

ANNOTATIE

J.C. e.a. t. België (EHRM, 11625/17) – De immunititeit van de Heilige Stoel in zaken van seksueel misbruik

C. Ryngaert

*Annotatie bij Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 12-10-2021,
ECLI:CE:ECHR:2021:1012JUD001162517 (EHRC-2021-0262)*

1. In meerdere landen is de Katholieke Kerk ervan beschuldigd betrokken te zijn bij seksueel misbruik, of dit misbruik te hebben toegedekt. Die beschuldigingen hebben geleid tot rechtszaken tegen bisdommen en priesters, alsook de oprichting van onderzoekscommissies.[1] Een aantal slachtoffers heeft ook de Heilige Stoel – het zenuwcentrum van de Kerk – voor nationale rechtbanken gedaagd. Dat is met name gebeurd in de Verenigde Staten,[2] maar ook in België: in 2011 dagvaardde een groep slachtoffers de Heilige Stoel voor de burgerlijke rechtbank van Gent.[3] De slachtoffers verzochten de rechtbank de Heilige Stoel op grond van onrechtmatige daad burgerlijk aansprakelijk te houden op grond van het feit dat de Heilige Stoel onvoldoende actie had ondernomen tegen het misbruik binnen de Kerk. De rechtbank van Gent en vervolgens het Hof van Beroep van Gent wezen de vordering evenwel af op grond van de overweging dat de Heilige Stoel immuniteit van rechtsmacht geniet. De slachtoffers waren van oordeel dat de Belgische gerechten hiermee hun recht op toegang tot een rechter op basis van art. 6 lid 1 EVRM schonden, en daagden België daarom voor het EHRM in de hier becommentarieerde zaak *J.C. e.a. t. België*.

2. In zijn arrest in *J.C. t. België* oordeelde het EHRM dat art. 6 lid 1 EVRM niet was geschonden. Het Hof was van oordeel dat de toepassing van het internationale immunitetsrecht op de Heilige Stoel niet willekeurig of manifest onredelijk was. Het Hof bevestigde zijn jurisprudentie met betrekking tot de proportionaliteit van beperkingen op art. 6 lid 1 EVRM,

waarbij het, onder verwijzing naar onder meer zijn arresten in *Al Adsani* en *Jones*,^[4] bepaalde dat door een staat genomen maatregelen die algemeen erkende beginselen van het internationaal recht van de staatsimmunitet reflecteren, in beginsel niet kunnen worden beschouwd als een onevenredige beperking van het recht op toegang tot een rechter.

3. In deze annotatie adresseer ik de drie kernvaststellingen van het EHRM in dit arrest: (1) de Heilige Stoel heeft recht op staatsimmunitet, omdat het een staat is, of althans op een staat lijkt; (2) het beweerde falen van de Heilige Stoel kwalificeert niet als een onrechtmatige daad die een uitzondering op de immunitet rechtvaardigt; (3) de immunitet van de Heilige Stoel is afhankelijk (of zou afhankelijk moeten zijn) van de aanwezigheid van alternatieve rechtsmiddelen.^[5]

Is de Heilige Stoel een staat?

4. Het is opvallend dat het EHRM, net als het Belgische Hof van Beroep, het juridische regime van de staatsimmunitet toepaste op de Heilige Stoel, terwijl die laatste eigenlijk geen staat is, maar veeleer een universele religieuze organisatie met een *sui generis* internationale rechtspersoonlijkheid.^[6] Tegelijk is het zeker zo dat een aantal staten, zoals België, de Heilige Stoel als een staat behandelen. Zelfs de Verenigde Naties beschouwen de Heilige Stoel als een staat, aangezien ze hem het statuut van waarnemende staat hebben toegekend (*non-member observer state*).^[7] Ook sommige rechtsgeleerden zijn van oordeel dat de Heilige Stoel op een staat lijkt.^[8] De Heilige Stoel is inderdaad partij bij meerdere verdragen. Ook zendt hij, net als staten, diplomaten uit, en ontvangt hij diplomaten van andere staten.

5. Het staat buiten kijf dat de Heilige Stoel internationale rechtspersoonlijkheid geniet, en een aantal attributen daarvan deelt met staten. Dit hoeft evenwel niet te betekenen dat de Heilige Stoel als zodanig een staat is, of immunitet geniet op dezelfde wijze als staten. In zijn advies in de *Reparation for Injuries*-zaak heeft het Internationaal Gerechtshof immers beslist dat '[t]he subjects of law in any legal system are not necessarily identical in their nature or in the extent of their rights, and their nature depends upon the needs of the community.'^[9] In werkelijkheid is er, afgezien van bilaterale akkoorden die de Heilige Stoel met een aantal staten heeft gesloten, weinig staatspraktijk voorhanden aangaande de internationale immunitet van de Heilige Stoel. Er is enige relevante jurisprudentie uit de VS, maar die is vooral gebaseerd op nationaal recht (*Foreign Sovereign Immunities Act*),^[10] veeleer dan op internationaal recht. In de literatuur is ook aangevoerd dat het vanuit een normatief perspectief moeilijk te begrijpen is op welke manier de Heilige Stoel op legitieme wijze staatsimmunitet zou kunnen inroepen, terwijl hij de verantwoordelijkheden die gepaard gaan met internationale rechtspersoonlijkheid niet opneemt, met inbegrip van zijn internationale aansprakelijkheid voor seksueel misbruikschandalen.^[11]

