



**Universiteit
Leiden**
The Netherlands

Individueel klachtrecht voor het Hof: Het Negende Protocol bij het EVRM treedt in werking

Lawson, R.A.

Citation

Lawson, R. A. (1994). Individueel klachtrecht voor het Hof: Het Negende Protocol bij het EVRM treedt in werking. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3145>

Version: Not Applicable (or Unknown)
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3145>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

INDIVIDUEEL KLACHTRECHT VOOR HET HOF: HET NEGENDE PROTOCOL BIJ HET EVRM TREEDT IN WERKING

Rick Lawson*

Op 1 oktober 1994 is het Negende Protocol — ook voor Nederland — in werking getreden. Het geeft onder bepaalde omstandigheden de mogelijkheid aan individuele klagers hun zaak voor te leggen aan het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Een korte schets van de achtergrond van het Protocol en de consequenties van de inwerkingtreding.

De oorspronkelijke situatie

Toen het EVRM werd aanvaard bevatte het een volkenrechtelijk novum: het individu kon, als de betrokken staat het individueel klachtrecht had erkend, een klacht indienen bij de Commissie (artikel 25 EVRM). Dat wilde echter niet zeggen dat het individu op voet van gelijkheid met de aangeklaagde staat kon procederen in Straatsburg. Als de klacht ontvankelijk was verklaard en de Commissie haar onderzoek van de zaak had afgerond met de aanvaarding van een Rapport waarin ze een oordeel uitsprak over de merites van de klacht (artikel 31 EVRM), dan kwam daarmee formeel gesproken een eind aan de inbreng van de klager.

Immers, het 'artikel 31-Rapport' werd — zonder dat de inhoud aan de klager werd medegedeeld! — voorgelegd aan het Comité van Ministers. Binnen drie maanden kon hetzij de Commissie, hetzij de betrokken staat besluiten de zaak voor te leggen aan het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (vgl. artikelen 32, 44 en 48 EVRM). De klager had die bevoegdheid niet. De inhoud van het Commissie-rapport bleef geheim, totdat daaraan een einde werd gemaakt door het Hof (zodra de zaak daaraan was voorgelegd) of door het Comité van Ministers (indien het in het kader van zijn behandeling ex artikel 32 EVRM tot openbaarmaking besloot).

De ongelijkheid van de partijen bleek ook uit de positie van de klager als de zaak eenmaal voor het Hof was gekomen. Uit de Franse versie van artikel 44 EVRM ("Seules les Hautes Parties Contractantes et la Commission ont qualité pour *se présenter* devant la Cour") is in de allereerste zaak voor het Hof, *Lawless*, afgeleid dat de individuele klager formeel geen partij is bij de procedure voor het Hof.¹ Op de achtergrond speelde de gedachte dat de procedure voor

* Drs. R.A. Lawson is als universitair docent verbonden aan het Europa Instituut, vakgroep internationaal publiekrechtelijke vakken van de RU Leiden, en redacteur van dit tijdschrift. Met dank aan J.M. Amaya Castro voor zijn bijstand en nuttige opmerkingen.

1. "(...) the Applicant is not entitled to bring the case before the Court, to appear before the Court or even to make submissions through a representative appointed by him" (*Lawless* arrest van 14-11-1960, Serie A nr. 1, pp. 14-15). De zaak is sowieso instructief om nog eens na te gaan hoe, althans in de vroege jaren van het EVRM, werd gedacht over de plaats van het individu voor het Hof. Men leze de *dissent* van de Griekse rechter Maridakis (*ibidem*, pp. 18-20).

het Hof niet moest fungeren als podium voor de verlenging van de rechtsstrijd tussen klager en staat, maar dat zij diende om vast te stellen of de staat zijn verplichtingen onder het EVRM wel was nagekomen (verg. artikel 19 EVRM). De klager was bij die rechtsvraag strikt genomen geen partij. Om de klager toch in de gelegenheid te stellen zijn kijk op de zaak naar voren te brengen werd een constructie gevonden waarin formeel gezien de Commissie de opvattingen van de klager vertolkte en bv. de advocaat van de klager kon aanstellen als assistent van degene die de Commissie vertegenwoordigde voor het Hof. In de praktijk is de positie van de klager voor het Hof steeds zelfstandiger geworden, maar het EVRM heeft nooit een formeel aanknopingspunt geboden voor een werkelijk contradictoire procedure.

