



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 76/2022
van 9 juni 2022
Rolnummer : 7404**

In zake : het beroep tot vernietiging van de wet van 14 november 2019 « tot wijziging van de wet van 17 april 1878 houdende de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering wat de afschaffing van de verjaring van ernstige seksuele misdrijven op minderjarigen betreft » en de wet van 5 december 2019 « tot wijziging van artikel 21 van de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering », ingesteld door de vzw « Ligue des droits humains » en de vzw « Association Syndicale des Magistrats ».

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters P. Nihoul en L. Lavrysen, en de rechters J.-P. Moerman, T. Giet, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, D. Pieters, S. de Bethune en E. Bribosia, en, overeenkomstig artikel 60*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, emeritus rechter R. Leysen, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter P. Nihoul,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 16 juni 2020 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 18 juni 2020, is beroep tot vernietiging ingesteld van de wet van 14 november 2019 « tot wijziging van de wet van 17 april 1878 houdende de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering wat de afschaffing van de verjaring van ernstige seksuele misdrijven op minderjarigen betreft » en de wet van 5 december 2019 « tot wijziging van artikel 21 van de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 20 december 2019) door de vzw « Ligue des droits humains » en de vzw « Association Syndicale des Magistrats », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. A. Verhoustraeten, advocaat bij de balie te Brussel.

Memories zijn ingediend door :

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. S. Depré, Mr. E. de Lophem, Mr. M. Chomé en Mr. C. Nennen, advocaten bij de balie te Brussel;

- de Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Roets, Mr. E. Cloots en Mr. S. Sottiaux, advocaten bij de balie van Antwerpen.

De verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend.

De Vlaamse Regering heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 16 februari 2022 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers E. Bribosia en S. de Bethune te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 9 maart 2022 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 9 maart 2022 in beraad genomen.

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

II. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de bestreden wetten

A.1.1. De vzw « Ligue des droits humains » en de vzw « Association Syndicale des Magistrats » (hierna : de verzoekende partijen) stellen een beroep in tot vernietiging van twee wetten betreffende de regeling inzake de verjaring van seksuele misdrijven op minderjarigen, namelijk de wet van 14 november 2019 « tot wijziging van de wet van 17 april 1878 houdende de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering wat de afschaffing van de verjaring van ernstige seksuele misdrijven op minderjarigen betreft » (hierna : de wet van 14 november 2019) en de wet van 5 december 2019 « tot wijziging van artikel 21 van de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering » (hierna : de wet van 5 december 2019).

A.1.2. De verzoekende partijen herinneren eraan dat, vóór de inwerkingtreding van de bestreden wetten, de verjaring van de seksuele misdrijven op minderjarigen geregeld was bij de artikelen 21 en 21*bis* van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering. Die regeling steunde op de aard van het misdrijf. Aldus gingen verscheidene misdrijven gepaard met bijzondere verjaringstermijnen wegens het onderwerp en de ernst ervan. De verjaring van de seksuele misdrijven op minderjarigen bedroeg 15 jaar, of 20 jaar indien het misdrijf de dood tot gevolg had, en kon niet worden verminderd. Bovendien ging die termijn in op de dag dat het slachtoffer meerderjarig werd of op de dag dat het jongste slachtoffer meerderjarig werd in geval van een collectief misdrijf. De bestreden wet van 14 november 2019 maakt alle seksuele misdrijven op minderjarigen onverjaarbaar, ongeacht de aard en de ernst ervan. De wet van 5 december 2019, die eveneens wordt bestreden, heeft tot doel in de hiervoor vermelde wet een vergissing recht te zetten, met betrekking tot de aanranding van de eerbaarheid of de verkrachting met de dood tot gevolg, die tegen de wil van de wetgever zou zijn onderworpen aan een verjaringstermijn van 10 jaar. De verzoekende partijen merken op dat, daar de inwerkingtreding van de wet van 14 november 2019 is bepaald op 30 december 2019, de regeling van de onverjaarbaarheid *de facto* van toepassing zal zijn op feiten die lang vóór die datum zijn gepleegd, hetgeen een aanzienlijke retroactiviteit met zich zal meebrengen.

A.2. De Vlaamse Regering verantwoordt haar tussenkomst in de rechtspleging door het feit dat de bestreden wetten een weerslag hebben op talrijke diensten die door de Vlaamse Gemeenschap worden georganiseerd, met

name inzake de bijstand aan kinderen. Het staat vast dat kinderen die het slachtoffer zijn geweest van seksuele misdrijven gedurende lange tijd talrijke trauma's blijven hebben en dus mogelijk worden geconfronteerd met psychologische problemen waarvoor zij hulp kunnen zoeken bij de diensten van de Vlaamse Gemeenschap.

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

A.3. De verzoekende partijen voeren aan dat zij beide doen blijken van een belang bij het beroep. De vzw « Lignes des droits humains » steunt haar belang op haar statutair doel, dat de bestrijding van onrecht omvat. De vzw « Association Syndicale des Magistrats » verwijst van haar kant naar haar opdracht die bestaat in het bevorderen en verbeteren van de werking van het gerechtelijk instituut. Het Hof heeft het belang van die beide vzw's om in rechte te treden overigens reeds erkend in andere procedures, met name in het kader van het arrest nr. 148/2017 van 21 december 2017.

A.4. Het belang om in rechte te treden, wordt niet betwist door de Ministerraad, noch door de Vlaamse Regering.

Ten gronde

Wat het eerste middel betreft

A.5.1. De verzoekende partijen leiden een eerste middel af uit de schending, door de bestreden wetten, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Zij voeren aan dat de afwezigheid van elke verjaring leidt tot een schending van het recht op een eerlijk proces en een dubbel verschil in behandeling veroorzaakt, ten aanzien van de misdrijven en de slachtoffers.

A.5.2. Ten aanzien van een dader van een misdrijf heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens reeds geoordeeld dat de ontstentenis van een verjaring in strijd was met artikel 6 van het Verdrag (EHRM, 9 januari 2013, *Oleksandr Volkov t. Oekraïne*). Ten aanzien van de slachtoffers onderstrepen de verzoekende partijen dat, krachtens het Europees recht, de lidstaten zowel een overdreven formalisme als een buitensporige soepelheid moeten vermijden. Hoewel het recht bestaat op een eerlijke behandeling van zijn zaak, veronderstelt het beginsel van de wapengelijkheid een evenwicht tussen de belangen van de persoon die wegens een strafbaar feit wordt vervolgd en die van de burgerlijke partij (EHRM, 3 december 2002, *Berger t. Frankrijk*; 27 april 2004, *Gorraiz Lizarraga en anderen t. Spanje*).

A.5.3. De verzoekende partijen erkennen dat, ofschoon de wetgever over een ruime beoordelingsbevoegdheid ter zake beschikt, hij niet zover kan gaan dat de rechten van bepaalde personen op onevenredige wijze worden beperkt. In dat verband herinneren zij eraan dat de verjaring van fundamenteel belang is in de maatschappij, belang dat is erkend door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Zij vormt allereerst een bescherming tegen de gerechtelijke dwaling, daar zij rekening houdt met het probleem van de verdwijning en de verzwakking van de bewijzen na verloop van tijd. Zij draagt vervolgens bij tot de naleving van de rechten van verdediging en van rechtszekerheid. De bescherming die de verjaring biedt, is des te belangrijker wat betreft seksuele misdrijven, in het kader waarvan het vermoeden van onschuld vaak wordt weerlegd door de publieke opinie.

A.5.4. De verzoekende partijen voeren vier verschillen in behandeling aan. Twee van die verschillen hebben betrekking op de dader van het misdrijf en de twee andere hebben betrekking op de slachtoffers. Ten eerste bestaat een discriminatie tussen de vermoedelijke dader van een seksueel misdrijf op een minderjarige en de vermoedelijke dader van hetzelfde misdrijf op een meerderjarige. Ten tweede behandelt de wet van 14 november 2019 de vermoedelijke dader van een seksueel misdrijf op een minderjarige anders dan de vermoedelijke dader van een niet-seksueel misdrijf op een minderjarige. Wat het slachtoffer betreft, zijn de verzoekende partijen van mening dat, enerzijds, een verschil in behandeling bestaat tussen het minderjarige slachtoffer van een seksueel misdrijf en het meerderjarige slachtoffer van hetzelfde misdrijf en, anderzijds, het minderjarige slachtoffer van een seksueel misdrijf niet op dezelfde manier wordt behandeld als een minderjarig slachtoffer van een niet-seksueel misdrijf.

