

MENSENRECHTENBESCHERMING IN BEWEGING

Een verslag uit Straatsburg

Ruben de Graaff *

1 Een bont gezelschap

Op 21 november 2014 verzamelde een bont gezelschap zich in het *Palais des droits de l'homme* in Straatsburg. Advocaten en vertegenwoordigers van mensenrechtenorganisaties als AIRE Centre, European Roma Rights Centre (ERRC) en Open Society Justice Initiative waren naar Straatsburg afgereisd voor een tweejaarlijkse bijeenkomst bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Aan de orde kwamen praktische problemen bij het procederen voor het Hof, waartoe *Rule 47* van de *Rules of Court* en de *single judge procedure* aanleiding geven. Het Hof informeerde de aanwezigen bovendien over de meest recente statistische gegevens met betrekking tot de zakenlast. Ook ging het Hof met hen in gesprek over de uitdagingen waarvoor het Hof zich gesteld ziet.

Op 20 november 2014, voorafgaand aan het bezoek aan het Hof, waren alle aanwezigen door Open Society Justice Initiative uitgenodigd. Deze bijeenkomst stond onder meer in het teken van strategisch procederen op het gebied van mensenrechten. Op dit terrein heeft het NJCM in 2014, met steun van Open Society Foundations, een nieuw project opgezet. Het doel van dit Public Interest Litigation Project (PILP) is om ook in Nederland mensenrechtenkwesaties door middel van strategisch procederen aan de orde te stellen.¹ In maart 2015 werd een eerste succes geboekt toen de voorzieningenrechter in Den Haag de Wet bewaarplicht telecommunicatiegegevens buiten werking stelde wegens strijd met het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.² In deze bijdrage volgt een verslag van beide bijeenkomsten in Straatsburg, georganiseerd door Open Society Justice Initiative (par. 2) en door het EHRM (par. 3).

2 Open Society Justice Initiative

Na de opening door James Goldstein, *executive director* van Open Society Justice Initiative, werd tijdens een plenair gedeelte de bijeenkomst bij het Hof voorbereid. Vervolgens werd de discussie voortgezet in afzonderlijke groepen, die gericht waren op vier thema's: het recht op een eerlijk proces, het recht op gelijke behandeling, recht op leven en verbod van foltering, en persvrijheid. Hier wordt kort de inhoud besproken van de eerste twee workshops (par. 2.1-2.2). Daarna volgde een plenaire sessie, waarin onder meer de impact van strategisch procederen (par. 2.3) en het voornemen om een permanente basis voor NGO's in Straatsburg op te richten (par. 2.4) aan de orde kwamen. In afzonderlijke groepen bogen de aanwezigen zich daarna over het inzetten

■ Mr. R. de Graaff is als promovendus en docent verbonden aan het Instituut voor Privaatrecht, Universiteit Leiden, en lid van de werkgroep Europees recht van het NJCM. Namens het NJCM nam hij deel aan de bijeenkomsten in Straatsburg.

1 Zie www.pilpnjcm.nl.

2 Rb. Den Haag (vzr.) 11 maart 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:2498.

van *amici curiae* (par. 2.5). Vervolgens werd geconcludeerd, waarbij van gedachten werd gewisseld over nieuwe hervormingen van het Hof en over de situatie in Groot-Brittannië (par. 2.6).

2.1 Recht op een eerlijk proces (artikel 6 EVRM)

Onder leiding van Bruno Min (Fair Trials International, Verenigd Koninkrijk) werden recente ontwikkelingen met betrekking tot het recht op een eerlijk proces (art. 6 EVRM) besproken. Er was veel aandacht voor nieuwe EU-wetgeving op dit gebied. Momenteel wordt onderhandeld over een wetgevingspakket dat moet leiden tot gemeenschappelijke minimumstandaarden in alle strafprocedures,³ zoals door de Europese Raad voorgesteld in het programma van Stockholm.⁴ Het gaat om een pakket ter versterking van de procedurele rechten van verdachten in strafzaken, bestaande uit een Richtlijn vermoeden van onschuld en aanwezigheid bij strafproces,⁵ een Richtlijn procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte zijn in een strafprocedure,⁶ en een Richtlijn rechtsbijstand voor verdachten wier vrijheid is ontnomen.⁷ De groep stond verder stil bij enkele arresten van het EHRM waarin het Hof nadere invulling geeft aan de *Salduz*-jurisprudentie.⁸

2.2 Recht op gelijke behandeling (art. 14 EVRM)

Onder leiding van Ann Campbell (Mental Disability Advocacy Centre) en Adam Weiss (European Roma Rights Centre) sprak deze groep over het recht op gelijke behandeling, zoals vastgelegd in artikel 14 EVRM:

‘Het genot van de rechten en vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld, moet worden verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status.’

