



Vaste commissie voor Veiligheid en Justitie
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag
Email: cie.vj@tweedekamer.nl

Betreft: Input t.b.v. het algemeen overleg over de hervormingen van het EHRM

Leiden, 26 januari 2012

Geachte leden van de Vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,

Het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) zendt u graag bijgaand commentaar toe op de plannen van de Nederlandse regering voor hervormingen van het EHRM-beschermingssysteem.

Wij hopen dat u tijdens het algemeen overleg op 1 februari a.s. aandacht wilt vragen voor bijgevoegde punten van commentaar. Hiermee kan zorg worden gedragen voor een Nederlands beleid dat de Europese mensenrechtenverplichtingen respecteert.

Indien u verdere vragen heeft na het lezen van bijgaand document, aarzelt u niet contact met mij op te nemen.

Hoogachtend,

Friederycke Haijer
Voorzitter NJCM

NJCM Commentaar op het kabinetsstandpunt over het EVRM/ Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

Het NJCM ondersteunt de intentie van Nederland om binnen het Comité van Ministers andere landen bij te staan om hun primaire rol te waarborgen bij de naleving van het EVRM. Dit zou logischerwijs leiden tot minder klachten in Straatsburg. Op een aantal andere punten heeft het NJCM echter twijfels bij de ideeën van het kabinet omtrent de hervorming van het EVRM-beschermingssysteem. Het NJCM sluit zich aan bij het onlangs uitgebrachte Advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) hieromtrent (4 november 2011). Het NJCM heeft met name zorgen over het versterken van de rol van het Comité van Ministers en de manier waarop de regering het grote aantal zaken voor het Hof wil indammen.

1. Machtsbalans en bescherming van fundamentele rechten

Het NJCM constateert dat de regering, middels het Comité van Ministers, meer invloed wil uitoefenen op de werkwijze, bevoegdheden en inhoud van uitspraken van het Hof.¹ Een idee waarnaar de regering verwijst is om middels een ‘flexibel instrument’ (Statuut) gemakkelijker wijzigingen aan te kunnen brengen in de organisatie en procedure van het Hof. Tegelijkertijd erkent de regering in haar brief dat het Hof zelf flexibel genoeg is om allerlei maatregelen te nemen. Het NJCM meent daarom dat het onwenselijk en onnodig is om het Hof zijn eigen beschermingsinstrumenten uit handen te nemen en in plaats daarvan het Comité een ‘flexibel instrument’ te geven. Het opstellen van een Statuut of een amendement op het Verdrag zelf is naast risicovol bovendien tijdrovend en ingewikkeld, wat niet strookt met de nodige efficiëntieslag om het Hof te ontlasten. Het NJCM is met name bezorgd over de mogelijkheid die een ‘flexibel instrument’ opent voor gelegenheidsreacties naar aanleiding van specifieke onwelgevallige uitspraken en besluiten van het Hof. Hierbij dient volgens het NJCM in ieder geval voorop te staan dat een eventuele bepaling over ‘interim measures’ niet in aanmerking mag komen voor eenvoudige wijziging door de lidstaten. Het betreft hier tenslotte het klachtrecht zelf (artikel 34 EVRM).

In haar brief constateert de regering overigens dat Nederland goedbeschouwd nog steeds met weinig zaken te maken heeft, en met nog minder veroordelingen. Zij constateert ook dat ‘interim measures’ ter voorkoming van onherstelbaar letsel alleen in artikel 2 (recht op leven) en artikel 3 (verbod van foltering) zaken worden genomen. In het overgrote deel van de gevallen waarin advocaten het Hof vragen om ‘interim measures’ te nemen tegen Nederland, heeft het Hof dit bovendien geweigerd. De AIV verwijst in haar commentaar terecht op de positieve impact die de jurisprudentie van het Hof heeft gehad op de bescherming van fundamentele rechten in Nederland.