A.5.5. De verzoekende partijen voeren aan dat de hiervoor vermelde verschillen in behandeling niet op een objectief criterium zijn gebaseerd. Het criterium dat hieraan ten grondslag ligt, is dubbel en houdt verband met het seksuele karakter van het misdrijf en met de minderjarigheid van het slachtoffer. Hoewel het criterium van de

minderjarigheid als objectief en relevant kan worden beschouwd, ook al is het onevenredig, geldt dat niet voor het seksuele aspect van het misdrijf. De verzoekende partijen wijzen immers nadrukkelijk op het feit dat de regeling betreffende de verjaring in strafzaken altijd heeft gesteund op de ernst van het misdrijf. Het seksuele karakter van het misdrijf volgt die logica echter niet, logica die nochtans door het Hof geldig is verklaard. Aldus zien de verzoekende partijen niet in waarom gewoon voyeurisme, door het loutere feit dat het beantwoordt aan het criterium, op dezelfde manier zou moeten worden behandeld als veel ernstigere misdrijven.

A.5.6. De verzoekende partijen zijn overigens van mening dat de bestreden wetten geen gewettigd doel nastreven. Geen enkele van de in de parlementaire voorbereiding vermelde doelstellingen wordt immers bereikt door de maatregel die ertoe strekt de beoogde misdrijven onverjaarbaar te maken, ongeacht het gaat om de wil om een einde te maken aan seksueel misbruik op minderjarigen, om nieuwe misbruiken door dezelfde daders te voorkomen, om de daders adequaat te bestraffen, of nog om de slachtoffers meer tijd te geven om klacht in te dienen. Wat die laatste doelstelling betreft, erkent de wetgever overigens zelf dat het tijdsverloop het daadwerkelijke karakter van de klachten aantast. Uit die overwegingen blijkt dat het door de wetgever nagestreefde algemene doel louter symbolisch is en dus in strafzaken niet als gewettigd kan worden beschouwd. Bovendien voeren de verzoekende partijen aan dat een ander aangevoerd gewettigd doel, namelijk de behoorlijke rechtsbedeling, geenszins wordt bereikt door de bestreden wetten.

A.5.7. De verzoekende partijen voeren daarnaast aan dat de bestreden wetten de rechten van de betrokkenen op onevenredige wijze beperken. De maximale verjaringstermijn die voorheen twintig jaar bedroeg, belooft voortaan levenslang. Een en ander leidt tot de afschaffing zonder meer van de rechten van de vermoedelijke daders, namelijk het recht op vergetelheid, het recht op een eerlijk proces en op wapengelijkheid, alsook het recht op de naleving van het beginsel van rechtszekerheid. De aangeklaagde risico's worden bovendien versterkt door het ontorende karakter van de beoogde seksuele misdrijven. De verzoekende partijen zijn overigens van mening dat andere maatregelen het mogelijk zouden hebben gemaakt de door de wetgever vastgestelde doelstellingen op minder inbreukmakende wijze te bereiken. Zij verwijzen in die zin naar de burgerrechtelijke vergoeding, de verlenging van de verjaringstermijn en de meer gerichte wijziging van de reikwijdte van de onverjaarbaarheid.

A.5.8. Ten slotte onderstrepen de verzoekende partijen de alarmerende snelheid waarmee beide bestreden wetten zijn aangenomen. Zij betreuren de snelle procedure waarbij in minder dan twee maanden tijd een twee eeuwen oude instelling in het geding wordt gebracht, terwijl er geen spoedeisendheid was.

A.6.1. De Ministerraad onderstreept allereerst dat de verjaring traditioneel gezien verschillende doelstellingen nastreeft die ertoe strekken de maatschappij te beschermen, namelijk de sociale vrede, het recht op vergetelheid en de vermindering van het risico van gerechtelijke dwaling. De bescherming van de slachtoffers valt niet onder de functie van de verjaring.

A.6.2. De Ministerraad kan de verzoekende partijen niet volgen wat betreft de grief die is afgeleid uit de haast waarmee de bestreden wetten zijn aangenomen. Die wetten zijn integendeel het resultaat van een proces dat lang geleden is aangevat, hetgeen blijkt uit vroegere besprekingen van en voorstellen voor wetten. De Ministerraad vermeldt aldus een voorstel van 7 oktober 2010, dat heeft geleid tot een verslag waarin is besloten dat zelfs een verjaringstermijn van 30 jaar onvoldoende was, een voorstel van 10 januari 2011, het verslag van de commissie betreffende seksueel misbruik binnen de katholieke Kerk, of nog, een bespreking in 2016 over de meer algemene problematiek van de verkrachtingen. Al die elementen tonen aan dat het denkwerk reeds lang geleden is begonnen en dat de wetgever dus niet overhaast tewerk is gegaan.

A.6.3. Volgens de Ministerraad bestaat de *ratio legis* van de bestreden wetten erin van paradigma te veranderen en te beschouwen dat geen enkele verjaringstermijn redelijk kan worden geacht wanneer die betrekking heeft op seksuele misdrijven op minderjarigen. Het voorstel, neergelegd door zes politieke fracties, is geïnspireerd op het bestaan van vergelijkbare maatregelen in het vergelijkend recht, daar het Verenigd Koninkrijk, Nederland, Zwitserland en Quebec, in verschillende mate, vergelijkbare regelingen van onverjaarbaarheid kennen, terwijl in Frankrijk thans een voorstel in die zin wordt besproken. Een en ander toont aan dat die bekommering ruimschoots wordt gedeeld in de naburige democratieën.

A.6.4. De Ministerraad voert aan dat de gekozen criteria van onderscheid, namelijk het seksueel karakter van het misdrijf en de leeftijd van het slachtoffer, objectief zijn. Die objectiviteit kan niet worden betwist, daar het Hof reeds heeft geoordeeld dat de leeftijd een objectief criterium vormt. De cumulatie van beide criteria is een keuze van de wetgever. In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen aanvoeren, is de wetgever niet gebonden door een « logica » die hem de keuze van een criterium inzake de ernst van het misdrijf zou opleggen. De ernst

vormt trouwens ook een criterium dat soeverein door de wetgever wordt vastgesteld en kan niet worden beschouwd als een natuurlijk begrip.

A.6.5. Ten aanzien van de vergelijkbaarheid van de door de verzoekende partijen geïdentificeerde categorieën is de Ministerraad van mening dat de andere niet-seksuele misdrijven op minderjarigen niet noodzakelijk moeten worden onderworpen aan een langere verjaringstermijn. De wetgever beschikt ter zake over een ruime beoordelingsbevoegdheid. Hij kan aldus afzien van bepaalde doelstellingen om andere na te streven. Het bestaan van een verjaringstermijn is niet vereist door een algemeen beginsel, noch door de Grondwet, noch door het Europees verdrag voor de rechten van de mens. De Ministerraad onderstreept dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens de beoordelingsruimte van de lidstaten om het recht op toegang tot de rechter af te bakenen, heeft erkend en tevens heeft verklaard dat het zich niet in de plaats diende te stellen van de interne overheden om te oordelen welk beleid in dat verband het best wordt gevolgd (EHRM, 22 oktober 1996, *Stubbings en anderen t. Verenigd Koninkrijk*). Het Europees Hof erkent overigens het recht om bijzondere regels vast te stellen ten aanzien van kinderen die het slachtoffer zijn van seksuele daden.

A.6.6. De Ministerraad voert aan dat het nagestreefde doel gewettigd is en dat de genomen maatregel relevant is in het licht van dat doel. De bestreden wetten strekken ertoe het gevoel van straffeloosheid weg te nemen die sommige daders van seksuele misdrijven op minderjarigen zouden kunnen hebben. Het ontradende effect beoogt zowel de eerste misdrijven als de herhaalde daden. Het doel is zowel symbolisch als gewettigd. In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen beweren, maakt het loutere feit dat een doel symbolisch is, dat doel niet onwettig. Bovendien is dat aspect belangrijk en is in de rechtsleer met name opgemerkt dat het symbolisch herstel ten goede kwam aan de slachtoffers.

A.6.7. In verband met de evenredigheid van de onverjaarbaarheid is de Ministerraad van mening dat hierover geen twijfel bestaat. Het is voor een slachtoffer niet problematisch zijn klacht voor onbepaalde tijd te kunnen uitstellen, daar die vaststelling wordt genuanceerd door de redelijke termijn, enerzijds, en door het risico dat inherent is aan het verdwijnen van bewijzen, anderzijds. Bovendien, in tegenstelling tot wat de verzoekende partijen aanvoeren in het kader van hun beroep, wordt de behoorlijke rechtsbedeling geenszins aangetast door de bestreden maatregel. In werkelijkheid heeft die grief betrekking op de tenuitvoerlegging van de wet, hetgeen niet behoort tot het rechtsgebied van het Hof, noch ressorteert onder de eigenlijke wet. De wetgever heeft enkel een zeer onevenwichtige relatie opnieuw in evenwicht gebracht. Vóór de inwerkingtreding van de bestreden wetten was de verjaringsregeling immers zeer gunstig voor de daders van misdrijven.

