

MYJ/MERING

Wat betekent zo'n interstatelijke klacht voor de werkdruk bij het Hof?

Egbert Myjer *

Samenvatting | Interstatelijke klachten hebben bij het EHRM top priority. Maar het moet allemaal wel werkbaar blijven. Alleen al de ontvankelijkheidsbeslissing over het neerhalen van de MH17 telt meer dan 250 bladzijden, plus een bijgevoegd document van 811 bladzijden. Het bestuderen van de achterliggende feiten, de zitting van de Grote Kamer en het daarna raadkameren, het redigeren van de beslissing door een reactiecommissie en het nadien raadkameren over die tekst door de Grote Kamer, moet een immense aanslag zijn geweest op de werktijd van het EHRM. En er liggen, naast andere interstatelijke klachten, ook nog zoveel andere zaken. Het minste dat de lidstaten kunnen doen is zorgdragen voor voldoende financiële middelen om via ervaren griffiemedewerkers de 46 rechters werkelijk te kunnen ondersteunen.

Navigator van Wolters Kluwer | NTM-NJCM Bull. 2023/19

'There is no doubt that 2022 will be remembered as a dark year for Europe and for the world, one in which the return of war on our continent had a truly devastating effect. For over seventy years, the European system for the protection of human rights has relied on respect for a certain number of values, not least democracy and the rule of law. When those values are no longer upheld, when they are flouted, we see that the very worst can unfold. That is what happened on 24 February last, when one member State of the Council of Europe, the Russian Federation, invaded another, Ukraine. The human tragedy that continues to play out in the eastern part of our continent has inevitably had repercussions for the entire Council of Europe and for the Court, its independent and autonomous judicial branch.'

Aldus de nieuwe president van het EHRM, de Ierse Siofra O'Leary, in haar voorwoord bij het Annual Report 2022. Toch, ondanks alle extra werk die de invasie van Oekraïne ook voor het Hof met zich bracht, kon het Hof in 2022 toch nog in een kleine 40.000 zaken een beslissing nemen: 4168 arresten (waarvan 3554 door het Comité van 3 rechters) en 35.402 ontvankelijkheidsbeslissingen (waarvan bijna 30.600 door de alleensprekende rechter). Maar eind 2022 lagen er nog bijna 75.000 klachten op een beslissing te wachten. En daarvan waren er 16.742 tegen Rusland.

Tijdens de plechtige zitting bij gelegenheid van de Opening van het Gerechtelijk jaar op 27 januari 2023 merkte President Siofra O'Leary nader op:

'The Court will continue to deal with Russian applications over the coming months. In line with the impact strategy, the processing of these cases will be differentiated, taking into account the importance of the legal issues in issue and whether there exists a well-established case-law applicable in the given area.

I should like to stress that there are currently eight pending inter-State cases concerning Russia. Processing of these cases remains a top priority for the Court, as demonstrated by the admissibility decision delivered two days ago in the case of Ukraine and the Netherlands v. Russia.

Reiterating the essential character of the Convention as a constitutional instrument of European public order, the Grand Chamber emphasised that: "the purpose of the High Contracting Parties in concluding the Convention was not to concede to each other reciprocal rights and obligations in pursuance of their

- Prof. mr. B.E.P. Myjer is oud-rechter van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens te Straatsburg en emeritus bijzonder hoogleraar Mensenrechten aan de Vrije Universiteit van Amsterdam.

individual national interests but to realise the aims and ideals of the Council of Europe, as expressed in its Statute, and “to establish a common public order of the free democracies of Europe with the object of safeguarding their common heritage of political traditions, ideals, freedom and the rule of law”.

Acht interstatelijke klachten tegen Rusland. Op 21 januari 2021 had het Hof ook al arrest gewezen in de interstatelijke zaak Georgië tegen Rusland. Nu hangen nog de interstatelijke zaken die betrekking hebben op het gewapend conflict en de oorlogshandelingen in Oekraïne (inclusief de MH17-zaak). Er is ook een interstatelijke klacht van Rusland tegen Oekraïne (ingediend op 22 juli 2021). Los daarvan zijn er nog meer dan 8.500 individuele klachten over de gebeurtenissen in de Krim, de Zee van Azov, en de oorlogshandelingen van na de invasie van 24 februari 2022.

Ik neem aan dat maar weinig lezers van het NTM de op 25 januari 2023 door het Hof genomen ontvankelijkheidsbeslissing in – wat ik maar even aanduid als – de MH17-zaak helemaal hebben gelezen. Alleen al het daarover in Straatsburg uitgebrachte persbericht ‘Eastern Ukraine and flight MH 17 case declared partly admissible’ telt zeven pagina’s. En de ontvankelijkheidsbeslissing zelf telt – na een ongekend uitvoerige inhoudsopgave (inclusief lijst van afkortingen) – maar liefst 949 paragrafen, en vervolgens veertien punten waarover een beslissing is genomen. Dat document beslaat alleen al – en dat is voor zover ik weet een absoluut record – ruim 250 bladzijden. Naast de beslissing is er een groot document gepubliceerd, ‘Annex to the Decision’, van maar liefst 811 bladzijden. De inhoudsopgave daarvan beslaat al 36 bladzijden. Ik kan me geen andere uitspraak herinneren waarin dit is gebeurd.

Klein nationaal glimlachmomentje: in de lijst van afkortingen staat: OM – Public Prosecution Service of the Netherlands.

