

MENSENRECHTENMENS(EN) In gesprek met Ashley Terlouw

Rick Lawson *

Samenvatting | In deze rubriek besteden we, aan de hand van korte interviews, aandacht aan mensen die een belangrijk deel van hun tijd besteden aan de rechten van de mens. We komen academici en mensen 'uit de praktijk' tegen, rechters en advocaten, ambtenaren en activisten. Wat houdt hen zoal bezig, en wat drijft hen? We spreken dit keer – op veilige afstand, zoals het RIVM dat graag ziet – met Ashley Terlouw, hoogleraar rechtssociologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen en, sinds september 2020, voorzitter van de Commissie Meijers.

Navigator van Wolters Kluwer | NTM-NJCM Bull. 2021/28

De directe aanleiding om je te interviewen is een nieuw project van de Commissie Meijers: 'Waken over de Rechtsstaat in de EU'. Daar gaan we het over hebben, maar laten we beginnen bij het begin: de Commissie Meijers. De meeste lezers zullen de club wel kennen, maar toch: kan je de commissie in een paar woorden introduceren? Wie is die Meijers toch?!

'Die Meijers' is wijlen Herman Meijers, van 1977 tot 1985 hoogleraar Volkenrecht aan de UvA. Hij richtte 30 jaar geleden de *Commissie Twee Voor Twaalf* op, voluit de Permanente Commissie van Deskundigen in Internationaal Vreemdelingen-, Vluchtelingen- en Strafrecht

Twee voor twaalf: de Europese Gemeenschappen hadden op dat moment twaalf lidstaten. Maar Meijers vond ook, en vooral, dat het twee voor twaalf was voor de rechtsstaat in Europa. Aanleiding voor de oprichting van de Commissie was de Schengen Uitvoeringsovereenkomst, tussen vijf landen. Het doel was de ratificatie tegen te houden of in ieder geval te zorgen voor controle door de nationale parlementen en het Hof van Justitie op de nadere uitwerking. Meijers zag als een van de eersten in dat er te weinig aandacht was voor de rechtsbescherming van de betrokkenen. Het NJCM was overigens vanaf de oprichting nauw bij de Commissie betrokken, onder andere in de persoon van Hanneke Steenbergen. Dat leidde bijvoorbeeld tot de 'Schengen-special' van het *NJCM-Bulletin*, in december 1991.¹ De commissie kreeg al gauw, uit respect voor zijn werk, de makkelijker te onthouden naam van de oprichter. Prof. Meijers is in september 2000 overleden.

De commissie bestaat uit een groep onafhankelijke wetenschappers, rechters en advocaten die zich zorgen maken over de staat van het recht in Europa. Wij analyseren systematisch Europese voorstellen op het gebied van strafrecht, migratie, privacy en discriminatie aan de eisen van de democratische rechtsstaat.

■ Prof. dr. R.A. Lawson is lid van de redactie en hoogleraar Europees recht aan de Universiteit Leiden.

1 Zie *NJCM-Bull.* 1991, p. 745-850.

Zo hebben we bijvoorbeeld op de verschillende onderdelen van het voorgestelde EU Asiel- en Migratiepact kritische commentaren geschreven. Het Migratiepact gaat het vluchtelingenprobleem niet oplossen. Alles is gericht op externaliseren, het tegenhouden en terugsturen van migranten, ook naar landen als Libië waar vluchtelingen worden gemarteld en in slavernij gehouden. Met het Migratiepact blijven de lidstaten aan de buitengrenzen overbelast. Er is niet voorzien in een eerlijke verdeling, hoogstens in wat quasi-solidariteit, gericht op financiële steun en hulp bij het terugsturen en tegenhouden. Met onze commentaren maken we dit zichtbaar en proberen we concrete voorstellen tot oplossingen te bieden.

Inmiddels bestaat de Commissie Meijers dus 30 jaar. Hoe hebben de activiteiten zich in de loop van de tijd ontwikkeld?

