

Commissie Meijers

Permanente commissie van deskundigen
In het internationaal vreemdelingen-,
Vluchtelingen- en strafrecht

Secretariaat

postbus 201, 3500 AE Utrecht/Nederland
telefoon 31 (30) 297 42 14/43 28
telefax 31 (30) 296 00 50
e-mail cie.meijers@forum.nl
www.commissie-meijers.nl

Aan De leden van de Eerste Kamer der Staten- Generaal
Postbus 20017
2500 EA Den Haag

Kenmerk CM1201
Betreft Kabinetstandpunt inzake de hervormingen van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en de toetreding van de Europese Unie tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, dd. 3 oktober 2011 (kenmerk 5708634/11/6)
Datum Utrecht, 25 januari 2012

Geachte leden,

De Commissie Meijers heeft kennis genomen van het kabinetstandpunt inzake de hervormingen van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en de toetreding van de Europese Unie tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens van 3 oktober 2011.

De Commissie Meijers wil met deze brief het grote belang van het Hof, ook voor Nederland, nog eens benadrukken. Om de onafhankelijkheid van het Hof te waarborgen is het essentieel dat het Hof de belangenafweging van de nationale rechter zelfstandig kan blijven toetsen – niet alleen wanneer deze ‘kennelijk onredelijk’ is. In het licht van die onafhankelijkheid staat de Commissie Meijers tevens kritisch tegenover een inhoudelijk sturende rol van het Comité van Ministers bij de interpretatie van het EVRM. Het is onverenigbaar met het beginsel van machtscheiding om een politiek orgaan – hoe belangrijk ook – de bevoegdheid te geven zich in de oordeelsvorming van het Hof te mengen.

De Commissie erkent dat er geen gemakkelijke oplossingen zijn voor de enorme achterstanden bij het Hof, maar vreest dat de hervormingsvoorstellen gepresenteerd in het kabinetstandpunt afbreuk zullen doen aan de toegankelijkheid en onafhankelijkheid van het Hof. Zij hoopt daarom met deze brief bij te dragen aan oplossingen, die tegelijkertijd de positie van het Hof niet in het nauw hoeven te brengen.

De Commissie Meijers is van mening dat het kabinetstandpunt in de beschrijving van de achterstanden, de analyse van hetgeen daaraan ten grondslag ligt en de gedachten over oplossingen onvoldoende blijkt geeft van de urgentie van de problematiek.

Een werkvoorraad van meer dan 150.000 zaken is reden voor het uitroepen van de noodtoestand, ook in de wetenschap dat naar schatting van het Hof circa 90.000 zaken niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond zullen worden verklaard en van de resterende 60.000 zaken er 30.000 waarschijnlijk zogenoemde kloonzaken (identiek aan al door Hof besliste zaken) zijn. Ook zaken die niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond zijn dienen te worden beslist. Voor het overige moet worden bedacht dat zelfs als van de 150.000 op behandeling wachtende zaken er ‘maar’ 30.000 vragen om een inhoudelijke behandeling, het nochtans gaat om een reusachtig

aantal zaken. Daarmee zou het Hof, zelfs al zou er geen enkele nieuwe zaak binnenkomen, met de huidige werkwijze vele jaren op volle kracht bezig zijn.

Dit alles schaadt de belangen van alle partijen in de gedingen en knaagt aan de geloofwaardigheid van het Hof als 'effective remedy'. Het Hof verliest geloofwaardigheid als het staten veroordeelt wegens het laten bestaan van onaanvaardbaar lange (gerechtelijke) procedures en tegelijkertijd het zelfde doet.

Gemakkelijke oplossingen zijn er nochtans niet. Juist in dat licht is de Commissie Meijers verontrust over het betrekkelijk gratuite karakter van enkele Nederlandse hervormingsvoorstellen. De Commissie ziet niet hoe de voorstellen ten aanzien van een verruiming van de 'margin of appreciation' doctrine, het strikter toepassen van ontvankelijkheidsvoorwaarden, een in te voeren griffierecht, het treffen van disciplinaire maatregelen tegen advocaten die de procedure zouden misbruiken, een inhoudelijk sturende rol van het Comité van Ministers en het in beginsel niet mogen afwijken door het Hof van eerdere jurisprudentiële precedentes een significante bijdrage kunnen leveren aan de vermindering van de werklast. Het voormalig Eerste Kamerlid en rapporteur voor de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa Bemelmans-Videc (CDA) heeft in haar recente rapport over de toekomst van het Hof gewaarschuwd dat de discussie over de hervorming van het Hof niet aangewend zou moeten worden door nationale regeringen om een nationale agenda door te voeren.¹ De Commissie Meijers vreest dat een aantal Nederlandse voorstellen afbreuk zullen doen aan de toegankelijkheid en onafhankelijkheid van het EVRM-toezichtmechanisme, zonder dat zij een werkelijke bres zullen slaan in de achterstanden. Met de Adviesraad internationale vraagstukken meent de Commissie Meijers dat voorstellen als de invoering van het griffierecht, disciplinaire maatregelen tegen advocaten in situaties die gekwalificeerd moeten worden als misbruik van recht en het beboeten van klagers die meermalen een kennelijk ongegronde klacht indienen, een bedreiging vormen voor het individuele klachtrecht.²