Volgens vaste rechtspraak van het EHRM kan artikel 14 EVRM alleen worden ingeroepen in verband met de aantasting van een ander recht dat door het EVRM wordt beschermd.⁹ Het Hof kan dus pas aan artikel 14 EVRM toetsen als het feitencomplex binnen de reikwijdte van een van de andere materiële verdragsrechten valt. Heeft het Hof eenmaal aan dit andere verdragsrecht getoetst, dan ziet het vaak af van een inhoudelijke beoordeling op grond van artikel 14

3 Zie voor de stand van zaken met betrekking tot het besluitvormingsproces J. Altena-Davidsen, ‘Europees strafrecht’, *Delikt en Delinkwent* 2015/19.

4 Europese Raad, *Het programma van Stockholm — Een open en veilig Europa ten dienste en ter bescherming van de burger*, 4 mei 2010 (2010/C 115/01).

5 2013/0407 (COD).

6 2013/0408 (COD).

7 2013/0409 (COD).

8 EHRM 27 november 2008, 36391/02 (*Salduz/Turkije*); EHRM 12 januari 2012, 16717/05 (*Todorov/Oekraïne*); EHRM 20 september 2012, 31720/02 (*Titarenko/Oekraïne*).

9 Zie bijv. EHRM 22 januari 2008, 43546/02 (*E.B./Frankrijk*).

EVRM.¹⁰ Met name vertegenwoordigers van NGO's gaven aan dit accessoire karakter van artikel 14 EVRM als nadelig te ervaren. Volgens sommige aanwezigen was het Hof bovendien eerder geneigd een beroep op de discriminatiegronden geslacht en ras inhoudelijk te beoordelen, dan een beroep op een van de andere discriminatiegronden, zoals het behoren tot een nationale minderheid. De aanwezigen werd aangeraden eventuele klachten over ongelijke behandeling al zo vroeg mogelijk in de procedure naar voren te brengen.

2.3 De impact van strategisch procederen

In een plenaire sessie gingen Helen Duffy (Rights in Practice, Universiteit Leiden) en Rupert Skilbeck (Open Society Justice Initiative) in op de impact van strategisch procederen. Strategisch procederen kan direct effect hebben voor de slachtoffers van mensenrechtenschendingen, andere mensen in vergelijkbare situaties helpen en geleidelijk leiden tot veranderingen in regelgeving en beleid. Daarbij is het volgens Duffy van belang realistisch te zijn: op een paar uitzonderingen na¹¹ worden de positieve effecten doorgaans pas na vele jaren zichtbaar.

Volgens Skilbeck moet niettemin getracht worden deze effecten te meten, om zo aan de samenleving te kunnen laten zien wat is bereikt. Skilbeck kondigde aan dat Open Society Justice Initiative een *impact study* zal verrichten naar: (1) kwaliteit van onderwijs in Zuid-Afrika, Latijns-Amerika en India; (2) strategisch procederen over schendingen van het folterverbod in Europa, Latijns-Amerika en Afrika; (3) landrechten en -eigendom (in Afrika en Latijns-Amerika); en (4) het effect van schoolsegregatie van Roma-kinderen in Europa. Onderzocht zal worden welk effect strategisch procederen heeft gehad op de slachtoffers (herstel, perceptie), de gemeenschap, de rechtspraak en de media, alsmede de vraag of de procedures hebben geleid tot verandering van regelgeving of beleid.

