

MYJ/MERING: DE NOODSTOP VAN RULE 39 IN EEN NIEUW JASJE Plus: De Britse poging tot een nationaal bommetje onder die noodstop

Egbert Myjer *

Samenvatting | Vanaf 28 maart 2024 is de bestaande tekst van *Rule 39* van de *Rules of Court* (*Interim Measures*) en van de daarbij behorende *Practice Direction* ingrijpend aangepast. Het is nu ook uit de tekst duidelijk dat zo een voorlopige maatregel alleen in uitzonderlijke omstandigheden zal worden bevolen, als sprake is van zaken met een *imminent risk of irreparable harm to a Convention right*. Ook zijn allerlei verduidelijkingen in de te volgen procedure geformuleerd. Interim maatregelen plegen nog wel in asielzaken te worden bevolen als sprake is van een dreigende uitzetting of overlevering aan een land waar de asielzoeker te vrezen heeft voor lijf of leden. In het Verenigd Koninkrijk heeft de Britse regering omstreeks dezelfde tijd nu juist wetgeving voorgesteld waarin met betrekking tot overbrenging van asielzoekers (in het kader van speciale afspraken naar Rwanda), het laatste woord aan de politiek blijft en de verantwoordelijk minister niet gebonden is aan een bevolen interim maatregel. Het is zorgelijk dat uitgerekend een van de *founding fathers* van het EVRM dit voorbeeld meent te moeten geven.

DOI | 10.54195/NTM.19355

Het hing al enige tijd in de lucht dat het EHRM doende was om de bestaande tekst van *Rule 39* van de *Rules of Court* en van de daarop gebaseerde *Practice Directions* aan te passen. Ik meldde dat ook in mijn vorige Myj/mering.¹ Er zou nog duidelijker worden aangegeven dat zo een interim maatregel alleen maar kan worden bevolen als sprake is van 'an imminent risk of irreparable harm'. Ook zouden er nog wat aanpassingen in de *Rule 39*-procedure komen. Over de voorgestelde amenderingen werden ook de Verdragspartijen geconsulteerd. In een persbericht van 28 maart 2024 kondigde het EHRM aan: *The Court amends Rule 39 and the Practice Direction on Interim Measures*. Die datum gold ook als de ingangsdatum van de nieuwe tekst. *Rule 39* luidt nu:

'Rule 39 – Interim measures

1. The Court may, in exceptional circumstances, whether at the request of a party or of any other person concerned, or of its own motion, indicate to the parties any interim measure which it considers should be adopted. Such measures, applicable in cases of imminent risk of irreparable harm to a Convention right, which, on account of its nature, would not be susceptible to reparation, restoration or adequate compensation, may be adopted where necessary in the interests of the parties or the proper conduct of the proceedings.
2. The Court's power to decide on requests for interim measures shall be exercised by duty judges appointed pursuant to paragraph 5 of this Rule or, where appropriate, the President of the Section, the Chamber, the President of the Grand Chamber, the Grand Chamber or the President of the Court.
3. Where it is considered appropriate, immediate notice of the measure adopted in a particular case may be given to the Committee of Ministers.
4. A duty judge appointed pursuant to paragraph 5 of this Rule or, where appropriate, the President of the Section, the Chamber, the President of the Grand Chamber, the Grand Chamber or the President of

- 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.
- 1 B.E.P. Myjer, 'Migranten, populistische weerzin en Straatsburgse verplichtingen', *NTM/NJCM-Bull.* 2024, p. 184-187.

the Court may request information from the parties on any matter connected with the implementation of any interim measure indicated.

5. The President of the Court shall appoint Vice-Presidents of Sections as duty judges to decide on requests for interim measures.'