We hebben het werkterrein en de thema's waarmee we ons bezighouden uitgebreid. We richten ons nu bijvoorbeeld ook op non-discriminatie, privacy en digitalisering. Er heeft de afgelopen jaren een flinke verjonging plaatsgevonden; veel nieuwe jonge wetenschappers hebben zich aangesloten. We zijn ook actiever geworden in het organiseren van seminars, dit jaar bijvoorbeeld alleen al over de rechtsstaat, de regulering van online *hate speech* en de bescherming van de openbare orde in het migratierecht. En het verjaardagsfeest in september zal in het teken staan van transparantie.

En we werken projectmatiger. Dit jaar zijn we gestart met het *rule of law* project, waarmee we ons met name richten op versterking van de rechtsstaat in Europa en de aansprakelijkheid van EU agentschappen. Daarnaast proberen we onze contacten met Duitsland te intensiveren en adequater met communicatie en follow up om te gaan.

Ybo Buruma schreef in het redactioneel van het *Nederlands Juristenblad* toen de commissie 25 jaar bestond: 'De adviezen van de Commissie Meijers stralen een droogjuridische hardheid uit die alleen mensen die echt verstand van zaken hebben uit hun pen krijgen. Dat geeft ze onder ingewijden een hoge status, maar verklaart ook waarom de media en het publiek de commissie niet goed kennen'. Dat proberen we te veranderen door bij elk advies, commentaar en rapport dat we uit brengen ook na te denken over de mediastrategie.

En we zullen blijven proberen rede te brengen in emotioneel beladen terreinen.

En nu dus een nieuw project: 'Waken over de Rechtsstaat in de EU'. Vertel: wat is de aanleiding?

Het gaat niet goed met de rechtsstaat in Europa. Het meest schrijnende voorbeeld zijn de *push backs* waaraan de meeste lidstaten aan de buitengrenzen zich schuldig maken, terwijl de rest van de EU wegstijgt. Het recht om asiel te zoeken tegen vervolging wordt met de voeten getreden. Intussen worden in Polen en Hongarije rechters ontslagen of vervroegd met pensioen gestuurd en zijn er de bekende grote problemen met persvrijheid, de vrijheid van onderwijs en de rechten van LHBTI. Het project wordt aangestuurd door onze leden John Morijn (op het gebied van de rechtsstaat) en Melanie Fink (op het gebied van de Agentschappen).

En wat hoopt de Commissie Meijers met dit project te gaan doen?

Onze kernactiviteit is het kritisch volgen van de ontwikkelingen in Europa op de terreinen justitie, migratie en veiligheid. Onze hoop is dat we met het project de Europese instituties en de lidstaten kunnen helpen grip te houden op de bedreigingen. We willen ze voorzien van feiten, dringen

aan op transparantie en doen suggesties voor te volgen procedures en eventueel gezamenlijk optreden bij schendingen of ondermijning van de rechtsstaat.

Het project heeft meerdere poten. Onze Commissie kijkt naar rechtsstatelijke ontwikkelingen op EU-niveau. In een eerder stadium zijn al notities geschreven over de mogelijkheid van een statenklacht onder het Unierecht (artikel 259 VWEU), waarbij lidstaten een andere lidstaat voor het Hof van Justitie kunnen dagen als de Europese Commissie dat niet doet. Op dit moment wordt een *dashboard* ontwikkeld om alle Europese rechtspraak op het vlak van de rechtsstaat op een toegankelijke wijze beschikbaar te maken. Ook schrijven we een notitie over de wijze waarop een in december 2020 aangenomen verordening, die EU-uitgaven aan rechtsstatelijke vereisten koppelt, kan worden toegepast. Daarnaast werken wij aan een notitie over wat de EU aan bescherming van mediavrijheid en -diversiteit zou kunnen doen. Gezien de samenstelling van de Commissie heeft met name rechterlijke onafhankelijkheid de bijzondere aandacht van de Commissie Meijers. Het is belangrijk om naar manieren te zoeken om dat onderwerp op de agenda te houden, mede omdat het probleem breder dreigt te worden dan alleen Polen en Hongarije.

Verder blijft de aandacht op EU-agentschappen, en de wijze waarop hun functioneren te verenigen is met rechtsstatelijke en democratische principes. We kijken ook heel specifiek naar hoe we de producten meer aandacht kunnen geven in die ene EU lidstaat die 'more equal than others' is: Duitsland.