Er zijn reeds de nodige rapporten verschenen over mogelijke oplossingsrichtingen.³ De Commissie Meijers onderschrijft de conclusie van Bemelmans-Videc dat de inspanningen eerst en vooral gericht moeten zijn op i) het herinrichten van de werkprocessen van het hof, waaronder het introduceren van nadere filtermechanismen en ii) het handvol verdragspartijen dat verantwoordelijk is voor een meerderheid van ingediende klachten en waar uitspraken van het Hof structureel niet worden nageleefd. Ten aanzien van beide punten worden ook door de regering waardevolle suggesties gedaan. Zo pleit de regering terecht voor een meer actieve rol van het Comité van Ministers bij de tenuitvoerlegging van uitspraken van het Hof. In aanvulling daarop geeft de Commissie Meijers graag twee punten in verdere overweging.

In de eerste plaats wijst de Commissie op de noodlottige budgettaire situatie van het Hof. Ondanks de groei van het budget van €35 miljoen in 2003 naar €59 miljoen in 2011, is het volstrekt ontoereikend voor de afdoening van ongeveer 60.000 nieuwe klachten per jaar. Ter vergelijking: het budget van het Hof van Justie van de EU bedraagt in 2011 € 341 miljoen (1.903 nieuwe zaken en 2.300 aanhangige zaken), dat van het Joegoslaviëtribunaal € 209 miljoen (35 lopende zaken) en dat van het Internationaal Strafhof € 103 miljoen (4 lopende onderzoeken, 3 lopende procedures). Omdat het budget van de Raad van Europa sinds eind jaren '90 uitgaat van het principe van reële nulgroei gaat de verhoging van het budget van het Hof bovendien ten koste van andere activiteiten van de Raad van Europa. De Commissie Meijers heeft het volste begrip voor een financiële pas op de plaats in tijden van economische

¹ Guaranteeing the authority and effectiveness of the European Convention on Human Rights, 3 januari 2012, doc. 12811, p. 21: 'Governmental experts should not be tinkering with peripheral issues such as compulsory legal representation or the possible introduction of court fees before the Court'.

² Advies AIV no. 18, November 2011, p. 10.

³ Zie naast het rapport Bemelmans-Videc o.m. Report on the Future of the European Court of Human Rights: Follow-up to the Interlaken and Izmir Conferences, CM(2011)57 final, 3 mei 2011; Report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers, CM(2006)203, 15 november 2006; en Report by the Right Honourable The Lord Woolf, Review of the Working Methods of the European Court of Human Rights, december 2005.

teruggang, maar kan het kennelijke taboe op het verhogen van het budget van het Hof dan wel de Raad van Europa moeilijk rijmen met kostbare initiatieven die wel worden ontplooid binnen de Europese Unie, zoals de oprichting van het EU-Grondrechtenagentschap in Wenen (budget 2011 € 20 miljoen) en het door de regering ondersteunde recente voorstel voor de oprichting van een Europees Grensbewakingssysteem met een budget van € 338 miljoen voor de periode 2011-2020.

Omdat ook de bestaande achterstanden dwingend om een oplossing vragen, zou het kabinet voorts uitdrukkelijk dienen uit te spreken dat er te dezen sprake is van een hoogst ernstige situatie die niet in stand kan en mag blijven. Dit vraagt om de doordiening van onorthodoxe oplossingsrichtingen en -methoden (*au grand maux des grandes remèdes*, aldus het Franse spreekwoord). In aanvulling op de denkrichtingen in bovengenoemde rapporten, doet de Commissie Meijers de verdere suggestie om, in het kader van de versnelde afdoening van bestaande klachten, huidige ICT-mogelijkheden aan te wenden voor de facilitering van samenwerking tussen rechters van de deelnemende landen die op verzoek van het Hof uitspraken van het Hof zodanig voorbereiden dat ze in het algemeen als 'hamerstuk' via een aangewezen EHRM-rechter door het Hof kunnen worden afgedaan. Ook kan meer dan tot nu toe op verzoek van het Hof door nationale rechters (tijdens of na hun opleiding) steun worden verleend aan de griffie van het Hof bij het wegwerken van de enorme achterstanden.

De Commissie Meijers hoopt dat Nederland door creatieve ideeën en de toezegging van een behoorlijke inzet van nationale middelen zal kunnen bijdragen aan een rooskleurig toekomstperspectief voor het Hof. Hierbij zou het uitgangspunt moeten zijn dat de essentiële rol van het Hof in de bescherming van fundamentele rechten in Europa die het vervult sinds 1959 – en voor een belangrijk deel ook buiten Midden- en Oost Europa – ook voor toekomstige generaties verzekerd blijft.

Tot nadere toelichting steeds bereid,

Vriendelijk groetend,



Prof. mr. C.A. Groenendijk
Voorzitter

CC Minister van Veiligheid & Justitie
Tweede Kamer Commissie voor Veiligheid & Justitie