Ook de *Practice Direction (Requests for interim measures (Rule 39))* is ingrijpend aangepast. Het voert te ver de hele tekst hier op te nemen.² Wel vermeld ik hier even de inhoudsopgave van de *Practice Direction*. Die geeft al een goede indicatie waarom iedere praktijkbeoefenaar die een *interim measure* wil aanvragen bij het EHRM eerst dat document moet bestuderen:

- I Introduction
- II Scope and functioning of the interim-measure procedure
 - A. The scope of Rule 39 of the Rules of Court
 - B. Decision-making bodies in the Rule 39 procedure
 - C. Decision-making process regarding requests for interim measures
- III Practical information regarding interim measures
 - A. Requested information and documents
 - B. Timely submission of requests
 - C. Domestic remedies with suspensive effect
 - D. Removal of a person to a Contracting Party
 - E. Following up requests'

In het *factsheet* over *Interim Measures* staat een nuttig lijstje over het soort zaken waarin in het verleden door het EHRM een interim maatregel is bevolen.³ De belangrijkste zaken zijn die rond een voorgenomen uitzetting of uitlevering. Ik noem kortheidshalve alleen die categorie:

'Expulsion or extradition cases

Risk to life or torture, inhuman or degrading punishment or treatment

Asylum seekers fearing persecution, ill-treatment or other serious harm

- Risk of persecution for political, ethnic or religious reasons;
- Risk of ill-treatment related to sexual orientation;
- Risk of stoning for adultery;
- Risk of being subjected to genital mutilation;
- Risk of social exclusion;
- Risk of sexual exploitation;
- Expulsion cases with a health/medical treatment
- Risk of being sentenced to death or life imprisonment if extradited;

Risk of a flagrant denial of justice

Risk to private and family life

(Other applications of interim measures)'

In het arrest van de Grote Kamer van 4 februari 2005 in de zaak *Mamatkulov en Askariv tegen Turkije* heeft het EHRM voor het eerst uitgemaakt dat een staat die partij is bij het EVRM en

2 Voor wie er in is geïnteresseerd: www.echr.coe.int, aantikken *official texts*, dan *Rules of Court*, en dan de betreffende *Practice Direction*.

3 Zie www.echr.coe.int, aantikken *Press, factsheets*.

die zich niet houdt aan de bevolen interim maatregel handelt in strijd met de verplichtingen in artikel 34 EVRM.⁴

Uit de statistieken op de website van het EHRM blijkt dat er jaarlijks heel wat *Rule 39* verzoeken worden afgehandeld. In de jaren 2021-2023 ging het om maar liefst 7676 verzoeken. Daarvan kregen er in die periode 3368 de kwalificatie ‘outside the scope’, werden er 1563 geweigerd en 2745 toegewezen. Dat laatste getal is hoog, maar sommige landen springen er heel erg uit: België had daarvan maar liefst 2047 toegewezen verzoeken, Griekenland: 177, Polen: 130 en Rusland: 109. Ter vergelijking: voor Nederland ging het in die drie jaar om twee toegewezen verzoeken. En het Verenigd Koninkrijk had in die drie jaar elf toegewezen verzoeken.

In mijn vorige Myj/mering citeerde ik opmerkingen die de president van het EHRM had gemaakt in het *Annual Report 2023* over staten die partij zijn bij het EVRM en die aan de orde hebben gesteld of ze zich nog wel gebonden moeten voelen aan door het EHRM bevolen interim maatregelen. Ik vermeldde ook dat de Britse premier Sunak al enige tijd allerlei pogingen om via wetgeving te proberen de invloed van het EHRM met betrekking tot het bevelen van interim maatregelen aan banden te leggen. En dat past voor het Verenigd Koninkrijk weer in een groter plaatje waaruit blijkt dat pakweg de laatste vijftien jaar belangrijke conservatieve politici met enige regelmaat zelfs hebben geopperd of het geen tijd werd zich terug te trekken uit het systeem van het EVRM.⁵ Dat aan banden leggen van de invloed van (internationale) rechterlijke uitspraken met betrekking tot voorgenomen uitzettingen speelt zich – kort gezegd – af rond een door de Britse regering in april 2023 ondernomen project om asielzoekers die in het Verenigd Koninkrijk asiel aanvragen naar Rwanda over te brengen om daar te beoordelen of ze in aanmerking komen voor asiel. Dat zou ook gebeuren als de asielzoekers totaal geen link hadden met Rwanda. Over de regeling waren allerlei afspraken gemaakt met Rwanda. Toen de eerste asielzoekers waren geselecteerd werd daartegen beroep aangetekend bij Britse rechters. Het *Supreme Court* oordeelde bij arrest van 15 november 2023 dat Rwanda geen veilig land was als bestemming voor asielzoekers. Als reactie daarop diende de Britse regering een nieuw wetsvoorstel in bij het parlement. Begin 2024 werd in het Verenigd Koninkrijk die *Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Bill* door een meerderheid van het Lagerhuis aangenomen. Het voert te ver alle details te vermelden. Van belang is in elk geval dat in de wet staat vermeld dat Rwanda een *safe country* is. In een nieuwe overeenkomst van december 2023 met Rwanda was uitdrukkelijk afgesproken dat asielzoekers die voor de behandeling van hun asielaanvraag naar Rwanda waren overgebracht, niet naar een ander land konden worden uitgezet, behalve terug naar het Verenigd Koninkrijk. Ook werd in de debatten al meegenomen dat het EHRM bezig was met de hierboven genoemde amenderingen op de *Rule 39*-regeling, toch wilde men wettelijk vastleggen dat voor uitzettingen in het kader van speciale afspraken naar Rwanda, het laatste woord niet meer aan de (internationale) rechter zou zijn. Zelfs als er een *Rule 39* aanwijzing zou bestaan, zou een *Minister of the Crown* het laatste woord hebben om te bepalen of het Verenigd Koninkrijk zich daar in casu iets van zou moeten aantrekken.⁶ Het wetsvoorstel ondervond niet alleen veel