Vanaf eind 2015 heeft Frans Timmermans, als Vice-President van de Europese Commissie, zich enorm ingespannen om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in Polen te beschermen. Hoe kijk je terug op de vijf jaar dat hij zich met dat dossier bezig hield?

Vice-President Timmermans heeft waarschijnlijk gedaan wat hij kon. Het is toch vooral op zijn aandringen geweest dat de Commissie een artikel 7-procedure tegen Polen begon, en Polen ook voor de rechter heeft gedaagd voor kwesties van rechterlijke onafhankelijkheid. De Commissie heeft al die zaken gewonnen in Luxemburg. Hetzelfde geldt voor zaken tegen Hongarije, zoals met betrekking tot de Central European University en wettelijke maatregelen om buitenlandse financiering voor ngo's ernstig te bemoeilijken. Timmermans verdient daarvoor bewondering. Lang niet iedereen in de Commissie steunde zijn aanpak. Zonder hem op die positie, op dat moment, had de EU er nu nog veel slechter voor gestaan. De inspanningen zijn dus goed, maar de resultaten nog niet voldoende.

Inmiddels is de rule of law toch niet meer weg te denken van de agenda van de EU. Hoe vind je dat de Commissie Von der Leyen het in dit opzicht doet?

Haar speeches zijn prachtig, maar als het om de rechtsstaat in Europa gaat maakt ze weinig waar. De Commissie is onder haar leiding veel minder doortastend geworden. Ze weigert landen als Polen en Hongarije hard en consistent aan te pakken. Ook het nieuwe conditionaliteitsmechanisme (korten op EU budget als een lidstaat bepaalde elementen van de rechtsstaat schendt), dat na moeizame onderhandelingen is aangenomen, past de Commissie tot op heden niet toe. Onder Von der Leyen heeft de Commissie geen enkele aan de rechtsstaat gerelateerde inbreukzaak tegen Hongarije aangespannen en slechts één nieuwe tegen Polen. Dat steekt nogal schraal af tegen het feit dat deze twee landen in een recent rapport van een onafhankelijke denktank

in de top 3 van grootste dalers stonden op het vlak van de rechtsstaat – wereldwijd! De vorige Commissie stelde een Verordening voor die het EU-budget aan rechtsstatelijke vereisten koppelt, en de huidige Commissie kreeg die aangenomen. Toch stemde Von der Leyen bij de Europese Raad van eind vorig jaar in met juridisch kwestieuze voorwaarden dat die Verordening pas zal worden toegepast nadat het Hof van Justitie de rechtmatigheid heeft bevestigd. De Commissie lijkt haar trukendoos met name te gebruiken om te vertragen.

Maar we hebben sinds 2020 wél een jaarlijkse rapportage op het gebied van de rechtsstaat. Hoe kijk je daar dan tegenaan?

Het steekt juist dat de Commissie haar nalatigheid ontkent en doet alsof ze een zinvolle bijdrage levert aan de verdediging van de rechtsstaat. Zij heeft een aantal nieuwe instrumenten ontwikkeld, zoals inderdaad dat jaarlijkse rechtsstaatrapport. Maar de effecten daarvan ten opzichte van de lidstaten die het snelste wegglijden, zijn erg onduidelijk. Het is natuurlijk zinvol als lidstaten die te goeder trouw zijn, elkaar kritisch kunnen bevragen. Veel van het mensenrechtelijk systeem is daarop gebaseerd, juist omdat het moeilijk is om kritiek te leveren op de burens. Maar dat werkt alleen als iedereen de basisbeginselen erkent. Dat is op dit moment in de EU helaas in ieder geval bij Hongarije en Polen niet het geval. Die ondermijnen doelbewust de rechtsstaat en gebruiken de tijd die over verschillende juridisch en politieke procedures heengaat in hun voordeel om feiten op de grond te creëren.

Dat doen ze openlijk door Europese procedures te misbruiken. Als voorbeeld in een andere context: de Poolse regering beargumenteerde in het kader van een recente EHRM-zaak, *Xero Flor*, dat het Poolse Constitutionele Tribunaal geen *tribunal* is in de zin van artikel 6 EVRM, zodat standaarden van eerlijk proces niet van toepassing zijn op die instantie. Dat stelde de Poolse overheid dus over een van zijn eigen hoogste gerechten. Dit absurde argument werd natuurlijk direct terzijde geschoven door het Straatsburgse Hof. Dat lijkt winst, maar is dat slechts ten dele, omdat de Poolse regering hiermee zelf tijdwinst boekte simpelweg vanwege de doorlooptijd van een dergelijke procedure. Wat die lidstaten zeggen tegen de hoogste Europese rechters moet intussen met een grote korrel zout worden genomen. Dat is natuurlijk als zodanig al bijzonder problematisch.

