



Eerste Kamer der Staten Generaal  
T.a.v. de vaste commissies BZK en ESO  
Postbus 20017  
2500 EA Den Haag

Datum: 12 maart 2012  
Betreft: Input t.b.v. beleidsdebat over de toekomst, rol en bevoegdheden EHRM

Geachte leden van de vaste commissies voor BZK en ESO,

Het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) heeft de afgelopen maanden meermaals zijn zorgen geuit over de plannen van de regering met betrekking tot de toekomst, rol en bevoegdheden van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM).<sup>1</sup> Middels deze brief vragen we uw aandacht voor onze zorgen inzake de EHRM-discussie ten behoeve van het beleidsdebat in de Eerste Kamer op 13 maart aanstaande.

#### *Het Comité van Ministers*

Het EHRM heeft de opdracht zich onafhankelijk van de lidstaten van de Raad van Europa een oordeel te vormen over de vraag of in een voorgelegde zaak de mensenrechten zijn gerespecteerd dan wel geschonden. Voorkomen dient te worden dat door het Comité van Ministers van de Raad van Europa aanwijzingen aan het Hof worden geformuleerd die op gespannen voet staan met het beginsel van deze onafhankelijke oordeelsvorming. Hierbij valt te denken aan de interpretatie van het EVRM en de toepassing van de 'margin of appreciation'.

Het NJCM beschouwt politieke inmenging vanuit het Comité van Ministers in de inhoudelijke oordeelsvorming als strijdig met de onafhankelijkheid van het Hof. Onafhankelijkheid van de rechtelijke macht dient een kernwaarde te zijn binnen de Nederlandse insteek in de discussies over de hervormingen van het Hof.

#### *Gedeelde verantwoordelijkheid*

Uitvoering van de voorgestelde maatregelen door de regering, zoals de introductie van een 'flexibel instrument' voor de Ministers in de vorm van een Statuut, kan – als die flexibiliteit zich uitstrekt tot de beschermingsfunctie van het Hof – het systeem van subsidiariteit ondermijnen. Het zou het Hof kunnen belemmeren in zijn verplichting om in te springen wanneer staten falen in het bieden van fundamentele rechtsbescherming, vooral waar het de kernartikelen 2 (recht op leven) en 3 (verbod van foltering) EVRM betreft.

---

<sup>1</sup> NJCM-brief aan de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie, 'Input t.b.v. het algemeen overleg over de hervormingen van het EHRM', 26 januari 2012; NJCM-commentaar op begrotingsplannen minister van Veiligheid en Justitie, 27 oktober 2011; BMO-commentaar op begroting ministerie van Buitenlandse Zaken, 7 november 2011. Te raadplegen op: <http://www.njcm.nl/site/comments/list>.

De lidstaten van de Raad van Europa zijn de primaire beschermers van de fundamentele rechten in het EVRM op hun grondgebied. Naar het oordeel van het NJCM dient de Nederlandse regering dit in haar beleid uit te dragen. Nederland moet zich inzetten voor een krachtiger toezicht op de implementatie van de uitspraken van het Hof, vooral waar deze uitspraken structurele problemen betreffen. Daarnaast zou Nederland zich in het hervormingsproces meer moeten richten op de verankering van de primaire verplichting van staten om het acquis te waarborgen. Daarbij geldt als uitgangspunt dat het Hof niet mag worden belemmerd in het uitoefenen van zijn subsidiaire verplichting om in te springen wanneer staten falen in de fundamentele rechtsbescherming.

### *De Brighton Verklaring*

Naast het verzoek om de bovengenoemde beginselen hoog te houden, verzoekt het NJCM de Eerste Kamer ook alert te blijven op de nieuwe voorstellen die door regeringen op het laatste moment zijn gedaan. Dit heeft tot gevolg gehad dat de nationale parlementen en de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa, maar ook mensenrechtenorganisaties, weinig tot geen tijd hebben gehad om te reageren. Het NJCM benadrukt het belang van zorgvuldige behandeling van hervormingsvoorstellen op basis van een transparant consultatieproces.

Het NJCM wijst in dit kader op de recente, zeer problematische voorstellen voor de Brighton Verklaring over de toekomst van het Hof.<sup>2</sup> Verschillende voorstellen uit de ontwerpverklaring wekken bijzondere zorg.

Het NJCM is met name bezorgd over de hieronder genoemde voorstellen om de ontvankelijkheidscriteria aan te passen en het beginsel van subsidiariteit en een zeer breed geformuleerde 'margin of appreciation' in de tekst van het EVRM op te nemen.