6. Het blijft echter zo dat zich vooral in landen die een langdurige relatie met de Heilige Stoel hebben en waar heel wat katholieken wonen, een institutionele praktijk heeft ontwikkeld waarbij de Heilige Stoel functioneel gelijkgesteld wordt met een staat, bijvoorbeeld wat betreft de toepassing van het immunitetenrecht.[12] Het is niet uitgesloten dat zich ter zake een norm van regionaal of bijzonder internationaal gewoonterecht heeft gevormd op basis waarvan de Heilige Stoel immuniteit van rechtsmacht geniet in bepaalde landen.

Een uitzondering voor onrechtmatige daden?

7. Indien het internationaal recht van de staatsimmunitet inderdaad van toepassing is op de Heilige Stoel, betekent dit ook dat slachtoffers in principe een beroep kunnen doen op erkende uitzonderingen op de staatsimmunitet. De meest relevante uitzondering voor seksueel misbruik is de uitzondering voor onrechtmatige daden begaan op het grondgebied van de forumstaat ('territorial tort exception'). Deze uitzondering is gecodificeerd in art. 12 van het Europees Verdrag inzake Staatsimmunitet en art. 11 van het VN-Verdrag inzake Staatsimmunitet. Ze reflecteert het gewoonterecht, behalve in situaties van gewapend conflict.[13] Op basis van deze uitzondering kan een staat zijn immuniteit niet invoepen in het geval van aan hem toerekenbare onrechtmatige daden, zoals daden van misbruik, die plaatsvonden op het grondgebied van de forumstaat.

8. Het Belgische Hof van Beroep was van oordeel dat niet aan deze criteria was voldaan en dat de Heilige Stoel dus nog steeds immuniteit genoot. Volgens dit Hof vonden de handelingen of omissies van de Heilige Stoel niet plaats op Belgisch grondgebied. Ook kon het falen van de Belgische bisschoppen niet als zodanig worden toegerekend aan de Heilige Stoel, omdat de paus – althans in de katholieke hiërarchie – formeel niet de leidinggevende is van de bisschoppen. Het EHRM vond deze redenering niet willekeurig of onredelijk.

9. Toch lijkt het, zoals rechter Pavli ook stelde in zijn *dissenting opinion*, dat het EHRM iets dieper had kunnen ingaan op de redenering van het Belgische Hof. Dat de gedragingen waarvan de Heilige Stoel wordt beschuldigd, niet op Belgisch grondgebied plaatsvonden, is niet zonder meer overtuigend, aangezien het beweerde falen van de Heilige Stoel negatieve gevolgen had voor de slachtoffers, die zich wel degelijk op Belgisch grondgebied bevonden. Verder is het niet zonder meer vanzelfsprekend dat er geen principaal-agent-relatie zou zijn tussen de Heilige Stoel en de bisschoppen: zijn die laatste niet ten dele de lokale vertegenwoordigers van de Heilige Stoel? In ieder geval lijkt een grondiger analyse van de hiërarchische structuur van de Katholieke Kerk aan de orde, en vooral van de positie van verschillende protagonisten daarin.

Het relatieve karakter van de immuniteit van de Heilige Stoel

10. Op het einde van het arrest ging het EHRM na of alternatieve rechtsmiddelen open stonden voor de verzoekers. Het Hof deed dit ten overvloede, in een *obiter dictum*, nadat het in herinnering had gebracht dat de toekenning van staatsimmunititeit niet afhankelijk is van het bestaan van alternatieve middelen. Het is niettemin opvallend dat het Hof het wenselijk achtte dat de immunititeit van de Heilige Stoel afhankelijk zou zijn van het ter beschikking stellen van alternatieve middelen. Daarmee paste het Hof eigenlijk een toets toe die normaal alleen wordt gebruikt in de context van immunititeit van internationale organisaties.[14] Het Hof leek deze toets in het geval van de Heilige Stoel te verdedigen op grond van 'de ernstige belangen die op het spel staan' en 'de ernst van het seksueel misbruik'.

Internationaalrechtelijk gezien geven deze overwegingen in beginsel echter geen aanleiding tot een beperking van staatsimmunititeit. Misschien twijfelde het EHRM over de toepassing van het internationaal recht van de staatsimmunititeit op een entiteit die uiteindelijk toch geen staat is. Het was daarbij mogelijk beïnvloed door de stelling van verzoekers dat de Heilige Staat een internationale publieke dienst of een internationale organisatie is, en geen staat.

11. Overigens was het EHRM, na toepassing van de hierboven beschreven toets, van oordeel dat verzoekers de optie hadden om individuele gezagsdragers van de Katholieke Kerk te dagvaarden in plaats van de Heilige Stoel zelf, maar dat de acties die zij daartoe ondernamen door hun eigen toedoen geen resultaten hadden opgeleverd. Verzoekers hadden volgens het EHRM dus alternatieve rechtsmiddelen ter beschikking, die zij zelf niet goed hadden gebruikt. De Heilige Stoel was daarom gerechtigd om zich op zijn immunititeit te blijven beroepen.