2.4 Een permanente basis voor NGO's in Straatsburg?

Verschillende NGO's zijn al in Straatsburg actief, bijvoorbeeld door het Comité van Ministers en diplomaten te informeren over de vorderingen met betrekking tot de implementatie van EHRM-uitspraken. Open Society Justice Initiative houdt inmiddels ook al elk kwartaal een bijeenkomst voorafgaand aan de CMDH-vergaderingen, waarin wordt toegezien op de tenuitvoerlegging en implementatie van uitspraken. Daar wordt door de behandelend advocaten, klagers en vertegenwoordigers van NGO's een realistisch beeld gegeven van de staat van implementatie.

Door Betsy Apple (Open Society Justice Initiative) werd tijdens de bijeenkomst het idee gelanceerd om ook een permanente organisatie te vestigen in Straatsburg, die zich, in samenwerking met de verschillende NGO's, onder meer zou kunnen richten op de informatievoorziening over de implementatie van uitspraken. Er was brede steun voor dit voorstel, waarmee een brug

10 Zie J.H. Gerards, 'Het recht op gelijke behandeling en het verbod van discriminatie', in: J.H. Gerards e.a. (red.), *Grondrechten. De nationale, Europese en internationale dimensie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2013, p. 2.

11 Daarvan is de eerder genoemde *Salduz*-uitspraak een goed voorbeeld, zie EHRM 27 november 2008, appl.no. 36391/02 (*Salduz/Turkije*).

zou kunnen worden gevormd tussen het Comité van Ministers, procesadvocaten en nationale NGO's.

2.5 *Amici curiae*

Steve Kostas (Open Society Justice Initiative) gaf een overzicht van de voor- en nadelen van het inzetten van *amici curiae* (ook wel *third party interventions*). Beroeps- en belangenverenigingen, maatschappelijke en niet-gouvernementele organisaties, maar ook individuen en wetenschappers kunnen het EHRM nader inlichten over de problematiek die aan de orde is, over de mogelijke gevolgen van een bepaalde uitkomst voor de praktijk en over overeenkomsten en verschillen tussen de Verdragsstaten. Deze inbreng kan van groot belang zijn, niet alleen om de betrokken belangen volledig in kaart te brengen, maar ook om het Hof te voorzien van argumenten om tot een bepaalde beslissing te komen en deze te legitimeren. Daarbij kan met name gedacht worden aan gegevens uit eigen onderzoek en aan rechtsvergelijkende argumenten.

2.6 Nieuwe hervormingen en Groot-Brittannië

De aanwezigen wisselden verder nog van gedachten over de hervormingen van het Hof en over de kritiek op het Hof. In dat kader werd gesproken over het voorstel van de Britse conservatieven om de *Human Rights Act* uit 1998 te vervangen door een nieuwe *Bill of Rights* en om het parlement een vetorecht te geven met betrekking tot de implementatie van EHRM-uitspraken.¹² De Conservatieven lanceerden dit voorstel in de aanloop naar de verkiezingen van mei 2015. Verder was er aandacht voor de grote veranderingen in de samenstelling van het Hof. In 2015 worden maar liefst twaalf nieuwe rechters benoemd, terwijl de kwaliteit van de benoemingen in sommige verdragsstaten niet goed gewaarborgd is.

3 Europees Hof voor de Rechten van de Mens

De bijeenkomst bij het Hof werd geopend door Dean Spielmann, de president van het EHRM. Hij toonde zich positief over de voortgang die was gemaakt met het terugdringen van de zakenlast en gaf een overzicht van de relevante cijfers per 1 november 2014. Er was ook aandacht voor het de positie van het Hof, dat in verschillende Verdragsstaten en met name in het Verenigd Koninkrijk onder vuur ligt. Roderick Lidell (Director of Common Services) riep de aanwezigen op voor het Hof in de bres te springen, met name als uitspraken verkeerd worden uitgelegd of begrepen. Het Hof heeft intern ook strategieën ontwikkeld, om bijvoorbeeld bij de publicatie van een gevoelige uitspraak door middel van heldere persverklaringen en interviews te voorkomen dat over de inhoud en gevolgen van de uitspraak verwarring ontstaat. Op regelmatige

12 *Protecting Human Rights in the UK. The Conservatives' Proposals for Changing Britain's Human Rights Laws*, zie www.conservatives.com/~media/files/downloadable%20Files/human_rights.pdf (laatst geraadpleegd op 12 maart 2015).

basis organiseert het Hof bovendien ontmoetingen tussen rechters uit het Hof en rechters uit de verschillende Verdragsstaten.