A.6.8. De Ministerraad benadrukt dat de bestreden wetten verenigbaar zijn met de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Dat laatste heeft reeds geoordeeld dat een vordering moet kunnen worden uitgeoefend wanneer de klagers in de praktijk in staat zijn de door hen geleden schade te beoordelen (EHRM, 17 september 2013, *Eşim t. Turkije*). Te dezen strekt de genomen maatregel ertoe de slachtoffers, die zich vaak pas veel later bewust worden van de geleden schade, tijdig te kunnen optreden. Bovendien heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens eveneens geoordeeld dat de wijziging van de duur van de verjaring voor nog niet verjaarde feiten niet in strijd was met artikel 7 van het Verdrag (EHRM, 22 juni 2000, *Coëme t. België*).

A.6.9. Ten slotte onderstreept de Ministerraad dat de daders steeds alle waarborgen in verband met het eerlijk proces zullen genieten die in het intern recht en in het internationaal recht worden geboden, met inbegrip van alle rechten van verweer.

A.7.1. De Vlaamse Regering wil allereerst de nadruk leggen op de *ratio legis* van de onverjaarbaarheid van seksuele misdrijven op minderjarigen. Die beslissing van de federale wetgever steunt op de specifieke omstandigheden waarin die misdrijven worden gepleegd, vaak in besloten en nabije kring, zoals de familie of de school. De dader kent meestal zijn slachtoffer en het trauma dat voor dat laatste hieruit voortvloeit, is bijzonder groot, in die mate dat het vaak wordt verdrongen door een schuldgevoel. Zoals in de parlementaire voorbereiding wordt onderstreept, volgt de aangifte in de praktijk lang na de feiten. Er dient ook rekening te worden gehouden met het veranderde beeld van de maatschappij over de inaanmerkingneming van het slachtoffer. Het slachtoffer wordt immers bestraft door de verjaring, terwijl de dader van zijn kant een gerust gemoed kan hebben. De verjaring voor die misdrijven kan dus niet langer worden verantwoord vanuit maatschappelijk oogpunt. Die stelselmatige mechanismen van misbruik, steunend op een logica van stilzwijgen en straffeloosheid, moeten dus worden doorbroken. De bestreden wetten geven dus een sterk signaal om duidelijk te maken dat de schade die wordt aangericht in het kader van seksuele misdrijven op minderjarigen niet door de tijd wordt hersteld.

A.7.2. De Vlaamse Regering merkt op dat het door de federale wetgever nagestreefde doel gewettigd is. Het gaat erom de minderjarige slachtoffers van seksuele misdrijven beter te beschermen dan in de vorige regeling, die

hun niet de mogelijkheid bood om na de leeftijd van 33 jaar klacht in te dienen. Het is immers aangetoond, met name door de opvolgingscommissie betreffende de behandeling van seksueel misbruik en feiten van pedofilie binnen een gezagsrelatie, inzonderheid binnen de Kerk (de commissie Adriaenssens), dat talrijke slachtoffers gewacht hebben tot de leeftijd van 50 of 60 jaar alvorens zich als dusdanig te durven uiten. Een en ander wordt verklaard door het feit dat, hoe meer tijd voorbijgaat, hoe minder de dader greep heeft op het slachtoffer, waardoor dat laatste kan optreden. Dat alles houdt verband met het ontradende effect van het besef dat de feiten nooit zullen verjaren. Ten slotte is het doel symbolisch gezien belangrijk zowel voor de maatschappij als voor het proces waarbij de slachtoffers worden opgevangen.

A.7.3. Volgens de Vlaamse Regering is de bestreden maatregel, die erin bestaat voor een aantal misdrijven in de onverjaarbaarheid te voorzien, redelijk verantwoord in het licht van de nagestreefde doelen. Hij is immers specifiek beperkt tot de seksuele misdrijven gepleegd op minderjarigen. Die misdrijven zijn des te meer specifiek daar zij heel vaak herhaaldelijk worden gepleegd in het kader van een afhankelijkheidsverhouding (familie, school, kerk, sportclub, enz.) en daar zij worden gekenmerkt door een overwicht van de dader op zijn slachtoffer(s). Zoals de Vlaamse Regering reeds heeft opgemerkt, verklaart die specifieke situatie waarom de feiten niet onmiddellijk worden aangegeven en waarom de slachtoffers soms vele jaren wachten alvorens op te treden, na de feiten te hebben verdrongen, zoals blijkt uit de parlementaire voorbereiding betreffende de wet van 30 november 2011 « tot wijziging van de wetgeving wat de verbeteringen en de aanpak van seksueel misbruik en feiten van pedofilie binnen een gezagsrelatie betreft ». Gelet op die vaststelling is de onverjaarbaarheid bijzonder relevant om de handelswijze van de daders van die misdrijven te belemmeren.

A.7.4. Vanuit het oogpunt van de vergelijkbaarheid onderstreept de Vlaamse Regering dat de psychologische context van de misdrijven bedoeld in de wet van 14 november 2019 fundamenteel verschilt van die van de andere misdrijven die worden gepleegd op minderjarigen. Hetzelfde geldt voor de seksuele misdrijven gepleegd op meerderjarigen, die minder vaak een dermate sterke afhankelijkheidsverhouding vertonen. Dat verklaart waarom de federale wetgever ervoor heeft gekozen die categorieën van personen niet op dezelfde manier te behandelen.

A.7.5. Volgens de Vlaamse Regering doen de bestreden wetten geen afbreuk aan de rechten van verweer. De onverjaarbaarheid verandert niet het feit dat de schuld moet worden aangetoond, gelet op het vermoeden van onschuld en de rechten van verweer. De vrees voor gerechtelijke dwalingen, waarnaar de verzoekende partijen verwijzen, is dus ongegrond.

De rechtspraak van het Europees Hof waarnaar de verzoekende partijen verwijzen, wordt door de Vlaamse Regering betwist. Een enkel arrest waarnaar wordt verwezen, namelijk het arrest *Oleksandr Volkov*, betreft precies de ontstentenis van verjaring, maar heeft specifiek betrekking op tuchtsancties en niet op de ernstige en specifieke misdrijven zoals de seksuele misdrijven op minderjarigen. Bovendien onderstreepte de wetgever van de in het geding zijnde Staat in hetzelfde arrest dat hij andere soorten doelstellingen nastreefde. Bijgevolg is die zaak geenszins vergelijkbaar met het thans onderzochte beroep tot vernietiging.

Daarnaast blijft de Vlaamse Regering lang stil staan bij het bestaan van een vergelijkbare wet in Nederland, waarvan de parlementaire voorbereiding dezelfde verantwoording bevat ten aanzien van het specifieke karakter van de seksuele misdrijven op minderjarigen, namelijk de impact op het slachtoffer en op de maatschappij, de logica die lang geleden werd ingezet in de richting van de onverjaarbaarheid en de afhankelijkheidsverhouding die doorgaans bestaat tussen de dader en zijn slachtoffer.

A.7.6. De opvatting over de verjaring verandert. Er bestaat een toegenomen maatschappelijke gevoeligheid, met name door zaken die zich hebben voorgedaan binnen de katholieke Kerk. Die hebben het vertrouwen van de burgers in de rechtsorde en hun rechtvaardigheidsgevoel aangetast. Vanuit een maatschappelijk oogpunt was de aanneming van de bestreden wetten dus noodzakelijk. Aldus wordt minder belang gehecht aan de gemoedrust van de dader, een traditionele opvatting van de verjaring, om het slachtoffer opnieuw zijn rechtmatige plaats te geven.

A.7.7. Ten slotte betwist de Vlaamse Regering het verwijt dat hij de bestreden maatregel te haastig heeft aangenomen. Integendeel, die maatregel is het resultaat van een lange constante evolutie. Aldus is in 2000 het aanvangspunt van de verjaringstermijn vastgesteld op de dag waarop het slachtoffer 18 jaar wordt, vervolgens in 2011 op die waarop het slachtoffer 15 jaar wordt. In 2014 is een specifieke regel vastgelegd ten aanzien van *grooming* en cyber-intimidatie. Evenzo werden in 2016 wetten aangenomen die inzonderheid gericht waren tegen collectieve misdrijven en voyeurisme ten aanzien van een minderjarige. De onverjaarbaarheid, ingevoerd in 2019, past dus in het logische verlengde van die evolutie.