Het Negende Protocol

Het Negende Protocol² brengt een op het eerste gezicht fundamentele verandering van de rechtspositie van individuele klagers met zich mee. De belangrijkste inhoudelijke bepaling van het Protocol is artikel 5. Voor de staten die partij zijn bij het Protocol wordt artikel 48 EVRM zo aangepast dat naast de Commissie en de betrokken staat ook het individu dat een klacht heeft ingediend zijn zaak aan het Hof kan voorleggen nadat de behandeling door de Commissie is uitgerond in een artikel 31-Rapport.

Artikel 2 van het Protocol vermeldt dat de klager vertrouwelijk de beschikking zal krijgen over het Rapport van de Commissie, zodra het aan het Comité van Ministers is voorgelegd. Dat ligt ook voor de hand: alleen na beoordeling van dat Rapport kan de klager afwegen of het verstandig is de zaak aan het Hof voor te leggen.

Artikel 5 lid 2 Protocol bepaalt dat een door de klager voorgelegde klacht eerst zal worden beoordeeld door een panel van drie rechters. Indien het panel unaniem van oordeel is dat de klacht geen "serious question affecting the interpretation or application of the Convention" opwerpt en evenmin op een andere grond behandeling door het Hof behoeft, kan het besluiten dat de klacht niet door het Hof behandeld zal worden. In dat geval wordt de zaak alsnog afgedaan door het Comité van Ministers op grond van artikel 32 EVRM. De beoordeling door het panel blijft overigens achterwege als een zaak (mede) door de Commissie of de betrokken staat is voorgelegd.

De (gewijzigde) *Rules of Court* werken de procedure verder uit. De klager dient het doel van zijn klacht aan te geven, en in het bijzonder duidelijk te maken waarin de "serious question affecting the interpretation or application of the Convention" is gelegen of op welke andere grond behandeling door het Hof noodzakelijk is.³ Het panel zal vervolgens, aldus de *Rules*, de zaak beoordelen "solely

2. De Nederlandse tekst is, samen met de authentieke Engelse en Franse versies, gepubliceerd in *Trb* 1992, 78.

3. *Rules of Court B*, Rule 34.

on the basis of the existing case-file". Het panel stelt de betrokken staat dus niet in de gelegenheid op het Commissie-rapport of de voorlegging als zodanig te reageren. Van het panel maakt *ex officio* de rechter deel uit die is gekozen met betrekking tot de betrokken staat.

In een toelichtende nota merkte de Minister van Buitenlandse Zaken op dat deze regeling nog niet voldoet aan de gewenste volledige *equality of arms* aangezien alleen een panelbeoordeling plaatsvindt indien het individu zijn klacht aan het Hof voorlegt: "Het panel zou evenzeer ten opzichte van een zaak voorgelegd door een Staat moeten functioneren en de Commissie zou eigenlijk de bevoegdheid moeten verliezen om zaken voor te leggen". Gegeven de omstandigheden was het Protocol het best haalbare, aldus de Minister.⁴ Het Negende Protocol kan worden gezien als een onderdeel van het bredere debat over de hervorming van het toezichtmechanisme van het EVRM. Wanneer het Elfde Protocol, dat voorziet in samenvoeging van Hof en Commissie, in werking treedt zal het Negende Protocol (uiteraard) vervallen.⁵

Het Negende Protocol ziet op de toegang tot het Hof; het spreekt zich niet uit over de te volgen procedure als een zaak eenmaal aan het Hof is voorgelegd. Het lijkt echter logisch dat de wijziging van artikel 44 EVRM ook een formele verandering op dat punt met zich mee brengt. Nu ook de individuele klager het recht heeft "pour se présenter devant la Cour", is een rechtsbasis gecreëerd voor de inmiddels gegroeide praktijk om de klager als volwaardige partij te laten optreden voor het Hof.

Artikel 7 bepaalt dat het Protocol van kracht wordt op de eerste dag van de maand volgend op een periode van drie maanden na de tiende ratificatie. Op 1 oktober jl. was het dus zover.⁶

Gevolgen van inwerkingtreding

Wat betekent het Protocol nu in de praktijk? Allereerst moet worden opgemerkt dat het Protocol alleen van kracht is voor die staten die het geratificeerd hebben. Daarnaast zijn twee belangrijke drempels ingebouwd. De meest in het oog springende barrière is de toets door het panel. Het is uiteraard nog ongewis hoe artikel