Inmiddels weten we dankzij de publicatie van het concept-jaarrapport¹³ en een statistische analyse¹⁴ ook de cijfers over het gehele jaar 2014. Hier volgt een kort overzicht van deze cijfers (par. 3.1) en worden enkele thema's uitgelicht die tijdens de bijeenkomst met het EHRM aan bod kwamen: *Rule 39*, *Rule 47* en de *single judge procedure* (par. 3.2).

3.1 Zakenlast – cijfers over 2014

Het aantal aangebrachte zaken daalde in 2014 met 3%. Als gevolg van de strengere voorwaarden in *Rule 47* van de *Rules of Court* kan een zaak worden geweigerd zonder dat deze aan een rechter wordt voorgelegd. Dit heeft er mede toe geleid dat het aantal aangebrachte zaken dat daadwerkelijk aan een rechter wordt voorgelegd in 2014 is gedaald tot 56.250. Het is voor het eerst sinds 2003 dat dit aantal is afgenomen, en zelfs met 15% ten opzichte van het jaar 2013 (65.800).

Van deze 56.250 zaken werden 43.450 zaken die naar verwachting niet ontvankelijk zouden worden bevonden aan een *single judge* voorgelegd – een daling van 16% ten opzichte van 2013. De overige 12.800 zaken werden aan een kamer of comité¹⁵ voorgelegd – een daling van 11% ten opzichte van 2013. Eind 2014 wachtten nog steeds 19.050 zaken op toewijzing – een daling van 13% vergeleken met eind 2013. In totaal deed het Hof ruim 86.000 zaken af – een daling van 8% ten opzichte van 2013 (93.401). In 2.388 gevallen kwam het tot een uitspraak – een daling van 35% ten opzichte van 2013 (3.661). Het aantal lopende zaken is gedaald van 99.900 eind 2013 tot 69.900 eind 2014 – een daling van 30%. De helft (35.000) betreft repetitieve klachten, die nog steeds voor veel vertraging zorgen. Het gaat voor 90% om klachten afkomstig uit Oekraïne, Turkije, Rusland, Servië en het Verenigd Koninkrijk. De klachten zien vooral op detentieomstandigheden, redelijke termijn van civiele procedures en strafprocedures, lengte van detentie, tenuitvoerlegging van uitspraken en zaken over het kiesrecht van gedetineerden in het Verenigd Koninkrijk.

Tijdens de bijeenkomst gaf Erik Fribergh (*Registrar of the Court*) aan dat het Hof ernaar streeft alle repetitieve klachten af te handelen binnen een periode van twee jaar. Hij verwachtte bovendien dat er tegen juli 2015 geen vertraging meer zou zijn bij de afhandeling via de *single judge* procedure. Voor de andere zaken die via de normale procedure worden afgehandeld, heeft het Hof nog veel tijd en mankracht nodig. Volgens Fribergh heeft het Hof tijdelijk behoefte aan een extra capaciteit van 40 tot 50 juristen, en zou het zelfs met deze extra inzet nog zeker vijf tot tien jaar duren voordat deze achterstand is weggewerkt. De meeste klachten zijn afkomstig uit Oekraïne, Italië, Turkije, Rusland en – op enige afstand – Roemenië en Servië.

13 *European Court of Human Rights. Annual Report 2014*, Straatsburg: 2015, beschikbaar via http://echr.coe.int/Documents/Annual_report_2014_ENG.pdf.

14 *European Court of Human Rights. Analysis of statistics 2014*, Straatsburg: 2015, beschikbaar via http://echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2014_ENG.pdf.

15 Zie art. 28, lid 1, sub b, EVRM.

3.2 *Rule 39, Rule 47 en de single judge procedure*

Tijdens de bijeenkomst lichtte Karen Reid (*Head of the Filtering Section of the Registry*) de omgang met *Rule 39* en *Rule 47* van de *Rules of Court* toe. Ook was er aandacht voor de *single judge procedure*.