Een ander regeringsvoorstel betreft het vastleggen van een zeer ruime ‘margin of appreciation’ voor de lidstaten. Het NJCM herinnert eraan dat de doctrine van de ‘margin of appreciation’ door het Hof zelf is geïntroduceerd en uitgebouwd om culturele en historische verschillen tussen lidstaten de ruimte te bieden. Uit de formulering van bepaalde rechten volgt dat deze doctrine niet op alle rechten van toepassing is. Vanwege het absolute karakter van het recht op leven en het verbod van foltering en wrede, onmenselijke of vernederende behandeling mag hier bijvoorbeeld

¹ Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie, ‘Mensenrechten in het Buitenlands Beleid’, 3 oktober 2011, *Kamerstukken II* 2011/12, 32 735, nr. 32. Te vinden op: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32735-32.pdf>.

geen ‘margin of appreciation’ aan de staten worden gelaten. Als het gaat om deze absolute rechten is een belangenafweging evenmin gepast. In het algemeen zou bij de hervormingen voorop moeten staan dat de bescherming van fundamentele rechten in heel Europa gewaarborgd blijft.²

Bij de democratische legitimering van het EVRM-beschermingssysteem dient naar het inzicht van het NJCM vooral de Parlementaire Vergadering (PACE) van de Raad van Europa een rol te spelen. De regering lijkt de belangrijke rol die PACE nu al speelt bij die legitimering van het EVRM-beschermingssysteem over het hoofd te zien. Het is belangrijk dat de goede balans tussen Hof, PACE en Comité van Ministers gewaarborgd blijft.³

Het NJCM beschouwt politieke inmenging vanuit het Comité van Ministers op de werkzaamheden van het onafhankelijke Hof als zeer onwenselijk. Onafhankelijkheid van de rechtelijke macht dient een kernwaarde te zijn van de Nederlandse insteek in de discussies over hervormingen van het Hof.

Samenvatting

Het punt van de regering dat het Comité van Ministers een grotere bevoegdheid moet krijgen om ‘een tegenwicht te vormen’ tegen het EHRM is te onduidelijk uiteengezet. Als die grotere bevoegdheid zou betekenen dat het Comité staten kan toestaan om bepaalde uitspraken van het Hof niet na te leven, dan wordt op een onaanvaardbare manier afbreuk gedaan aan het gezag van het Hof.

Uitvoering van de voorgestelde maatregelen, zoals 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 fundamentele rechtsbescherming, vooral waar het de kernartikelen 2 (recht op leven) en 3 (verbod van foltering) EVRM betreft.

De voorgestelde maatregelen zijn onwenselijk voor de rechterlijke onafhankelijkheid en voor de balans tussen Hof, Parlementaire Vergadering (PACE) en Comité van Ministers.

2. Beteugeling zakenlast en effectieve rechtsbescherming

Het Hof heeft zelf al een reeks hervormende maatregelen genomen. Dit wordt ook in de brief van de regering onderkend. Het NJCM is van mening dat de genomen maatregelen, zoals de pilot procedure en de nieuwe *practice directions* van het Hof, een goed antwoord bieden op de overbelasting zonder de rechtsgang te belemmeren. Het

² Zie al onze brief aan u d.d. 27 oktober 2011 waarin het NJCM met zorg kennis nam van de begrotingsplannen en het Kabinetstandpunt inzake de hervormingen van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (brief regering d.d. 3 oktober 2011). Zie ook de brief van het Breed Mensenrechten Overleg aan de Vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, over de begroting van Buitenlandse Zaken 2012, brief van 7 november 2011, p. 5. Zie verder de gezamenlijke verklaring van de International Commission of Jurists en een consortium van andere mensenrechtenorganisaties, ‘Joint statement on the United Kingdom’s priorities and objectives for its chairmanship of the Committee of Ministers of the Council of Europe’, 4 november 2011: <http://www.justice.org.uk/news.php/54/justice-welcomes-the-assumption-by-the-uk-of-chairmanship-of-the-council-of-europe>.

