

## MYJ/MERING

### Ook veroordeelde terroristen hebben mensenrechten

Egbert Myjer \*

**Samenvatting** | België is er bewust een potje van blijven maken in de zaak Trabelsi. De terechte oproep aan de staat door Françoise Tulkens, (onder meer) oud-rechter van het EHRM, acht jaar na het wijzen van het arrest, om eindelijk eens zijn verantwoordelijkheid te nemen. En de complicerende factor die nadien weer optrad. 'Een dergelijke openbare oproep door een gerespecteerd oud-collega is al voldoende voor een Myj/mering. Het is ook voor ons interessant. De zaak toont aan wat er kan gebeuren als een staat een door het Hof opgelegde interim-maatregel bewust aan zijn laars lapt.

**Navigator van Wolters Kluwer** | NTM-NJCM Bull. 2023/09

#### 1

'Ook veroordeelde terroristen hebben mensenrechten'. Dat was de kop boven een *Opinie* in de Belgische krant *De Standaard* van 6 oktober 2022. En extra opmerkelijk: de *Opinie* was geschreven door Kati Verstrepen, advocaat en voorzitter van de Liga voor Mensenrechten maar ook door Françoise Tulkens, oud-rechter en vice-president van het EHRM (1998-2012). Het ging over de manier waarop België ook anno 2022 heeft nagelaten recht te doen aan de veroordeelde terrorist Trabelsi. 'Voor het eerst in de Belgische rechtsgeschiedenis negeerde onze regering een bindend bevel van het Europees Hof', wordt in een subkopje uitgelegd. En blijkbaar is er de afgelopen jaren ook onvoldoende gedaan om het allemaal weer goed te maken. Een in een krant geslaakte noodkreet van een Belgische oud-EHRM-rechter; dat is meer dan voldoende voor een Myjmering. En ik moet me nu al verontschuldigen: om alles een beetje begrijpelijk te maken, moet ik veel meer opsommen dan normaal in een Myjmering past.

#### 2

Voor de feiten baseer ik me op wat staat vermeld in het arrest van het EHRM van 4 september 2014 in de zaak Trabelsi tegen België (*importance level: case report*). Daarnaast vond ik op internet een uitvoerig feitenrelaas met een lange analyse van de hand van Dirk Leestmans, journalist bij de themaredactie van VRT-nieuws: 'Nizar Trabelsi: ex-voetballer en terrorist voor wie België bereid is grenzen van de rechtsstaat op te zoeken' (29 september 2021). Je wordt er niet vrolijk van. Niet van de persoon Trabelsi die inderdaad een levensgevaarlijke man was, die in opdracht van Al Qaeda naar Europa was teruggekeerd om een aanslag te plegen en die ook in eigen land (Tunesië) door een militaire rechtbank bij verstek was veroordeeld tot 10 jaar gevangenisstraf wegens deelname aan een terroristische organisatie in vredetijd. Maar ook niet van de manier waarop België in samenspraak met de Verenigde Staten, die Trabelsi zo snel mogelijk ook zelf wilden aanpakken, heeft gehandeld. Het is op zich niet onbegrijpelijk dat België deze gevaarlijke

- Prof. mr. B.E.P. Myjer is oud-rechter van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens te Straatsburg en emeritus bijzonder hoogleraar Mensenrechten aan de Vrije Universiteit van Amsterdam.

man liever kwijt was dan rijk nadat hij de hem in België opgelegde straf had uitgezeten. Maar om dan heel bewust een viermaal herbevestigde order van het EHRM (om Trabelsi niet uit te zetten totdat in de hoofdzaak door het EHRM was beslist) aan de laars te lappen, is ongehoord. En blijkbaar heeft men zich nadien ook niets aangetrokken van bevelen die door Belgische rechters zijn gegeven.

