook al aan de orde was in de beslissing uit 2018. Deze toevoeging is opmerkelijk. Alvorens in te gaan op waarom dit opmerkelijk is, is het van belang om uit te leggen waarom het EHRM waarschijnlijk benadrukt dat de tweede klacht een nieuwe klacht is. Het is namelijk zo dat follow-up-zaken waarin een klager klaagt dat een eerdere uitspraak niet (juist) ten uitvoer is gelegd in de regel niet ontvankelijk zijn aangezien het de taak van het Comité van Ministers – en niet die van het EHRM – is onder art. 46 lid 2 EVRM om te beoordelen of een staat een uitspraak ter goeder trouw ten uitvoer heeft gelegd. Dit is alleen anders wanneer de vervolglacht een nieuwe kwestie betreft.[14] De reden waarom de opmerking van het EHRM over het feit dat de klacht een nieuwe kwestie betreft opmerkelijk is, is dat de noodzaak om ervoor te zorgen dat het EHRM niet in het vaarwater van het Comité van Ministers komt, niet bestaat in de voorliggende zaak, aangezien het Comité van Ministers niet toeziet op de tenuitvoerlegging van een eenzijdige verklaring.

Lize R. Glas

Universitair hoofddocent internationaal en Europees recht, Radboud Universiteit

[1] L.R. Glas, 'Unilateral declarations and the European Court of Human Rights: Between efficiency and the interests of the applicant', *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2018, afl. 25, p. 616.

[2] Glas, 'Unilateral declarations', reeds aangehaald, p. 615-616.

[3] Van 2 april 2012 – 2 april 2017 gebeurde dit in 3,14% van de gevallen, zie Glas, 'Unilateral declarations', reeds aangehaald, p. 612.

[4] *Akman t. Turkije*, EHRM 26 juni 2001, nr. 37453/97,

ECLI:CE:ECHR:2001:0626JUD003745397.

[5] Glas, 'Unilateral declarations', reeds aangehaald, p. 613.

[6] EHRM, *Annual Report 2020* (2021), p. 159.

[7] Glas, 'Unilateral declarations', reeds aangehaald, p. 610, 628.

[8] *Miessen t. België*, EHRM 18 oktober 2016, nr. 31517/12,
ECLI:CE:ECHR:2016:1018JUD003151712.

[9] Zie randnr. 1.

[10] *Delvina t. Albanië*, EHRM 21 mei 2013, nr. 49106/06,
ECLI:CE:ECHR:2013:0521JUD004910606, par. 13.

[11] *Vojtěchová t. Slowakije*, EHRM 25 september 2012, nr. 59102/08,
ECLI:CE:ECHR:2012:0925JUD005910208, par. 25.

[12] Zie ook pars. 98-99 van de onderhavige uitspraak.

[13] *Kudeshkina t. Rusland (nr.2)*, EHRM 17 februari 2015, nr. 28727/11,
ECLI:CE:ECHR:2015:0217DEC002872711, par. 85. Hier legde het EHRM uit dat een klacht over enkel de weigering tot heropening geen nieuwe kwestie is en daarom niet-ontvankelijk *ratione materiae* onder art. 35 lid 3 sub a EVRM.

[14] *Guja t. Moldavië (nr. 2)*, EHRM 27 februari 2018, nr. 1085/10,
ECLI:CE:ECHR:2018:0227JUD000108510, par. 36. Zie hierover uitgebreider L.R. Glas, 'The European Court of Human Rights supervising the execution of its own judgments', *Netherlands Quarterly of Human Rights* 2019, afl. 37, p. 234 ev.