### *'Margin of appreciation'*

De 'margin of appreciation' is een door het Hof ontwikkeld concept; een instrument van rechterlijke interpretatie dat daarom ongeschikt is voor opname in een verdrag. Het is tenslotte aan het Hof om deze doctrine te interpreteren en toe te passen. Het op dergelijke wijze 'bevrozen' van het interpretatiemiddel belemmert bovendien de mogelijkheid om de 'margin' te hanteren bij veranderende omstandigheden. Buitengewoon zorgwekkend is dan ook de stelling in paragraaf 17 van de ontwerpverklaring voor Brighton dat 'Each State Party enjoys a considerable margin of appreciation in how it applies and implements the Convention'. Dit is beslist niet hoe de doctrine ooit bedoeld is. De doctrine, zoals het Hof deze ontwikkeld heeft, staat geen 'considerable' interpretatiemarge toe aan alle staten en zeker niet in alle situaties of bij alle rechten. Artikel 19 EVRM verwoordt de fundamentele rol van het Hof om te beoordelen of de nationale autoriteiten het EVRM hebben geschonden. In sommige gevallen, maar zeker niet in alle, kan het Hof bij de beoordeling een 'margin of appreciation' hanteren.

### *Subsidiariteitsbeginsel*

Het subsidiariteitsbeginsel vloeit voort uit de artikelen 1 en 19 EVRM en het Hof heeft het concept in zijn rechtspraak verder ontwikkeld. Het beginsel laat de primaire verplichting om de verdragsrechten te beschermen over aan de staat. Wanneer de staat hierin faalt, moet het Hof kunnen inspringen. Het NJCM benadrukt dat het beginsel niet mag worden misbruikt om de rechtsmacht van het Hof te beperken, wat de in de ontwerpverklaring voor Brighton gebruikte term 'subsidiary' lijkt te suggereren. Het Hof geeft niet 'een', maar *de*

---

<sup>2</sup> High Level Conference on the Future of the European Court on Human Rights, *Draft Brighton Declaration*, 23 februari 2012: <http://www.guardian.co.uk/law/interactive/2012/feb/28/echr-reform-uk-draft>.

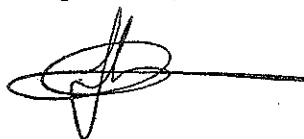
gezaghebbende interpretatie van het EVRM. De uitdrukking daarvoor is altijd geweest 'supervisory jurisdiction'.

#### *Ontvankelijkheidscriteria*

Een ander zorgwekkend voorstel is om de ontvankelijkheidscriteria aan te passen zodat een zaak niet-ontvankelijk wordt verklaard wanneer een nationale rechter er reeds naar heeft gekeken en hierbij ook de rechten van het EVRM heeft 'meegenomen', dus niet eens 'toegepast', zolang daarbij geen duidelijke fout is gemaakt door de nationale rechters. De vraag of nationale rechters het EVRM juist hebben geïnterpreteerd en/of toegepast is echter een vraag die inhoudelijk moet worden behandeld door het Europees Hof, en niet al in de fase van de ontvankelijkheid moet worden afgeserveerd. Dit voorstel tast dan ook het belang van de jurisprudentie van het EHRM aan voor de fundamentele rechtsbescherming van burgers. De jurisprudentie van het EHRM dient eenduidig toepasbaar te zijn in de lidstaten. Bovendien geldt ook hier dat in lidstaten, die geen onafhankelijke rechter kennen vanwege een slecht functionerende trias politica, de wetgevende en uitvoerende macht op de stoel van de rechterlijke macht kunnen gaan zitten.

Het NJCM verzoekt de Eerste Kamer om te ijveren voor het schrappen van deze voorstellen en gebruikte formuleringen uit de ontwerpverklaring die tijdens de *Minsterial Conference* in Brighton in april van dit jaar zal worden vastgesteld.

Hoogachtend,



Friederycke Haijer  
Voorzitter NJCM

\*\*\*

Het NJCM verwijst u naar een recent commentaar van zijn moederorganisatie International Commission of Jurists, samen met Amnesty International, het European Human Rights Advocacy Centre (EHRAC), Interights, JUSTICE, Liberty en REDRESS, *Joint NGO preliminary comments on the first draft of the Brighton Declaration on the Future of the European Court of Human Rights*, 5 March 2012. Het commentaar is te raadplegen op: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/IOR61/003/2012/en/34525dc1-13d1-4755-b1de-fdb70cbebdb1/ior610032012en.pdf>.

Daarnaast de *Joint NGO submission* van januari 2012: 'Council of Europe: Comments on Follow-up to the Interlaken and Izmir Declarations on the Future of the European Court of Human Rights'. De inzending van de NGO's is te raadplegen op: <http://www.amnesty.org/en/library/info/IOR61/001/2012/en>.