A.8.1. In hun memorie van antwoord betwisten de verzoekende partijen de bewering volgens welke de bestreden wetten het resultaat zouden zijn van een project dat lang geleden werd aangevat. Sommige wetsontwerpen die deze vaststelling moeten bevestigen, dienen overigens sterk te worden genuanceerd, daar, in de memorie van de Ministerraad, een ontwerp wordt vermeld dat dateert van 2010 en uitgaat van een enkele volksvertegenwoordiger uit de oppositie en nooit is besproken, alsook een ander ontwerp wordt vermeld dat dateert van 2011 en ertoe strekte de verjaring te verlengen en niet af te schaffen. Hetzelfde geldt voor de resolutie van 2017, waarbij enkel een aanpassing van de termijnen werd voorgesteld. Onder de vijftiende regeerperiode werd ten slotte geen enkele bespreking meer georganiseerd. De verzoekende partijen formuleren bijgevolg opnieuw het argument volgens hetwelk niets erop wees dat de onverjaarbaarheid op de agenda stond.

A.8.2. Ten aanzien van de rechtsvergelijking, die uitgebreid wordt aangevoerd door de Ministerraad en door de Vlaamse Regering, vragen de verzoekende partijen die te relativeren. België is, met de bestreden wetten, immers veel verder gegaan dan de meeste andere genoemde Staten. Nederland beoogt alleen de misdrijven die kunnen worden bestraft met een gevangenisstraf van minstens acht jaar, Zwitserland beoogt alleen de minderjarige jonger dan twaalf jaar, Frankrijk bevindt zich nog maar in het stadium van een voorstel, en Quebec beoogt de burgerrechtelijke verjaring. Wat het Verenigd Koninkrijk betreft, hoewel het juist is dat daar een zeer ruime onverjaarbaarheid bestaat, wordt zij er meer en meer in het geding gebracht. Bovendien onderwerpen talrijke landen, zoals Spanje, Portugal, Italië, of nog, Luxemburg, die misdrijven nog steeds aan verjaringsregels.

A.8.3. De verzoekende partijen houden staande dat het objectief criterium de ernst van het misdrijf moet zijn. Dat criterium, dat altijd heeft gegolden, veranderen, doet een absurd verschil in behandeling ontstaan. Zij kunnen de Vlaamse Regering niet volgen wanneer zij aanvoert dat de wetgever niet ertoe gehouden is de minste logica te volgen.

A.8.4. De verzoekende partijen blijven ervan uitgaan dat geen enkel gewettigd doel de onverjaarbaarheid in werkelijkheid verantwoordt, waarbij in de parlementaire voorbereiding het tevergeefse karakter van dat initiatief overigens wordt erkend. Dat initiatief zou zelfs het omgekeerde effect kunnen hebben ten opzichte van het verwachte doel, daar de rechterlijke overheden ertoe zouden kunnen worden gebracht eerst de dossiers te behandelen die kunnen verjaren en waarvoor zij diligenter zouden moeten zijn. De gevolgen voor de werking van het gerecht houden daar niet op. Op het niveau van de toegekende middelen zijn de verzoekende partijen van mening dat het besteden van een deel van de begroting van justitie aan feiten die zich meer dan 50 jaar geleden hebben voorgedaan waarbij aan de slachtoffers slechts een symbolische vergoeding kan worden geboden, contraproductief is en de financiering verhindert van de bestrijding van andere misdrijven.

A.8.5. De verzoekende partijen herinneren aan het verschil tussen de verjaringstermijn en de redelijke termijn, die pas ingaat wanneer men formeel beschuldigd is. In tegenstelling tot wat de Ministerraad aanvoert, kan bijgevolg geen argument worden afgeleid uit de redelijke termijn om de aantasting van de rechten van verdediging van de dader van de misdrijven als gevolg van de onverjaarbaarheid te verantwoorden.

A.8.6. De verzoekende partijen weerleggen overigens de bewering volgens welke het vroeger recht uiterst voordelig was voor de daders van de misdrijven. De beoogde misdrijven hebben weliswaar hun specifieke karakter, maar dat laatste verantwoordt geen dermate radicale maatregel. De wetgever kan zich niet alleen laten leiden door de publieke opinie wanneer hij beslissingen neemt, *a fortiori* op strafrechtelijk gebied. De verjaring en de rechten van verweer verdedigen, betekent in geen geval dat men de kant van de misdadigers kiest. Bovendien blijkt uit psychologisch onderzoek dat kinderen die het slachtoffer zijn van seksueel misbruik hun getuigenissen soms kunnen vervormen of verzinnen. Het geheugen is niet betrouwbaar en is dat nog minder na verloop van tijd. Bovendien biedt de onverjaarbaarheid geen enkele toegevoegde waarde voor de recidivisten, daar, in geval van meerdere bedrijven, de termijn reeds inging bij de meerderjarigheid van het jongste slachtoffer.

A.8.7. Ten slotte wensen de verzoekende partijen de gevolgen te onderstrepen van een eventuele verwerping van het beroep tot vernietiging. Indien dat zou gebeuren, dan zullen de gewone rechters zeker talrijke navolgende prejudiciële vragen stellen, aangezien dan een groot aantal andere discriminaties bestaan tussen de verjaringsstelsels.

A.9.1. De Vlaamse Regering repliceert dat de vermeende « logica van de ernst van het misdrijf », die kennelijk een wondermiddel is voor de verzoekende partijen, reeds talrijke jaren niet meer bestond voor de seksuele misdrijven op minderjarigen. Een en ander toont opnieuw aan dat die misdrijven een bijzonder aspect vertonen, dat met name voortvloeit uit de psychologische context waarin zij worden gepleegd.

A.9.2. Het argument volgens hetwelk een vernietiging ook ten goede zou komen aan de slachtoffers, kan de Vlaamse Regering niet aanvaarden. Een vernietiging zou alleen ten goede komen aan de daders van de misdrijven en zou de slachtoffers verzwakken, in zoverre hun de mogelijkheid zou worden ontnomen om klacht in te dienen. Evenzo is het aangevoerde risico van een gebrek aan zorgvuldigheid bij het behandelen van onverjaarbare zaken een loutere speculatie. Het tegendeel kan overigens worden aangevoerd, gelet op de grote beroering bij de bevolking ten aanzien van die misdrijven. De algemene beleidsverklaring van de minister van Justitie gaat eveneens in die zin. Er bestaat een fundamenteel verschil tussen de mogelijkheid om een procedure in te stellen en de behandeling ervan.

A.9.3. De Vlaamse Regering weerlegt ook het verwijt volgens hetwelk de wetgever zich zou hebben laten leiden door de publieke opinie. Er is nooit beweerd dat de bestreden wetten enkel evenredig waren omdat zij de instemming genieten van de publieke opinie en vrijwel unaniem door het federaal Parlement zijn goedgekeurd. Toch is het zo dat een ruime democratische grondslag bestaat voor een evoluerende maatschappelijke visie op de verjaring.

A.9.4. Ten slotte, wat betreft het risico dat talrijke prejudiciële vragen worden gesteld in geval het beroep tot vernietiging wordt verworpen, uit de Vlaamse Regering haar twijfels. In dat geval ziet zij niet in waarom een vergelijkbare prejudiciële vraag zou worden gesteld, daar het arrest van het Hof zou gelden voor alle rechtscolleges. De verklaring van de verzoekende partijen is overigens geenszins relevant in het kader van het thans onderzochte beroep.

Wat het tweede middel betreft

A.10. De verzoekende partijen leiden een tweede middel af uit de schending, door de bestreden wetten, van de artikelen 12 en 14 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Uit die bepalingen en de rechtspraak van het Hof vloeit voort dat de strafwet voorzienbaar moet zijn. Het nieuwe artikel 21*bis* van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering is echter dubbelzinnig en bevat verschillende fouten. De verzoekende partijen verwijzen naar het woord « het », waarvan niet is geweten waarnaar het verwijst, alsook naar de voorwaarde van minderjarigheid op het einde van de bepaling die door de afwezigheid van een komma in de Franse versie van dat artikel alleen van toepassing lijkt te zijn op het laatste opgesomde misdrijf. De verzoekende partijen besluiten bijgevolg dat de wet niet voorzienbaar is.

A.11. De Ministerraad betwist niet het bestaan van de twee voormelde fouten, die evenwel slechts grammaticale fouten zijn. Zij leiden geenszins tot een schending van de beginselen van wettigheid en voorzienbaarheid van de strafwet. Immers, volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, belet niets dat de wet een beoordelingsbevoegdheid aan de rechter toekent en dat de wet door de rechter wordt geïnterpreteerd. De voorzienbaarheid verzet zich evenmin ertegen dat de betrokken persoon ertoe wordt gebracht een beroep te doen op deskundig advies, zoals het Europees Hof voor de Rechten van de Mens reeds heeft geoordeeld (EHRM, 13 juli 1995, *Tolstoy Miloslavsky t. Verenigd Koninkrijk*). Te dezen zal de rechter geen enkele moeite hebben om artikel 21 van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering te interpreteren, daar het duidelijk en voorzienbaar is. De correcte interpretatie is daadwerkelijk ruimschoots aan bod gekomen in de media, werd behandeld in eenduidige rechtsleer en werd besproken in de parlementaire voorbereiding. Ten slotte bevat de Nederlandstalige versie van de wet beide voormelde grammaticale fouten niet.