³ Zie ook het rapport van de Parlementaire Vergadering, Comité juridische zaken en mensenrechten (door Marie-Louise Bemelmans-Videc), ‘Guaranteeing the authority and effectiveness of the European Convention on Human Rights’, AS/Jur (2011) 44, 4 november 2011 (aangenomen door PACE op 25 januari 2012).

Hof getuigt hiermee doordrongen te zijn van zijn subsidiaire beschermingstaak. Daarnaast stelt het NJCM voor om een procedure te ontwikkelen waarin zogenaamde ‘kloonzaken’ vereenvoudigd kunnen worden afgedaan.

Naar het oordeel van de NJCM moeten verdere maatregelen om de werklast van het Hof te verminderen, en de bescherming van fundamentele rechten binnen de rechtsmacht van de Raad van Europa te garanderen, zoveel mogelijk worden genomen in en door de lidstaten zelf. Zij zijn tenslotte de primaire beschermers van deze rechten. Het zou hierbij echter niet moeten gaan om boetes voor advocaten wegens ‘kennelijk ongegronde’ procedures of het opwerpen van extra obstakels bij het indienen van dringende klachten, zoals de regering aanvoert.⁴ Het NJCM vreest dat dergelijke maatregelen effectieve uitoefening van het individueel klachtrecht in gevaar kunnen brengen. Dit is met name een probleem voor kwetsbare groepen uit lagere inkomensgroepen. Bovendien kunnen dergelijke maatregelen in landen waar nu al sprake is van intimidatie van klagers en hun advocaten de weg naar Straatsburg afsluiten. Dit betreft vaak situaties waarin deze mogelijkheid het hardst nodig is. Tevens rijst de vraag of de voorgestelde maatregelen niet juist zullen leiden tot een aanzienlijke verhoging van de werklast van het Hof en de griffie.

Bij deze eigen verantwoordelijkheid van de lidstaten, past volgens het NJCM een krachtiger toezicht op de implementatie van de uitspraken van het Hof, vooral waar deze uitspraken structurele problemen betreffen. Het intensiveren van het toezicht op de naleving geldt met name voor de landen die zorgen voor de grote toestroom van klachten. Dit toezicht hoeft niet alleen door de Raad van Europa te geschieden. Het is tevens van belang dat staten elkaar aanspreken op de naleving van het EVRM en de uitspraken van het Hof. Ook Nederland zou zich in het hervormingsproces meer moeten richten op de verankering van de primaire verplichting van staten om het acquis te waarborgen. Daarbij geldt dat het Hof uiteindelijk niet moet worden belemmerd in het uitoefenen van zijn subsidiaire verplichting om in te springen wanneer staten falen in fundamentele rechtsbescherming.

· Samenvatting

Het NJCM benadrukt dat het Hof het beste wordt ondersteund bij het indammen van het onwerkbaar grote aantal klachten als de lidstaten hun primaire verantwoordelijkheid serieus nemen en zelf zorg dragen voor de bescherming van de fundamentele rechten. Wanneer Staten hierin falen moet het Hof zijn rechterlijke rol kunnen blijven vervullen en moet het Comité van Ministers het toezicht op de naleving intensiveren. Dit laatste geldt met name waar het de vijf landen betreft die zorgen voor de grote toestroom van klachten (Rusland, Oekraïne, Roemenië, Turkije en Italië).⁵

⁴ Het NJCM merkt op dat dringende klachten al moeten voldoen aan de strenge criteria van de nieuwe ‘EHRM Practice Direction over interim measures’, 7 juli 2011, http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/5F40172B-450F-4107-9514-69D6CBDECF5C/0/INSTRUCTION_PRATIQUE_Demandes_de_mesures_provisoires_juillet_2011_EN.pdf.

⁵ Zie ook het ‘Redactioneel’ van de NTM-redactie, *NTM/NJCM-Bulletin* 2011, p. 618.