4. SG 1991-1992, 22 737 (R 1445) nrs. 372 en 1; brief van 13-8-1992. Zie over de totstandkoming van het Protocol en de achtergronden ervan: K. de Vey Mestdagh, "Reform of the European Convention on Human Rights in a Changing Europe", in: R.A. Lawson & M. de Blois (eds.), *The Dynamics of the Protection of Human Rights in Europe (Essays in honour of H.G. Schermers, vol. III)* (1994), pp. 337-360.
5. Art. 2 lid 8 Elfde Protocol, o.a. weergegeven in *NJCM-Bulletin* 19-4 (1994), p. 413; zie ook *NJCM-Bulletin* 19-6 (1994), p. 692.
6. Nederland heeft het Negende Protocol geratificeerd op 23-11-1992 (zoals al werd gemeld in *NJCM-Bulletin* 18-1 (1993), p. 46). *Human Rights Law Journal* (vol. 15/3 (1994), p. 115) meldt dat per eind juli de volgende staten het protocol hadden geratificeerd: Cyprus (partij per 1-1-1995), Duitsland, Finland, Hongarije, Ierland, Italië, Luxemburg, Noorwegen, Oostenrijk, Roemenië, Slovenië, Slowakije en Tsjechië. Sindsdien is Polen (per 1-2-1995) daar nog bijgekomen (met dank aan L. Zwaak van het SIM).

5 lid 2 in de toekomst zal worden geïnterpreteerd. Voor de praktijk ligt er echter een nog veel wezenlijker hindernis: het Negende Protocol voorziet alleen in de mogelijkheid een klacht aan het Hof voor te leggen indien de Commissie in een artikel 31-Rapport een oordeel heeft uitgesproken over de merites van de klacht – *hetgeen impliceert dat de klacht door de Commissie ontvankelijk is verklaard* en er geen minnelijke schikking tot stand is gebracht. Aangezien de Commissie in zo'n 95% van de gevallen de klacht niet-ontvankelijk verklaart en de Straatsburgse procedure daarmee hoe dan ook beëindigd is, verandert er voor de overgrote meerderheid van de klagers dus helemaal niets.

Wat is de toegevoegde waarde van het Negende Protocol in die gevallen waarin de Commissie wél aan vaststelling van een artikel 31-Rapport toekomt?

- Zaken waarin *nieuwe rechtsvragen* aan de orde komen, of waarin *de Commissie verdeeld* is, worden eigenlijk altijd al door de Commissie aan het Hof voorgelegd. Het Negende Protocol voegt hier niets toe.
- Zaken waarin de Commissie een *schending* constateert gaan ofwel naar het Hof, ofwel (als het vaste jurisprudentie betreft, zoals de Italiaanse redelijke termijn-zaken) naar het Comité van Ministers met een voorstel voor de schadevergoeding. In dat laatste geval biedt Protocol 9 de mogelijkheid voor de klager om zijn of haar zaak alsnog aan het Hof voor te leggen, maar het is niet zeker of dat altijd verstandig zal zijn: zelfs als het Hof oordeelt dat het Verdrag is geschonden, is het doorgaans zeer terughoudend in het toekennen van een schadevergoeding onder artikel 50 EVRM.
- Resteert de groep zaken waarin de Commissie tot de conclusie komt dat er *geen schending* van het Verdrag heeft plaatsgevonden. Nogmaals: een *verdeelde Commissie* zal zaken aan het Hof voorleggen, dus het gaat hier om zaken waarin de Commissie bij grote meerderheid van oordeel is dat het EVRM niet is geschonden. Dergelijke zaken zijn zeldzaam: vele zullen immers al in de ontvankelijkheidsfase als "manifestly ill-founded" zijn afgedaan.⁷ Niettemin: mocht het zover komen dan biedt het nieuwe Protocol de klager, die ervan overtuigd is dat zijn of haar rechten geschonden zijn, alsnog de mogelijkheid zich tot het Hof te wenden. Het is dan wel de vraag of het panel zal beslissen dat het Hof de zaak zal behandelen.

Al met al is de belangrijkste winst van het Negende Protocol wellicht dat klagers er voortaan zeker van kunnen zijn dat zij het Rapport dat de Commissie in hun zaken opstelt per definitie en in een vroeg stadium zullen ontvangen.

7. Achter veel niet-ontvankelijkheidsbeslissingen gaat een zeer inhoudelijke toets schuil. Verg. T. Zwart, *The Admissibility of Human Rights Petitions* (diss. 1994), m.n. pp. 146-150 en zie bv. *Hercz v. Noorwegen*, Appl. No 17004/90, besl. van 19-5-1992, m.n. T. Loenen in *NJCM-Bulletin* 18-1 (1993), pp. 65-73, waarin een klacht over de Noorse abortuswetgeving "manifestly ill-founded" werd verklaard. Het valt te betreuren dat de klager in dergelijke gevallen de beslissing van de Commissie niet aan het Hof kan voorleggen. De 'fout' zit 'm echter niet zozeer in het Negende Protocol als wel in de praktijk van de Commissie om veel inhoudelijke beslissingen in de ontvankelijkheidsfase te nemen.