### 3

Waar gaat het allemaal om? Trabelsi wordt in 2001 in België aangehouden en in 2003 aldaar veroordeeld tot een gevangenisstraf van 10 jaar omdat hij een aanslag had gepland op de luchtmachtbasis in Kleine Brogel. Op die luchtmachtbasis, waar ook kernwapens lagen opgeslagen, verblijven Amerikaanse militairen. April 2008 doen de Amerikaanse autoriteiten een verzoek aan België om Trabelsi uit te leveren, voor – kort gezegd – terroristische activiteiten tegen Amerikaanse burgers die zich buiten het grondgebied van de Verenigde Staten bevinden. Trabelsi verzet zich tegen toewijzing van dat verzoek. Hij zou bij uitlevering het gevaar lopen op een behandeling die strijdig is met artikel 3 EVRM. De Belgische rechters zijn (tot in hoogste instantie) van oordeel dat de uitlevering niet kan worden bevolen voor feiten waarvoor Trabelsi al in België was veroordeeld, maar wel voor andere feiten die de Amerikaanse autoriteiten aan het uitleveringsverzoek ten grondslag hebben gelegd. Wel worden er in het licht van de vaste jurisprudentie van het EHRM van de Amerikaanse autoriteiten wat aanvullende garanties geëist, zoals dat geen doodstraf zal worden opgelegd, dat het mogelijk is dat bij het opleggen van een levenslange gevangenisstraf die straf omgezet kan worden en dat geen uitlevering zal plaatsvinden aan een derde land zonder expliciete toestemming van België. De uitspraak van het Hof van Cassatie is gedateerd 24 juni 2009. Op 23 november 2011 bepaalt de Belgische minister van justitie dat Trabelsi mag worden uitgeleverd aan de Verenigde Staten. In de beschikking wordt uitdrukkelijk aandacht besteed aan elk van de door de Amerikaanse autoriteiten gegeven garanties. Ook wordt uitdrukkelijk overwogen dat het *ne bis in idem* beginsel verhindert dat Trabelsi kan worden uitgeleverd voor feiten waarvoor hij al in België is veroordeeld. De feiten waarvoor de Verenigde Staten de uitlevering vraagt zijn evenwel niet gelijk aan die feiten. Trabelsi tekent op 6 februari 2012 bij de Raad van State beroep aan tegen die beschikking. Hij doet daarbij een beroep op artikel 3 EVRM en artikel 4 van het Zevende Protocol bij het EVRM. Dat beroep wordt op 23 september 2013 afgewezen. Zelfs als Trabelsi tot levenslange gevangenisstraf wordt veroordeeld kan die straf *de facto* worden omgezet. En de Amerikaanse autoriteiten hebben aanvullende garanties gegeven.

### 4

Op 13 september 2011 had Trabelsi in België zijn straf uitgezeten. Hij had ook nog wat op de lat staan in verband met zaken die waren gebeurd tijdens zijn gevangenschap. Op 23 juni 2012 had hij ook die straffen uitgezeten. Nog tijdens zijn gevangenschap had hij asiel aangevraagd in België. Dat wordt tot in hoogste instantie afgewezen. Ook dient hij op 23 december 2009 (net binnen de toen nog geldende termijn van 6 maanden genoemd in artikel 35 lid 1 EVRM) een klacht in in Straatsburg. Hij beroept zich daarbij op schending van artikel 3 EVRM. Als hem

op 6 december 2011 de beslissing van de minister van justitie van 23 november 2011 wordt betekend verzoekt Trabelsi het EHRM om een 'Rule 39-beslissing. Die beslissing wordt nog dezelfde dag gegeven: aan de Belgische regering werd aangegeven dat België 'in the interest of the parties and of the proper conduct of proceedings before it, that it should not extradite the applicant to the United States of America.'

Toen die beslissing werd gegeven was Françoise Tulkens nog vice-president van het EHRM. De praktijk is dat de nationale rechter in Rule 39-zaken wel om een advies zal worden gevraagd, maar niet zelf de beslissing neemt.

5

Zo'n Rule 39-beslissing is een soort noodstop. Ik schreef daarover eerder in het NJCM-bulletin 2005, p. 661-662: De Noodstop van Rule 39. Voor allerlei achtergrondinformatie over die interim-maatregelen: zie op [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int) het *factsheet* over *interim measures*. In dat *factsheet* wordt het helder uitgelegd:

'The European Court of Human Rights may, under Rule 39 of its Rules of Court, indicate interim measures to any State party to the European Convention on Human Rights. Interim measures are urgent measures which, according to the Court's well-established practice, apply only where there is an imminent risk of irreparable harm. Such measures are decided in connection with proceedings before the Court without prejudging any subsequent decisions on the admissibility or merits of the case in question.

In the majority of cases, the applicant requests the suspension of an expulsion or an extradition. The Court grants requests for interim measures only on an exceptional basis, when applicants would otherwise face a real risk of serious and irreversible harm. Such measures are then indicated to the respondent Government. However, it is also possible for the Court to indicate measures under Rule 39 applicants. The Court's practice is to examine each request on an individual and priority basis through a written procedure. Applicants and Governments are informed of the Court's decisions on interim measures. Refusals to apply Rule 39 cannot be appealed against.

The length of an interim measure is generally set to cover the duration of the proceedings before the Court or for a shorter period. The application of Rule 39 of the Rules of Court may be discontinued at any time by a decision of the Court. In particular, as such measures are related to the proceedings before the Court, they may be lifted if the application is not maintained.'