Wat moet er dan wel gebeuren?

Het is inmiddels wel duidelijk dat het geen zin heeft om voornamelijk op ‘dialogue’ in te zetten ten opzichte van overheden die de rechtsstatelijke beginselen doelbewust ondermijnen. In plaats daarvan zou de Europese Commissie veel eerder en veel doortastender naar rechtsmiddelen moeten grijpen die financiële consequenties kunnen hebben voor degenen die aan de macht zijn. Concreet gaat het dan simpelweg om inbreukzaken, waarbij direct een voorlopige voorziening wordt gevraagd, die bij toewijzing ook direct op straffe van een dwangsom wordt afgedwongen. *Money talks, money shapes*. Dat geldt ook voor de rechtsstaatverordening. Op dit moment heeft de Commissie nog geen enkele uitspraak van het Hof van Justitie op die manier afgedwongen. En, zoals gezegd, de Commissie wil de rechtsstaatverordening nog niet toepassen. Dáár ligt het probleem. Het is geen gebrek aan instrumenten, maar een gebrekkig gebruik ervan. Elk nieuw dialoog-instrument suggereert dat het er iets schort aan al bestaande instrumenten, maar dat is dus niet zo. In dit geval zijn de nieuwe instrumenten niet voldoende toegespitst op het werkelijke probleem. Confrontatie, hoe juridisch en politiek onplezierig ook, kan niet

worden uitgesteld. Het gaat namelijk ook om de kwaliteit van de rechtsstaat in en voor Nederland.

Destijds is Von der Leyen weliswaar ook met steun uit Polen en Hongarije gekozen, maar ze beloofde aan de buitenwereld consequent de rechtsstaat bovenaan te zetten. Dat laat ze helaas niet zien, ondanks de desastreuze effecten van de straffeloosheid op ontwikkelingen in andere lidstaten.

Het uitblijven van een ferme reactie op *pushbacks* is illustratief. In maart vorig jaar, toen Griekenland zelfs werd beschuldigd van het schieten op migranten aan de grens, ging zij naar die grens en pree de Griekse regering als ‘the shield that protects us’.

Ten aanzien van de toetredingslanden heeft ze een desastreuze knieval gemaakt naar Hongarije door Várhely, de rechterhand van Orbán, Commissaris van Nabuurschapsbeleid en toetreding te maken. Hij besteedt in het geheel geen aandacht aan de noodzakelijke rechtsstatelijke hervormingen in de toetredingslanden en lijkt er eerder een ondermijnende invloed op te hebben.

Hoe kijkt de Commissie Meijers eigenlijk aan tegen de rol van Nederland in het debat over de rule of law in de EU?

Nederland is een van de belangrijkste voorvechters voor een stevige *rule of law* in de EU. Dat is ook in de Tweede Kamer breed gedragen blijkens de meerderheden die verschillende moties die hieraan raken krijgen. Dat verdient zeker lof. Bewondering hiervoor is er in ieder geval ook van buiten Nederland. Nederland loopt er echter tegenaan dat het weinig medestanders heeft in de EU die er werkelijk even actief mee aan de slag willen. Er is, hoe pijnlijk ook, nog altijd geen kritische massa aan lidstaten, die een lijn in het zand zetten en politiek kapitaal inzetten om die te verdedigen, ten opzichte van wat nu nog een minderheid aan lidstaten is die het niet zo nauw nemen met de rechtsstaat.

Verklaart dat dan niet de terughoudende opstelling van de Europese Commissie? Die ziet natuurlijk ook wel dat er relatief weinig lidstaten zijn die zich echt hard willen maken voor de rule of law. De Europese Commissie, en trouwens ook het Europees Hof van Justitie, kunnen het uiteindelijk niet zonder politiek draagvlak onder de lidstaten.