De Vlaamse Regering volgt de argumenten van de Ministerraad.

A.12. In ondergeschikte orde voert de Ministerraad aan dat de betwiste bepaling het voorwerp kan uitmaken van een conforme interpretatie, zodat wordt besloten tot de niet-schending van het beginsel van de voorzienbaarheid van de strafwet. De Vlaamse Regering sluit zich aan bij de argumentatie van de Ministerraad.

Wat het derde middel betreft

A.13. De verzoekende partijen leiden een derde middel af uit de schending, door de bestreden wetten, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de zorgvuldigheidsplicht en met de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Dat laatste erkent, volgens de verzoekende partijen, dat een wet moet worden voorafgegaan door een kwalitatief debat, daar anders het Verdrag wordt geschonden (EHRM, 6 oktober 2005 *Hirs t. Verenigd Koninkrijk (nr. 2)*, en 10 september 2019, *Strand Lobben en anderen t. Noorwegen*). Er moet dus worden aangetoond dat het Parlement een evenwicht heeft gevonden tussen de

verschillende aanwezige belangen. De bestreden wetten zijn echter inderhaast en zonder debat ten gronde aangenomen, terwijl er geen enkele spoedeisendheid was. De minister van Justitie had in die tijd overigens gewag gemaakt van zijn scepticisme. Het Europees Verdrag voor de rechten van de mens is bijgevolg geschonden en de verzoekende partijen zien niet in hoe de Belgische Grondwet minder beschermend zou kunnen zijn dan dat Verdrag.

A.14. De Ministerraad voert allereerst aan dat het middel niet ontvankelijk is. De verzoekende partijen leggen hun grief immers niet voldoende uit, identificeren niet de te vergelijken categorieën van personen en geven geenszins aan wat zij begrijpen onder « zorgvuldigheidsplicht ». Bovendien behoort het tot de vaste rechtspraak dat de totstandkoming van de getoetste regels ontsnapt aan de controle van het Hof. De door de verzoekende partijen aangehaalde Europese rechtspraak verandert daar niets aan, te meer daar die niet echt handelt over de wijze waarop de voorgelegde normen zijn aangenomen. Het Hof wordt hier verzocht zich te mengen in een strikt politiek proces, hetgeen het niet vermag te doen.

A.15. De Vlaamse Regering is van mening dat het Hof de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet mag combineren met de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Het derde middel is dus niet ontvankelijk. Hetzelfde geldt voor de controle in het licht van het zorgvuldigheidsbeginsel, waarvoor het Hof evenmin bevoegd is. Voor het overige verwijst de Vlaamse Regering naar de argumentatie van de Ministerraad.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepalingen en de context ervan

B.1.1. Het beroep tot vernietiging ingesteld door de vzw « Ligue des droits humains » en de vzw « Association Syndicale des Magistrats » heeft betrekking op twee wetten die tot doel hebben de regeling aan te passen inzake de verjaring van de strafvordering ten aanzien van bepaalde strafrechtelijke misdrijven, inzonderheid de seksuele misdrijven op minderjarigen, die niet meer verjaren.

B.1.2. De artikelen 2 en 3 van de wet van 14 november 2019 « tot wijziging van de wet van 17 april 1878 houdende de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering wat de afschaffing van de verjaring van ernstige seksuele misdrijven op minderjarigen betreft » (hierna : de wet van 14 november 2019) bepalen :

« Art. 2. In artikel 21, eerste lid, van de wet van 17 april 1878 houdende de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering, vervangen bij de wet van 5 februari 2016 en laatstelijk gewijzigd bij de wet van 11 juli 2018, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

a) de woorden ‘ Behoudens wat de misdrijven betreft omschreven in de artikelen 136*bis*, 136*ter* en 136*quater* van het Strafwetboek, en ’ worden opgeheven;

b) in de bepaling onder 1°, tweede gedachtestreepje, worden de woorden ‘ 376, eerste lid, ’ opgeheven;

c) in de bepaling onder 2° wordt het tweede gedachtestreepje opgeheven.

Art. 3. Artikel 21*bis* van dezelfde wet, ingevoegd bij de wet van 13 april 1995, vervangen bij de wet van 5 februari 2016 en gewijzigd bij de wet van 5 mei 2019, wordt vervangen als volgt :

‘ Art. 21*bis*. De strafvordering verjaart niet in de gevallen bedoeld :

1° in de artikelen 136*bis*, 136*ter* en 136*quater* van het Strafwetboek;

2° in de artikelen 371/1 tot 377, 377*quater*, 379, 380, 383*bis*, § 1, 409 en 433*quinqüies*, § 1, eerste lid, 1°, van het Strafwetboek, en de poging om dat laatste misdrijf te plegen, ingeval het is gepleegd op een persoon van minder dan achttien jaar ’ ».

B.1.3. De artikelen 2 en 3 van de wet van 5 december 2019 « tot wijziging van artikel 21 van de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering » (hierna : de wet van 5 december 2019) bepalen :

« Art. 2. Artikel 21, eerste lid, 2°, van de wet van 17 april 1878 houdende de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering, vervangen bij de wet van 5 februari 2016 en laatstelijk gewijzigd bij de wet van 14 november 2019, wordt vervangen als volgt :

‘ 2° door verloop van vijftien jaren voor een van de misdaden bedoeld in 1°, tweede streepje, of in artikel 376, eerste lid, van het Strafwetboek, ingeval die is gepleegd op een persoon van minstens achttien jaar; ’.

Art. 3. Deze wet treedt in werking op dezelfde dag als de wet van 14 november 2019 tot wijziging van de wet van 17 april 1878 houdende de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering wat de afschaffing van de verjaring van ernstige seksuele misdrijven op minderjarigen betreft ».

B.1.4. De twee bestreden wetten zijn in werking getreden op 30 december 2019.

B.2.1. Zoals vervangen bij artikel 3 van de wet van 14 november 2019 bepaalt artikel 21*bis* van de wet van 17 april 1878 « houdende de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering » :

« De strafvordering verjaart niet in de gevallen bedoeld :

1° in de artikelen 136*bis*, 136*ter* en 136*quater* van het Strafwetboek;

2° in de artikelen 371/1 tot 377, 377*quater*, 379, 380, 383*bis*, § 1, 409 en 433*quinqüies*, § 1, eerste lid, 1°, van het Strafwetboek, en de poging om dat laatste misdrijf te plegen, ingeval het is gepleegd op een persoon van minder dan achttien jaar ».

Uit het nieuwe 2° van die bepaling, dat het voorwerp uitmaakt van het beroep tot vernietiging, vloeit voort dat een bepaald aantal strafrechtelijke misdrijven voortaan onverjaarbaar zijn wanneer zij worden gepleegd op een minderjarige. Het gaat om voyeurisme (artikel 371/1 van het Strafwetboek, de aanranding van de eerbaarheid en verkrachting (artikelen 372 tot 377 van het Strafwetboek), het misdrijf van *grooming* of van cyberkinderlokkerij (artikel 377*quater* van het Strafwetboek), bederf van de jeugd en prostitutie (artikelen 379 en 380 van het Strafwetboek), het vervaardigen en verdelen van kinderpornografisch materiaal (artikel 383*bis*, § 1, van het Strafwetboek), de verminking van de genitaliën van een persoon van het vrouwelijk geslacht (artikel 409 van het Strafwetboek) en mensenhandel met als doel de uitbuiting van prostitutie of andere vormen van seksuele uitbuiting (artikel 433*quinquies*, § 1, eerste lid, 1°, van het Strafwetboek).

B.2.2. Vóór de inwerkingtreding van de wet van 14 november 2019, die die misdrijven onverjaarbaar maakt, was een verjaringstermijn van twintig jaar van toepassing op verkrachting of aanranding van de eerbaarheid met de dood van het slachtoffer tot gevolg, en was een verjaringstermijn van vijftien jaar van toepassing op alle andere seksuele misdrijven. Die verjaringstermijn ging bovendien in op de dag dat het slachtoffer de leeftijd van achttien jaar bereikte of, in geval van een collectief misdrijf, op de dag waarop het jongste slachtoffer de leeftijd van achttien jaar bereikte, behalve indien de termijn tussen die opeenvolgende misdrijven de verjaringstermijn overschreed.