In 2014 boog het Hof zich 1.929 over een verzoek om interim-maatregelen onder *Rule 39* – een stijging van 20% ten opzichte van 2013 (1.608). In 783 zaken werd het verzoek afgewezen – een daling van 4% ten opzichte van 2013 (818). In 216 zaken werd het verzoek toegewezen – een stijging van maar liefst 100% ten opzichte van 2013 (108). Deze stijging kan worden toegeschreven aan de situatie in Oost-Oekraïne. Maar liefst 110 toegewezen verzoeken hielden verband met de ontwikkelingen in deze regio.

Met betrekking tot *Rule 47*, wees Reis erop dat de regels streng worden gehandhaafd, maar dat het Hof onder *Rule 47(6)(b)* wel een discretionaire bevoegdheid heeft om van die regels af te wijken – bijvoorbeeld als interim-maatregelen worden gevraagd, of wanneer het gaat om een minderjarige, gevangene, vreemdeling of een klacht afkomstig uit een conflictgebied zoals Oost-Oekraïne. Gemiddeld wordt 9% van de klachten op grond van *Rule 47* afgewezen. In 17,9% van de gevallen gebeurt dit omdat niet alle relevante documenten zijn overlegd. Er zijn waarborgen om de rechtvaardigheid van de procedure te waarborgen: bij elke beslissing is een senior medewerker betrokken, terwijl gevoelige zaken en twijfelgevallen worden voorgelegd aan de President. Vanuit de zaal, en met name vanuit de aanwezige advocaten, kwamen veel vragen en opmerkingen over praktische moeilijkheden bij het volgen van de nieuwe voorwaarden, bijvoorbeeld bij complexe zaken met meerdere klagers en meerdere procesadvocaten.

Ook was er enige kritiek op de *single judge procedure*. Met name het feit dat de beslissing dat een klacht niet-ontvankelijk is niet door de *single judge* wordt gemotiveerd, is aanleiding voor de nodige frustratie. Reid gaf aan dat het Hof overweegt deze beslissingen in de toekomst van een toelichting te voorzien, maar dat daar pas ruimte voor is als de druk op de organisatie verder afneemt.

4 Meer zuurstof en samenwerking

Welk beeld gaven de twee bijeenkomsten in Straatsburg? Het EHRM krijgt steeds meer zuurstof, nu het gewicht van de structurele zakenlast is afgenomen van ruim 160.000 in 2011 tot 70.000 eind 2014. Dit is vooral te danken aan het werk van de *single judges*, die sinds 2010 kennelijk niet-ontvankelijke zaken kunnen afhandelen, maar ook aan de strengere eisen voor het aanbren- gen van zaken in Straatsburg. Hoewel het risico van totale overbelasting hierdoor lijkt te zijn afgewend, liggen nog steeds duizenden zaken op inhoudelijke behandeling te wachten, terwijl nieuwe zaken als gevolg van structurele tekortkomingen op nationaal niveau blijven binnenstromen. Niet voor niets stond de *high level conference* in Brussel, die eind maart door België werd georganiseerd, in het teken van *Implementation of the European Convention, our shared responsibility*. Het doel is om een nieuw impuls te geven aan het hervormingsproces door de gedeelde verant-

woordelijkheid voor het uitvoeren van het EVRM en de uitspraken van het EHRM te benadrukken.¹⁶

Het EHRM is dus niet langer het slachtoffer van haar eigen succes, maar er bestaan nog vele andere uitdagingen, met name op het gebied van de naleving van het EVRM en implementatie van EHRM-uitspraken door de nationale autoriteiten. Het is positief om te zien dat advocaten en NGO's deze handschoen oppakken. De samenwerking wordt nadrukkelijk gezocht, zowel in Straatsburg als op nationaal niveau. Open Society Justice Initiative is daarbij een belangrijke aanjager binnen Europa, en binnen Nederland draagt het NJCM met het Public Interest Litigation Project (PILP) sterk bij. De uitkomst van de Brusselse conferentie is op het moment van schrijven nog niet duidelijk, maar deze samenwerking stemt in ieder geval hoopvol.

16 Zie <http://www.coe.int/nl/web/portal/belgianchairmanship>.