Cruciaal is het (pro)actiever uitbreiden van die *rule of law* coalitie in de EU, los van specifieke dossiers. Daaraan zou Nederland wat ons betreft best harder mogen trekken. Denk aan meer man- en vrouwkracht en wellicht ook een politiek signaal, zoals met een specifieke *envoy* of wellicht zelfs een staatssecretaris. In zijn algemeenheid is ook een wat openlijker en meer activistische aanpak en een breder geëquipeerde gereedschapskist aan argumenten dan alleen een moralistisch vingertje gewenst. Ook economische argumenten kunnen helpen. Het is natuurlijk fantastisch dat Nederland bereid is vanuit de ambassade iemand te sturen om een rechtszaak bij te wonen in een Afrikaans land als het gaat om een – zeg – LHBTI-zaak, of een politiek proces in Turkije. Maar dan is het consistent om iets dergelijks ook te doen als het fundamenteel misgaat in een EU-lidstaat. Sterker nog: met die EU-lidstaat zijn we feitelijk inniger verbonden. In die zin zit er ook nog een geestelijke blokkade bij het kabinet en het parlement zelf – het niet principieel doorvoeren van de correcte basisgedachte dat hier een actieve verdediging moet komen. De Commissie Meijers ziet het als zijn taak dit debat te blijven aanzwengelen met de

meest recente informatie over de razendsnelle ontwikkelingen op EU niveau en de meest problematische lidstaten.

Op andere punten denkt Nederland overigens nog teveel uit eigenbelang en kijkt het te weinig naar het gemeenschappelijk belang, het belang van de rechtsstaat in Europa. Nederland is niet solidair genoeg. Denk aan het minimale aantal kinderen dat Nederland uit de Griekse kampen heeft opgenomen. Op deze manier werkt Nederland niet actief mee aan het creëren van Europese solidariteit.

Nog even terug naar professor Terlouw zelf. Je bekleedt, alweer meer dan tien jaar, de leerstoel Rechtssociologie in Nijmegen. Voor je benoeming hield je je veel bezig met vluchtelingenrecht – onder andere bij Amnesty – en met migratierecht in bredere zin. Lukt het je nog om tijd te vinden voor die oude liefde?

Op 1 april 2008 heb ik een van mijn Doktorväter, Kees Groenendijk opgevolgd. Ik vond dat zeer eervol en spannend want het is verbluffend wat hij allemaal heeft gedaan voor het migratierecht en nog steeds doet. Hij heeft indertijd de vaksectie rechtssociologie uitgebreid met het Centrum voor Migratierecht. Die combinatie bleek een gouden greep. Ik ben nu de vaksectievoorzitter en kan genieten van een interdisciplinaire groep bevlogen onderzoekers. Veel van ons onderzoek is empirisch van karakter en heeft als thema migratie. Er zijn *hard core* positiefrechtelijke migratierechtspecialisten, maar ook sociologen en antropologen. Die samenwerking is enorm inspirerend en ook nuttig in het kader van acquisitie. We zijn bijvoorbeeld twee keer achter elkaar tot Jean Monnet Centre of Excellence benoemd. Dat is voor zover ik weet uniek.

Zelf beschouw ik me als zeer bevoorrecht. Ik kan vaak kiezen uit vele interessante mogelijkheden die zich aandienen. Ik doe zeker nog het een en ander op het terrein van migratie, ben voorzitter van de redactie van het tijdschrift *Asiel & Migrantenrecht* en begeleid verschillende (promotie)onderzoeken op dit terrein. Soms vrees ik wel dat ik oppervlakkig ben omdat ik zoveel tegelijk doe, maar gelukkig voel ik me dan gesteund door de specialisten van mijn afdeling en de commissie Meijers die altijd bereid zijn kritisch mee te lezen.

Toevallig ben ik op dit moment bezig met twee grote projecten die slechts zijdelings met migratie te maken hebben. Het eerste is de zelfreflectie door de eerstelijns bestuursrechters bij tien rechtbanken op de toeslagenaffaire en het tweede is een parlementair onderzoek naar discriminatie. Ik ben afgelopen mei tot onderzoekskoördinator benoemd. Maar mijn oude liefde is nog springlevend en komt bij deze onderzoeken zeker geregeld om de hoek kijken.