B.3. De bestreden wetten vloeien voort uit wetsvoorstellen en werden niet voor advies voorgelegd aan de Raad van State. Hun auteurs verantwoordden de strafrechtelijke onverjaarbaarheid van de in B.2.1 beoogde misdrijven als volgt :

« In het verleden zijn reeds diverse debatten over de verjaringstermijnen gevoerd in dit huis naar aanleiding van de dossiers inzake kindermisbruik. Inzonderheid de oprichting van de bijzondere commissie betreffende de behandeling van seksueel misbruik en feiten van pedofilie binnen een gezagsrelatie, inzonderheid binnen de Kerk [hierna : de commissie Adriaenssens], in 2010, maakte het debat actueel. Diverse voorstellen werden neergelegd om de verjaringstermijn te verlengen.

Het meest verregaande was het wetsvoorstel Landuyt (DOC 53 0314/001) dat feiten van kindermisbruik onverjaarbaar wilde maken.

Uiteraard gaan wij er mee akkoord dat slachtoffers van misbruik zo snel mogelijk aangifte moeten doen. Dat is de beste garantie om sporen en bewijzen te (kunnen) verzamelen en de dader(s) op te sporen en te berechten. Het is dan ook absoluut noodzakelijk maximaal te blijven inzetten op de bewustwording van slachtoffers over deze eerste en belangrijkste vereiste.

In de praktijk moeten wij evenwel vaststellen dat aangifte in een veel te groot deel van de gevallen niet of slechts lang na het misbruik gebeurt. Allerlei redenen (gezin in de nabijheid van de dader, vrees om de feiten aan te geven wegens de invloed van de dader of nog, wegens het trauma) maken dat het voor slachtoffers van dergelijke feiten vaak onmogelijk is om onmiddellijk na de feiten een klacht in te dienen.

Het is naar onze mening ten andere ook zeer de vraag of er ook maar enig verband bestaat tussen enerzijds de aangiftebereidheid en anderzijds verjaringstermijn.

Dat is onder meer gebleken in het eindrapport van de commissie Adriaensens naar aanleiding van de bijzondere commissie : een ruime meerderheid maakt immers melding te betreuren dat er een verjaringstermijn bestaat. En in de publieke opinie was het gegeven dat een dader van misbruik na x aantal tijd niets meer gedaan kan worden – en zo ‘ gemoedrust ’ toebedeeld krijgt – duidelijk een onderwerp van maatschappelijke discussie. Nog recent nog werd door een slachtoffer van kindermisbruik verklaard dat hij niet kon begrijpen dat de feiten verjaren.

Daar waar de dader door het louter verloop van tijd als het ware ‘ penitentie ’ krijgt, is dat helemaal niet het geval voor het slachtoffer dat de gevolgen – zowel fysiek als psychisch – van de enorm ingrijpende aantasting van haar of zijn integriteit de rest van het leven meedraagt en dient te verwerken.

Wij beseffen dat vele jaren na de feiten bewijzen niet meer te vinden zullen zijn en een juridische actie op een buitenvervolgung zal uitmonden bij gebrek aan bewijs. Toch blijft naar onze mening het beschikken over de mogelijkheid om zich alsnog tot de rechtbank te wenden symbolisch belangrijk, niet alleen voor de maatschappij maar vooral voor het verwerkingsproces van de slachtoffers.

Zich te allen tijde tot het gerecht kunnen wenden beantwoordt zo aan de essentie van het recht : rechtvaardigheid bieden aan slachtoffers van ernstige seksuele misdrijven.

De invoering van de onverjaarbaarheid van de strafvordering ten aanzien van ernstige seksuele misdrijven, teneinde de slachtoffers de nodige tijd te bieden de feiten waarvan zij het slachtoffer werden aan te klagen, doet geen afbreuk aan de fundamentele rechten en vrijheden, zoals gewaarborgd door de het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens gaat de redelijke termijn pas in op het ogenblik dat een beschuldiging wordt ingebracht, en dus, in dit geval, op zijn vroegst op het moment dat het slachtoffer een klacht indient of dat de feiten worden aangegeven bij de procureur des Konings. Bovendien heeft de rechter overeenkomstig artikel 21^{ter} van de wet van 17 april 1878 houdende de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering de mogelijkheid om de veroordeling bij eenvoudige schuldigverklaring uit te spreken of een straf uit te spreken die lager is dan de wettelijke minimumstraf, indien de duur van de strafvervolgung de redelijke termijn overschrijdt.

Wij menen dan ook dat de verjaring inzake ernstige seksuele misdrijven maatschappelijk niet langer verantwoord is. Wij stellen dan ook de onverjaarbaarheid voor van de in artikel 21*bis* van de wet van 17 april 1878 houdende de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering opgesomde misdrijven toe te voegen aan de lijst van onverjaarbare misdrijven » (*Parl. St.*, Kamer, 2019, DOC 55-0439/001, pp. 3-5).

Ten aanzien van het belang

B.4.1. Wanneer een vereniging zonder winstoogmerk die niet haar persoonlijk belang aanvoert, voor het Hof optreedt, is vereist dat haar statutair doel van bijzondere aard is en, derhalve, onderscheiden van het algemeen belang; dat zij een collectief belang verdedigt; dat haar doel door de bestreden norm kan worden geraakt; dat ten slotte niet blijkt dat dit doel niet of niet meer werkelijk wordt nagestreefd.

B.4.2. Volgens haar statuten heeft de tweede verzoekende partij, de vzw « Ligue des droits humains », tot doel « het bestrijden van onrecht en van elke willekeurige inbreuk op de rechten van een individu of een gemeenschap. Zij verdedigt de beginselen van gelijkheid, vrijheid, solidariteit en humanisme waarop de democratische samenlevingen zijn gegrondvest en die zijn afgekondigd onder meer door de Belgische Grondwet [en] het Europees Verdrag voor de rechten van de mens [...] ».

B.4.3. Er kan worden aangenomen dat bepalingen die een einde maken aan de verjaringstermijn in strafzaken voor sommige categorieën van rechtsonderhorigen van dien aard zijn dat zij het statutair doel van de voornoemde vereniging kunnen raken.

B.4.4. Uit hetgeen voorafgaat, vloeit voort dat de eerste verzoekende partij belang heeft bij het beroep. Daar zij belang heeft bij het beroep, dient het Hof niet na te gaan of de andere verzoekende partij eveneens doet blijken van het vereiste belang.

Ten gronde

Wat het eerste middel betreft

B.5. De verzoekende partijen leiden een eerste middel af uit de schending, door de bestreden wetten, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in zoverre zij meerdere verschillen in behandeling zouden doen ontstaan die een schending van het recht op een eerlijk proces zouden inhouden. De verzoekende partijen wijzen op een eerste verschil in behandeling tussen de verdachte van een seksueel misdrijf op een minderjarige en de persoon die verdacht wordt van hetzelfde misdrijf op een meerderjarige. In verband met het tweede verschil in behandeling vergelijken de verzoekende partijen de persoon die verdacht wordt van een seksueel misdrijf op een minderjarige en de persoon die verdacht wordt van een niet-seksueel misdrijf op een minderjarige. In het kader van het derde opgeworpen verschil in behandeling vergelijken zij het minderjarige slachtoffer van een seksueel misdrijf en het meerderjarige slachtoffer van hetzelfde misdrijf. Ten slotte, wat het vierde aangevoerde verschil in behandeling betreft, vergelijken zij het minderjarige slachtoffer van een seksueel misdrijf en het minderjarige slachtoffer van een niet-seksueel misdrijf.

B.6. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.7. Er bestaat geen algemeen beginsel dat de verjaring van de strafvordering waarborgt. Onder voorbehoud dat hij geen maatregelen mag nemen die kennelijk onredelijk zijn, vermag de democratisch gekozen wetgever het repressief beleid zelf vast te stellen, beleid dat de beoordeling omvat van de ernst van een tekortkoming en de zwaarwichtigheid waarmee die tekortkoming kan worden bestraft, met inbegrip van de mogelijkheden tot individualisering van

de straf en de daaraan verbonden gevolgen en vorderingen, maar tevens de vaststelling van de verschillende verjaringstermijnen naar gelang van het beschouwde misdrijf. De wetgever vermag zich ook streng op te stellen in aangelegenheden waarin de misdrijven de grondrechten van de burger en de belangen van de gemeenschap ernstig kunnen aantasten.