Een lidstaat zal niet altijd staan te juichen als door het EHRM een interim-maatregel wordt opgelegd maar zal zich er wel aan moeten houden. Voor het Verenigd Koninkrijk was dat waarschijnlijk zelfs een van de redenen om op 22 juni 2022 de Bill of Rights Bill 2022-23 in te dienen, waarin onder meer staat vermeld in artikel 24 dat 'For the purposes of determining the rights and obligations under domestic law of a public authority or any other person, no account is to be taken of any interim measure of the European Court of Human Rights.' Ik lees overigens dat dat onzalige idee daar (voorlopig) weer in de ijskast is gezet: 'It has been announced that the government has decided to drop the Bill of Rights Bill 2022-23 before its second reading which was scheduled for 12 September 2022.' Maar het geeft wel aan dat interim-maatregelen gevoelig liggen. En daarop voortbordurend: dat als zelfs een van de *founding fathers* probeert Straatsburgse interim-maatregelen kalt te stellen, ook sommige jongere lichten daaraan een voorbeeld willen nemen.

6

Terug naar Trabelsi. Dat België precies weet hoe het zit met Rule 39 beslissingen wordt nog eens haarfijn geïllustreerd door het feit dat België liefst viermaal aan het EHRM officieel verzoekt de maatregel op te heffen. De eerste keer al op 20 december 2011 (afwijzing 11 januari 2012). Naar aanleiding van een volgend verzoek geeft het EHRM aan eerst het verloop in een andere aanhangige zaak te willen afwachten. Als daarna op 27 november 2012 de zaak Trabelsi officieel aan België wordt gecommuniceerd vraagt België in de op basis daarvan verzonden zienswijze over de *admissibility and merits* voor de derde keer om onmiddellijke opheffing van de interim-maatregel. Op 15 januari 2013 wordt besloten dat de maatregel wordt gehandhaafd voor de duur van de procedure bij het EHRM. Daarna komt een vierde verzoek, dat op 18 juni 2013 wordt afgewezen. Ook dringt België er op aan dat de zaak Trabelsi spoedig wordt behandeld. Op 25 september 2013 deelt het EHRM mee dat de zaak eind oktober, begin november, 2013 zal worden behandeld. Op 18 oktober 2013 deelt het EHRM aan partijen mee dat de Kamer overweegt afstand te doen van rechtsmacht ten gunste van de Grote Kamer (artikel 30 EVRM). Trabelsi laat weten geen bezwaar te hebben, de Staat deelt op 8 november 2013 mee tegen afstand te zijn.

7

Als Trabelsi de hem in België opgelegde straffen heeft uitgezeten wordt hij op 24 juni 2012 in uitleveringsdetentie genomen. Om de zoveel tijd wordt hij overgebracht naar een ander detentiecentrum. Hij doet vijfmaal een beroep op de (gelet op zijn detentieplaats op dat moment bevoegde) *chambre du conseil* van de rechtbank of (in hoger beroep) op de *Indictments Division* van het gerechtshof, om uit die detentie losgelaten te worden. Bij één rechtbank heeft hij succes, maar die beslissing wordt in hoger beroep vernietigd. Alle andere keren wordt zijn beroep tot in hoogste instantie afgewezen.

Op 3 oktober 2013 krijgt Trabelsi het bericht dat hij weer naar een ander detentiecentrum wordt overgeplaatst. Maar hij wordt (geblinddoekt) overgebracht naar het militaire vliegveld van Melsbroek waar hij wordt overgedragen aan FBI-agenten. Hij wordt die dag om 11.30 uur daadwerkelijk uitgeleverd aan de Verenigde Staten. De Belgische Minister van Justitie meldt om 13.30 uur dat Trabelsi is vertrokken.

De advocaat van Trabelsi dagvaart daarna onmiddellijk de Staat in een spoed kort geding. De president van de rechtbank Brussel spreekt die middag om 18.30 uur uit dat de Belgische Staat verplicht is zich te houden aan de door het EHRM bevolen interim-maatregel en beveelt het verbod of de schorsing van de uitlevering, voor zover dit mogelijk is, op straffe van een boete van 5000 Euro. Trabelsi is dan al weggevloden.

In de Verenigde Staten wordt Trabelsi in bewaring genomen. Sindsdien zit hij vast in afwachting van zijn berechting. In de Opinie van Kati Verstrepen en Françoise Tulkens staat vermeld: 'Al negen jaar lang zit Trabelsi in afzondering; er is geen daglicht in zijn cel, maar blijft het licht dag en nacht branden. Bovendien krijgt hij niet de verzorging die hij nodig heeft.'