4 EHRM 4 februari 2005, 46827/99 en 46951/99 (*Mamatkulov en Askario/Turkije*).

5 Zie voor een recente samenvatting: E. Bates, ‘UK Withdrawal From the ECHR (‘BrECHRit’): From Taboo to Tenable?’, *European Convention on Human Rights Law Review* 2024, p. 1-26.

6 Zie bijvoorbeeld E. Guid & V. Mitsileas, ‘Get that judge out of my sight’: The Safety of Rwanda (*Asylum and Immigration*) Bill’, *EU Immigration and Asylum Law and Policy Blog*, 4 maart 2024.

kritiek in de vakpers,⁷ maar kreeg ook veel kritiek in het Hogerhuis. Daar werden allerlei amendementen ingediend.

Uiteindelijk werd in de nacht van 22 op 23 april 2024 toch de wet aangenomen. In een persbericht van het Home Office van 23 april 2024 staat onder meer opgenomen:

'The Bill makes it unambiguously clear that UK Parliament is sovereign, and the validity of any Act of Parliament is unaffected by international law. Ministers will be able to retain the decision on whether to comply with interim measures from the European Court of Human Rights, for example , a Rule 39 injunction.'

Toegegeven: een regering zal het nooit leuk vinden als het voorgestane beleid in bepaalde migratiezaken wordt doorkruist door een door de (internationale) rechter opgelegde interim maatregel. Maar om dan maar wetgeving voor te stellen dat zo een door de rechter bevolen interim maatregel niet bindend is, is het zetten van de bijl in de bescherming van mensenrechten en de ultieme rol van de rechter. Ik voeg daar aan toe: het is ook heel zorgelijk dat uitgerekend een van de *founding fathers* van het EVRM dit soort acties onderneemt. Dit is het geven van het slechte voorbeeld. En er zijn helaas tegenwoordig al meer nationale politici in staten die partij zijn bij het EVRM, die ter discussie stellen of men nog wel wil doorgaan met het EHRM of die zich alleen iets willen aantrekken van uitspraken van het EHRM als het hen uitkomt.

Gelukkig is de uitslag van de op 4 juli 2024 in het Verenigd Koninkrijk gehouden verkiezingen dat Labour een historische overwinning heeft behaald. Labour-leider Keir Starmer volgt Sunak op en is de nieuwe premier. Conform hetgeen hij in de verkiezingscampagne had aangegeven, was zijn eerste daad een streep te zetten door de Rwanda Act.⁸

7 Zie bijvoorbeeld M. Jacobs, 'Safety of Rwanda Bill: remaining stages and what needs to happen next', *The law Society*, 19 maart 2024: '(...) 'The Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Bill is a defective, constitutionally improper piece of legislation. It undermines the rule of law and the UK's constitutional balance, limits access to justice and ultimately will prove to be unworkable.'

8 'Starmer kills off Rwanda plan on first day as PM', *Telegraph* 5 juli 2024.