Gelet op de ruime beoordelingsmarge waarover de wetgever ter zake beschikt, kan hij, wanneer hij het toepasselijke verjaringsstelsel onderscheidt volgens de betrokken misdrijven, rekening houden met een ander criterium dan dat van de ernst van de straf die de dader kan oplopen, op voorwaarde dat het gekozen criterium objectief en relevant is en dat de rechten van de betrokken personen niet in onevenredige mate worden beperkt.

B.8. De in B.5 vermelde verschillen in behandeling steunen op een dubbel criterium : het seksuele karakter van de misdrijven en de minderjarigheid van het slachtoffer. Dat dubbel criterium is objectief.

B.9.1. Uit de parlementaire voorbereiding die in B.3 wordt aangehaald, blijkt dat de bestreden wetten ertoe strekken de straffeloosheid van de daders van seksuele misdrijven op minderjarigen te bestrijden, die laatstgenoemden te beschermen door hun voldoende tijd te geven om de feiten aan te klagen en meer druk uit te oefenen op de daders van die daden teneinde het plegen en het herhalen ervan te voorkomen. Gelet op de kwetsbaarheid van de categorie van de beoogde slachtoffers, zijn de nagestreefde doelstellingen, met name om die slachtoffers toegang te verlenen tot een rechter ondanks het verstrijken van de tijd, gewettigd.

B.9.2. In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen aanvoeren, volstaat het gedeeltelijk symbolische karakter van de door de wetgever nagestreefde doelstellingen niet om te besluiten tot de onwettigheid ervan. Hetzelfde geldt wat betreft de eventuele onwerkzaamheid van de vervolgingen in de toekomst. Bovendien het feit dat dat argument berust op gissingen die onmogelijk kunnen worden nagegaan, vormt de doeltreffendheid van een strafwet afgemeten aan de toepassing ervan door de rechtscolleges en de uitgesproken veroordelingen, op zich geen voorwaarde voor de bestaanbaarheid ervan met de in het middel aangehaalde grondwets- en verdragsbepalingen. De in de tijd onbeperkte mogelijkheid om een strafbaar gedrag te vervolgen, omdat het door de wetgever onbestaanbaar wordt geacht met de fundamentele waarden van de democratie, kan ook een educatief en preventief effect hebben. Het nastreven

van dat effect, dat per definitie niet objectief meetbaar is, kan in beginsel de aanneming van maatregelen van strafrechtelijke aard verantwoorden.

B.10.1. Er dient onderzocht te worden of het in B.8 vermelde dubbele criterium van onderscheid pertinent is in het licht van de door de wetgever nagestreefde doelstellingen.

B.10.2. De minderjarigen die het slachtoffer zijn van een seksueel misdrijf bevinden zich in een specifieke situatie die, in vergelijking met de situatie van meerderjarige slachtoffers van een seksueel misdrijf of met de situatie van minderjarige slachtoffers van enig ander misdrijf, in verschillende opzichten uniek is. In de parlementaire voorbereiding wordt verwezen naar een « zwijgen », dat inzonderheid de kinderen treft die het slachtoffer zijn van seksuele misdrijven :

« kindermisbruik [is] bij uitstek een misdrijf dat het zwijgen omvat. Dat is wellicht moeilijk te begrijpen voor mensen die het niet hebben meegemaakt, maar niet voor de velen die het wel hebben meegemaakt. [...] het kind [leert] vaak pas decennia later [...] spreken over wat het overkomen is.

[...]

Velen zijn van oordeel dat slachtoffers moeten worden aangespoord om snel aangifte te doen van het misbruik en dat met het afschaffen van de verjaringstermijn de druk om dit te doen wordt verminderd. Haar werk als psycholoog en seksuoloog met slachtoffers van seksuele misdrijven zowel in binnen- als in buitenland hebben haar evenwel duidelijk gemaakt dat deze benaderingswijze diametraal tegenover het gevoel van de slachtoffers staat. [...] 90 % van de slachtoffers doet geen aangifte van het misbruik; bij kinderen zal dit cijfer nog hoger liggen. Dit houdt verband met de manipulatie door de daders. De maatschappij mag hieraan niet meewerken » (*Parl. St.*, Kamer, 2019-2020, DOC 55-0439/003, pp. 8-9).

Dat zwijgen is juist verbonden met de jonge leeftijd van de slachtoffers en met het traumatiserende aspect van een aantasting van hun seksuele integriteit.

Bovendien zijn die situaties bijzonder, in zoverre de dader van het seksueel misdrijf op een minderjarige in het merendeel van de gevallen een afstammings- of gezagsverhouding ten opzichte van zijn slachtoffer heeft.

B.10.3. Het specifieke karakter van de categorie van seksuele misdrijven is erkend door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, dat ter zake een positieve verplichting heeft vastgesteld voor de lidstaten om een daadwerkelijke bestraffing te regelen (EHRM, 15 maart

2016, *M.G.C. t. Roemenië*, § 59; 24 januari 2012, *P.M. t. Bulgarije*, § 63; 4 december 2003, *M.C. t. Bulgarije*, § 166).

B.10.4. Kinderen worden al heel lang door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens als bijzonder kwetsbaar beschouwd en de bescherming die de lidstaten hun bieden tegen ernstige aantastingen van hun persoonlijke integriteit moet daadwerkelijk zijn (EHRM, 15 maart 2016, *M.G.C. t. Roemenië*, § 56; 10 mei 2012, *R.I.P. en D.L.P. t. Roemenië*, § 58; 15 november 2011, *M. P. en anderen t. Bulgarije*, § 108; 3 juni 2004, *Bati en anderen t. Turkije*, § 133). Het Verdrag eist dat het hoger belang van het kind in acht wordt genomen, alsook dat bijzondere aandacht uitgaat naar het recht op een menswaardig leven en op psychologische integriteit wanneer het kind slachtoffer is van geweld (EHRM, 20 maart 2012, *C.A.S. en C.S. t. Roemenië*, § 82).

B.10.5. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens verbindt overigens de twee in B.8 vermelde criteria aan elkaar. Sinds 1996 heeft het vastgesteld dat « men zich meer en meer bewust wordt van alle problemen die door seksuele mishandelingen ten aanzien van kinderen worden veroorzaakt en van de psychologische weerslag daarvan op de slachtoffers » en dat het « mogelijk is dat de lidstaten van de Raad van Europa in de nabije toekomst de regels betreffende de verjaring van de vorderingen die zij toepassen, moeten aanpassen teneinde voor die groep van klagers bijzondere bepalingen uit te vaardigen » (EHRM, 22 oktober 1996, *Stubbings en anderen t. Verenigd Koninkrijk*, § 56). Evenzo heeft het geoordeeld dat « een daadwerkelijke ontrading ten aanzien van een dermate ernstige daad als verkrachting, waarbij de fundamentele waarden en essentiële aspecten van het privéleven op het spel worden gezet, doeltreffende strafrechtelijke bepalingen vergt. Inzonderheid kinderen en andere kwetsbare personen moeten een daadwerkelijke bescherming genieten » (EHRM, 4 decembre 2003, *M.C. t. Bulgarije*, § 150).

B.10.6. De onverjaarbaarheid van de in de bestreden wetten beoogde misdrijven vormt bijgevolg een relevante maatregel om het gerecht toe te laten die zaken te behandelen zonder te lijden onder een verjaringstermijn die, gelet op de bijzondere situatie van de slachtoffers en op de soms aanzienlijke termijn waarover zij moeten beschikken om zich bewust te zijn van de ernst van de feiten die zij hebben ondergaan en om die aan te klagen, zeer regelmatig wordt overschreden voor dergelijke feiten.

B.11. Voorts staat het aan het Hof na te gaan of de bestreden wetten geen onevenredige gevolgen hebben ten aanzien van sommige categorieën van personen, inzonderheid wat betreft het recht op een eerlijk proces van de personen die worden verdacht van die misdrijven.

B.12.1. De verjaring beoogt zowel de van een misdrijf verdachte persoon te beschermen tegen niet-tijdige vervolgingen, als de maatschappelijke orde te vrijwaren door het ogenblik te bepalen waarop moet worden geopteerd voor de rechtszekerheid en de sociale rust veeleer dan voor het vervolgen van de misdrijven.

B.12.2. Noch de Grondwet noch het Europees Verdrag voor de rechten van de mens voorzien evenwel in een verplichting voor de lidstaten om een systeem van verjaring in strafzaken in te voeren.