8

Intussen is de zaak Trabelsi ook in Straatsburg beslist. Nu België bezwaar had gemaakt tegen afstand van rechtsmacht, bleef de Kamer aan zet. De Kamer – met in de samenstelling de Belgische rechter Paul Lemmens – oordeelt op 4 september 2014 unaniem dat de uitlevering aan de Verenigde Staten schending oplevert van artikel 3 EVRM, maar ook dat ‘the respondent State has failed in its obligations under Article 34 of the Convention’. Dat laatste omdat het zich niets heeft aangetrokken van de Rule 39-maatregel. Ik ga hier verder niet in op de uitgebreide overwegingen in het arrest. Die moet de geïnteresseerde lezer zelf maar nalezen via HUDOC. België moet 60.000 euro betalen aan Trabelsi voor immateriële schade. Uit de aantekening in HUDOC dat het arrest op 16 februari 2015 als einduitspraak wordt genoteerd is duidelijk dat verwijzing van de zaak naar de Grote Kamer is verzocht en dat het College van de Grote Kamer dat verzoek heeft verworpen (artikelen 43 en 44 EVRM). Anders zou het arrest van de Kamer precies 3 maanden na datum uitspraak als einduitspraak zijn genoteerd. Uit een *press release* van 17 februari 2013 (*Grand Chamber Panel’s decisions*) blijkt dat de Staat om een verwijzing heeft gevraagd.

Uit de website van het *Execution Department* van de Raad van Europa maak ik op dat België wel de schadevergoeding heeft betaald. De *Final Resolution* van het Comité van Ministers is CM/ResDH(2018)460.

9

Is de zaak daarmee echt opgelost? Nee. Want Trabelsi zit nog steeds vast in de Verenigde Staten. Na een uitlevering die volgens een unanieme Kamer van het EHRM niet aan de Straatsburgse normen voldoet en waar heel weloverwogen geen gevolg is gegeven aan de bevolen interim-maatregelen om Trabelsi niet uit te leveren voordat in de zaak zelf door het EHRM ten gronde zou zijn beslist. Want hoeveel druk er indertijd door de Verenigde Staten zal zijn uitgeoefend om Trabelsi snel uit te leveren, dat bewust aan de laars lappen van het Rule 39-bevel was ongehoord.

In België zijn ook nadien rechtszaken gevoerd om de Belgische Staat aan te zetten eindelijk zijn verantwoordelijkheid te nemen. Laatstelijk heeft een hof van beroep daarover op 12 september 2022 arrest gewezen.

In de eerder genoemde *Opinie* wordt daarover geschreven:

‘Dit gerechtelijk schandaal kan en moet eenvoudig en snel opgelost worden. De Belgische overheid moet haar verantwoordelijkheid opnemen en het arrest van het hof van beroep van 12 september (2022, EM) zo snel mogelijk uitvoeren. Dat houdt in dat de schadevergoeding betaald wordt en onze minister van justitie een nota schrijft aan zijn Amerikaanse ambtsgenoot. Daarin moet worden toegegeven dat de uitlevering nooit had mogen plaatsvinden en moet worden aangedrongen op terugkeer van Trabelsi naar België.

Alleen op die manier kan er een einde komen aan de schending van de basisprincipes van onze rechtsstaat, en aan de schending van het recht op menselijke integriteit van Nizar Trabelsi.’

Goed dat de *Opinie* werd geschreven en dat ook de Belgische oud-EHRM-rechter Françoise Tulkens daarvoor tekende. Al was het maar om ook de, voor sommige mensen wat moeilijke,

boodschap te brengen in de kop van de Opinie: ‘Ook veroordeelde terroristen hebben mensenrechten’. En om de Belgische Staat nog eens te herinneren aan zijn verantwoordelijkheden.

## 10

Wel heeft zich na die Opinie een complicerende factor voorgedaan. Voor het EHRM is het beginsel van consistente jurisprudentie heilig. En de keren dat het EHRM aangeeft op zijn jurisprudentie terug te komen zijn uiterst zeldzaam. Laat nu uitgerekend in een recent (3 november 2022) en unaniem gewezen arrest van de Grote Kamer in de zaak Sanchez-Sanchez tegen het Verenigd Koninkrijk, na een uitvoerige opbouw van argumenten worden geconcludeerd dat *‘Trabelsi should be overruled’* (r.o. 98). Ook in die zaak ging het om uitlevering naar de Verenigde Staten met het risico op een levenslange gevangenisstraf. En voor alle zekerheid: het *overrulen* betreft alleen de vraag of artikel 3 EVRM is/zal worden geschonden bij een dergelijke uitlevering en niet het bewust negeren van een door het EHRM opgelegde voorlopige maatregel. België kan dit nu wellicht proberen te gebruiken om aan te geven dat met de kennis van nu de uitlevering van Trabelsi naar EVRM-normen toch toelaatbaar was. Blijft dat er destijds geen aanleiding werd gevonden de zaak naar de Grote Kamer te verwijzen. De uitspraak in de zaak Trabelsi staat. Naar de interpretatie van toen leverde uitlevering schending op van artikel 3 EVRM. En door zich heel bewust niets aan te trekken van de opgelegde interim-maatregel zat België dubbel fout. Om dat weer goed te maken moet je meer doen dan alleen het betalen van schadevergoeding.