De ervaring leert dat alleen de meest ervaren griffiemedewerkers betrokken worden bij Grote Kamerzaken. Hun expertise is van primordiaal belang bij het samenvatten van de belangrijkste feiten en het – in samenspraak met de rechter-rapporteurs – verzamelen van mogelijk relevante bouwstenen voor de beslissing. En geloof maar dat op een zo belangrijke *inter-State* zaak een griffieteam is gezet. Rule 48 van de *Rules of Court* voorziet uitdrukkelijk voor *inter-State applications* in de mogelijkheid van de benoeming van meer dan één rechter-rapporteur. En de Grote Kamer zelf? Die bestaat, zoals Rule 24 van de *Rules of Court* stelt, uit zeventien rechters (onder wie de President, de Vice-Presidenten en de (overige) Presidenten van de Kamers), plus de nationale rechter, en tenminste drie reserverechters. Die zeventien plus (tenminste) drie rechters moeten het dossier bestuderen plus het rapport van de rechter-rapporteur(s), op de hoorzitting zitten, na afloop raadkameren in verband met de eerste opzet (in casu is, zoals uit het arrest blijkt, geraadkamerd na afloop van de hoorzitting, op 26 januari 2022 en op 27 januari 2022), en als er uiteindelijk een concept-beslissing ligt, de tekst daarvan van bladzijde tot bladzijde bestuderen, dan liefst schriftelijk commentaar geven en vervolgens nader plenair bespreken (dit is blijkbaar gebeurd op 30 november 2022). Als het, zoals hier, slechts om een ontvankelijkheidsbeslissing gaat en niet om een arrest, mogen er in de beslissing geen *separate opinions* worden opgenomen (artikel 45, tweede lid, EVRM en Rule 74, tweede lid, *Rules of Court*). Uit de ontvankelijkheidsbeslissing in de MH17-zaak kan wel worden opgemaakt dat de rechters het niet op alle punten met elkaar eens waren: de meeste beslissingen zijn *unanimous* maar een aantal keren is ook sprake van een beslissing *by a majority*. Of het daarbij ging om een enkele tegenstemmer of meer, valt onder het geheim van de raadkamer.

Een klein woordje nog over de rol van de ‘nationale rechter’. De Russische rechter Dedov trok zich op een gegeven moment per 1 januari 2019 terug. Er werd toen in deze zaak een

Russische ad hoc-rechter, ene Tuzmukhamedoc benoemd. Vlak voor de voorziene Grote Kamerzitting van 24 november 2021 trok die zich ineens met onmiddellijke ingang terug. Daarop werd de zitting door de President uitgesteld tot 26 januari 2022. De inmiddels nieuw gekozen Russische rechter Lobov was per 10 januari 2022 aangetreden en hij kon dus op deze zaak zitten. Maar toen volgde de Russische invasie op 24 februari 2022. Op 16 maart 2022 was Rusland niet langer lid van de Raad van Europa. Daarmee eindigde de ambtstermijn voor de Russische rechter zes maanden later, op 16 september 2023. Ook bestond toen geen geldige lijst van Russische ad hoc-rechters meer. Het Hof liet Rusland weten dat het in verder te behandelen zaken tegen Rusland dan maar een van de eigen rechters zou benoemen als ad hoc-rechter voor Rusland en of men daarover voor 22 november 2022 commentaar wilde geven. Dat gebeurde niet. Op 23 november 2022 liet Lobov weten zich terug te trekken uit deze zaak. Het Hof benoemde toen een van de reserverechters van deze Grote Kamer samenstelling tot ad hoc-rechter voor Rusland.

Iedere Grote Kamer-zaak betekent al een grote aanslag op de werktijd van de rechters in die Grote Kamer en van de griffiemedewerkers. En voor een *inter-State* zaak als MH17 geldt dat nog eens extra. En dan te bedenken dat met de beslissing in deze zaak alleen nog maar is geoordeeld over de ontvankelijkheid (*ratione loci, materiae*, uitputting nationale rechtsmiddelen, tijdige indiening klacht (toen nog: zes maanden)). Uit de beslissing blijkt dat zowel Rusland als Oekraïne had gevraagd om de hoorzitting alleen aan de ontvankelijkheid te wijden en dat het Hof zich in die wens heeft geschikt.

Top priority, die interstatelijke zaken. Maar hoe kan het ook voor het Hof allemaal werkbaar blijven? Laat ik daarvoor nog maar een keer de toespreek van President Siofra O’Leary citeren:

‘(...) Several of my predecessors have emphasised the need for greater awareness by the authorities of the lack of resources available to the Court. In view of the role we are called upon to play and the situation I have just described, I have no choice but to do the same.

Throughout the Interlaken reform process and even beyond, the Court has worked relentlessly to improve its efficiency. It will continue to do so [under my presidency]. In terms of organisation, however, there is no leeway for further improvement. We as a Court are currently dealing with multiple complex inter-State cases, while simultaneously processing tens of thousands of individual applications lodged in some 40 languages. Case management depends not only on the judges, but on the availability of experienced lawyers capable of mastering these languages and who are familiar with the legal systems of 46 member States. Political support for the Council of Europe’s values and for the Convention system itself will no doubt be at the heart of the 4th Summit in Reykjavik in May. However, this support must imperatively be translated into the provision of appropriate material resources and more sustainable funding to further the implementation of a Convention which, for over 70 years, has contributed to stability, security and peace in Europe. (...)’