Hoewel het Europees Hof voor de Rechten van de Mens het mogelijke belang van dergelijke termijnen onderstreept, redeneert het ter zake in het licht van de andere rechten die zijn afgeleid uit het Verdrag. Het heeft geoordeeld :

« 50. Het Hof herinnert eraan dat de wettelijke verval- of verjaringstermijnen, die zijn opgenomen onder de wettelijke beperkingen van het recht op een rechter, verschillende belangrijke doelen nastreven : de rechtszekerheid waarborgen door een eindpunt vast te stellen voor de vorderingen, de mogelijke verweerders beschermen tegen niet-tijdige klachten die misschien moeilijk tegen te gaan zijn, en de onrechtvaardigheid verhinderen die zou kunnen ontstaan wanneer rechtbanken zich moeten uitspreken over gebeurtenissen die zich in een verleden hebben voorgedaan, op grond van bewijselementen waaraan niet langer geloof zou kunnen worden gehecht en die onvolledig zouden zijn vanwege de sindsdien verstreken termijn (zie, onder meer, *Stubbings en anderen t. Verenigd Koninkrijk*, 22 oktober 1996, §§ 51-52, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV, *Stagno t. België*, nr. 1062/07, § 26, 7 juli 2009, en *Howald Moor en anderen t. Zwitserland*, nrs. 52067/10 en 41072/11, §§ 71-72, 11 maart 2014).

[...]

56. We bevinden ons te dezen dus in een situatie waarin een recht dat een persoon uit het Verdrag afleidt, wordt geconfronteerd met een recht van een andere persoon dat eveneens uit het Verdrag wordt afgeleid : het recht op rechtszekerheid van de verzoekende vennootschap aan de ene kant en het recht van X op een rechter aan de andere kant.

57. In een dergelijk geval is het moeilijk om tegenstrijdige belangen van de enen en de anderen af te wegen, hetgeen pleit voor de erkenning van een grote beoordelingsmarge voor de Staat (zie, bijvoorbeeld, *mutatis mutandis*, *MGN Limited t. Verenigd Koninkrijk*, nr. 39401/04, § 142, 18 januari 2011, en *Ashby Donald en anderen t. Frankrijk*, nr. 36769/08, § 40, 10 januari 2013). Wat inzonderheid de afweging betreft in de context van de verjaring van de herstellvordering tussen het recht op toegang tot de rechter van het slachtoffer en het recht op

rechtszekerheid van de verweerder, heeft het Hof overigens gepreciseerd dat, door de relevante procedureregels toe te passen, de interne rechtscolleges zowel een overdreven formalisme, dat afbreuk zou doen aan het eerlijke karakter van de procedure, als een buitensporige soepelheid, die zou leiden tot de afschaffing van de bij de wetten vastgestelde procedurevoorwaarden, moesten vermijden (*Eşim*, voormeld, § 21) » (EHRM, 13 februari 2020, *Sanofi Pasteur t. Frankrijk*, alsook 9 januari 2013, *Oleksandr Volkov t. Oekraïne*, § 137).

B.13. De bestreden wetten hebben op zich geen onevenredige gevolgen ten aanzien van het recht op een eerlijk proces, daar het vaststaat dat de afschaffing van de verjaringstermijn van de strafvordering niet tot gevolg zal kunnen hebben eventuele nalatigheden vanwege de autoriteiten die belast zijn met de vervolging van die misdrijven te verhelpen, noch de wetgever ervan vrij te stellen de adequate wetgevende maatregelen te nemen en aan die autoriteiten de middelen te verschaffen die noodzakelijk zijn voor de goede uitvoering van hun opdrachten. Evenzo verdwijnen de andere waarborgen die inherent zijn aan het eerlijk proces, zoals die met name die zijn verankerd in artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, niet door de loutere aanneming van de bestreden wetten. Zo dienen de onderzoeksgerechten en de vonnisgerechten die vaststellen dat, als gevolg van het lange tijdsverloop, de bewijsvoering of het recht van verdediging van de beklaagde ernstig en onherstelbaar zijn aangetast, zodat een eerlijk strafproces niet meer mogelijk is, de onontvankelijkheid van de strafvordering vast te stellen. Zelfs indien het recht op een eerlijk proces niet ernstig en onherstelbaar is aangetast, dient de vonnisrechter die vaststelt dat de bewijsvoering *à charge* of *à décharge* als gevolg van het lange tijdsverloop onmogelijk is geworden daaruit de gevolgen te trekken. Ten slotte, in tegenstelling tot wat de verzoekende partijen aanvoeren, komt het vermoeden van onschuld evenmin in het gedrang louter door de maatregel van onverjaarbaarheid.

B.14. Het eerste middel is niet gegrond.

Wat het tweede middel betreft

B.15.1. De verzoekende partijen leiden een tweede middel af uit de schending van de artikelen 12 en 14 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in zoverre artikel 21*bis*, 2^o, van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering, zoals gewijzigd bij de wet van 14 november 2019, dubbelzinnig zou zijn en verschillende vergissingen zou bevatten.

B.15.2. De verzoekende partijen beogen specifiek, in de Franse versie van het voormeld artikel 21*bis*, 2°, de aanwezigheid van het persoonlijk voornaamwoord « elle », verkeerdelijk gebruikt om te verwijzen naar het woord « cas », alsook de afwezigheid van een komma tussen de woorden « dernière infraction » en « elle », waardoor zou kunnen worden begrepen dat de voorwaarde van de minderjarigheid van het slachtoffer alleen betrekking heeft op de poging tot misdrijf bepaald in artikel 433*quinquies*, § 1, eerste lid, 1°, van het Strafwetboek. Die vergissingen bestaan niet in de Nederlandse versie van dezelfde tekst.

B.16.1. Artikel 12, tweede lid, van de Grondwet bepaalt :

« Niemand kan worden vervolgd dan in de gevallen die de wet bepaalt en in de vorm die zij voorschrijft ».

B.16.2. Door aan de wetgevende macht de bevoegdheid te verlenen om te bepalen in welke gevallen strafvervolgning mogelijk is, waarborgt artikel 12, tweede lid, van de Grondwet aan elke burger dat geen enkele gedraging strafbaar zal worden gesteld dan krachtens regels aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering.

Het wettigheidsbeginsel in strafzaken dat uit de voormelde grondwetsbepaling voortvloeit, gaat bovendien uit van de idee dat de strafwet moet worden geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder, op het ogenblik waarop hij een gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is. Het vereist dat de wetgever in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen bepaalt welke feiten strafbaar worden gesteld, zodat, enerzijds, diegene die een gedrag aanneemt, vooraf op afdoende wijze kan inschatten wat het strafrechtelijke gevolg van dat gedrag zal zijn en, anderzijds, aan de rechter geen al te grote beoordelingsbevoegdheid wordt gelaten.

Het wettigheidsbeginsel in strafzaken staat evenwel niet eraan in de weg dat de wet aan de rechter een beoordelingsbevoegdheid toekent. Er dient immers rekening te worden gehouden met het algemene karakter van de wetten, de uiteenlopende situaties waarop zij van toepassing zijn en de evolutie van de gedragingen die zij bestraffen.

Aan het vereiste dat een misdrijf duidelijk moet worden omschreven in de wet is voldaan wanneer de rechtsonderhorige, op basis van de bewoordingen van de relevante bepaling en,

indien nodig, met behulp van de interpretatie daarvan door de rechtscolleges, kan weten voor welke handelingen en welke verzuimen hij strafrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld.

Enkel bij het onderzoek van een specifieke strafbepaling is het mogelijk om, rekening houdend met de elementen eigen aan de misdrijven die zij wil bestraffen, te bepalen of de door de wetgever gehanteerde algemene bewoordingen zo vaag zijn dat ze het strafrechtelijk wettigheidsbeginsel zouden schenden.

B.17. Uit de bewoordingen van de wet van 14 november 2019, die specifiek ertoe strekt de verjaring « van ernstige seksuele misdrijven op minderjarigen », alsook uit de Nederlandse versie van de tekst, blijkt genoegzaam dat de voorwaarde van de minderjarigheid van het slachtoffer is verbonden aan alle in artikel 21*bis*, 2^o, van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering opgesomde misdrijven. Niets laat toe ervan uit te gaan dat de rechtscolleges een tegenovergestelde interpretatie zouden kunnen geven.

B.18. Het tweede middel is niet gegrond.

Wat het derde middel betreft

B.19. De verzoekende partijen leiden een derde middel af uit de schending, door de bestreden wetten, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de zorgvuldigheidsplicht en met de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, in zoverre geen kwalitatief debat heeft plaatsgehad vóór de aanneming van de bestreden wetten.

B.20. Behalve ten aanzien van de mechanismen van samenwerkingsfederalisme bedoeld in artikel 30*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, is het Hof niet bevoegd om de wijze of de nadere regels van totstandkoming van een wet te toetsen.

B.21. Daar de grief van de verzoekende partijen betrekking heeft op de afwezigheid van een debat dat voorafgaat aan de aanneming van de bestreden wetten is het derde middel niet ontvankelijk.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 9 juni 2022.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

P. Nihoul