12. In het midden kan blijven of verzoekers kerkelijke gezagsdragers inderdaad succesvol had kunnen dagvaarden indien zij andere procedurele keuzes naar Belgisch recht hadden gemaakt, maar het is wel opvallend dat het Hof een rechtszaak tegen individuele gezagsdragers als een aanvaardbaar alternatief beschouwt voor een rechtszaak tegen de Heilige Stoel zelf. Voor de verzoekers heeft die laatste optie immers veel meer symbolische waarde dan de eerste.

Afsluiting

13. Na het arrest van het EHRM in *J.C. t. België* lijkt het onwaarschijnlijk dat civiele rechtszaken tegen de Heilige Stoel succesvol kunnen zijn (althans niet indien zij worden aangespannen in rechtbanken van staten die partij zijn bij het EVRM). Dat is jammer, omdat deze rechtszaken licht zouden kunnen laten schijnen op de uiteindelijke verantwoordelijkheid van het zenuwcentrum van de Katholieke Kerk.[15] Niettemin kan de media-aandacht die het arrest *J.C.* met zich heeft meegebracht, de Kerk ertoe bewegen meer aandacht te besteden aan de precare positie van slachtoffers van seksueel misbruik.

Cedric Ryngaert

hoogleraar internationaal publiekrecht, Universiteit Utrecht (Utrecht Centre for Accountability and Liability Law)

[1] Zie bijvoorbeeld Frankrijk : Commission indépendante sur les abus sexuels dans l'Église, rapport van 5 oktober 2021, www.ciase.fr.

[2] Zie voor een (zij het ietwat gedateerd) overzicht van rechtszaken in de VS : L.C. Martinez, 'Sovereign Impunity: Does the Foreign Sovereign Immunities Act Bar Lawsuits Against the Holy See in Clerical Sexual Abuse Cases?', 44 *Texas International Law Journal* 2008, p. 123, op p. 136-143.

[3] Zie voor een overzicht van de hele procedure: C. Mussche, 'Misbruik in de Kerk', 19 november 2020, <https://vsadvocaten.be/misbruik-in-de-kerk/>.

[4] *Al Adsani t. Verenigd Koninkrijk*, EHRM 21 november 2001, nr. 35763/97, ECLI:CE:ECHR:2001:1121JUD003576397, *NTM/NJCM Bull.* 2001, p. 760 m.nt. M.C. Zwanenburg; *Jones e.a. t. Verenigd Koninkrijk* EHRM 14 januari 2014, nrs. 34356/06 en 40528/06, ECLI:CE:ECHR:2014:0114JUD003435606, *EHRC* 2015/246 m.nt. P.B.C.D.F. van Sasse van Ysselt, *NJ* 2016/364 m.nt. E.A. Alkema.

[5] Deze annotatie is gebaseerd op een Engelstalige blogpost die de auteur op 24 november 2021 publiceerde op de *Völkerrechtsblog*, <https://voelkerrechtsblog.org/the-immunity-of-the-holy-see-in-sexual-abuse-cases/>.

[6] C. Ryngaert, 'The Legal Status of the Holy See', 3 *Goettingen Journal of International Law* 2011, p. 829-859. Zie voor kritiek in die zin op het arrest van het Hof van Beroep: S. Duquet en J. Wouters, 79 *Rechtskundig Weekblad* 2016, p. 1602.

[7] Y. Abdullah, 'The Holy See at United Nations Conferences: State or Church?', 96 *Columbia Law Review* 1996, p. 1835-1875.

[8] I. Cismas, *Religious Actors and International Law*, Oxford: Oxford University Press 2014, hoofdstuk 4.

[9] *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion, [1949] ICJ Rep 174.

[10] Foreign Sovereign Immunities Act (FSIA) of 1976, codified at Title 28, §§ 1330, 1332,

1391(f), 1441(d), and 1602–1611 of the United States Code. Zie voor relevante jurisprudentie: Martinez (n 2).

[11] J.R. Morss, 'The International Legal Status of the Vatican/Holy See Complex', 26 *European Journal of International Law* 2016, p. 927-946.

[12] N. Zambrana-Tévar, 'Reassessing the Immunity and Accountability of the Holy See in Clergy Sex Abuse Litigation', 62 *Journal of Church and State* 2020, p. 26-58, op p. 48.

[13] *Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy : Greece intervening)*, Judgment, I.C.J. Reports 2012, p. 99, rov. 77.

[14] *Waite en Kennedy t. Duitsland*, EHRM 18 februari 1999, nr. 26083/94, ECLI:CE:ECHR:1999:0218JUD002608394, JB 1999 m.nt. A.W. Heringa.

[15] Ook VN special rapporteurs voor de mensenrechten hebben recent het belang onderstreept van nationale juridische procedures ter zake. Zie "UN experts urge Catholic Church to act against sexual abuse, provide reparations", Geneva: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 21 juni 2021.