

MYJ/MERING: de plotselinge oproep tot een open-minded conversation. Is het EHRM echt te activistisch in het beschermen van vreemdelingen?

Egbert Myjer *

Samenvatting | Oud EHRM-rechter Egbert Myjer myj/mert over de open brief van eind mei 2025 waarin tien lidstaten van de Raad van Europa de jurisprudentie van het EHRM op, onder meer, het gebied van vreemdelingenrecht ter discussie stellen.

DOI | 10.54194/NTM.23677

© Author(s); licensed under Creative Commons Attribution 4.0

22 mei 2025. De dag van de op initiatief van Denemarken en Italië geschreven en ook door regeringsleiders van Oostenrijk, België, Tsjechië, Estland, Letland, Litouwen en Polen ondertekende brief.

De brief met daarin de oproep tot een *new and open-minded conversation* over de manier waarop het EHRM het EVRM interpreteert, in het bijzonder op het gebied van het omgaan met uitzetten van illegale vreemdelingen of migranten die zijn veroordeeld voor ernstige criminele feiten. Een overigens niet ook door Nederland ondertekende brief, wat volgens berichtgeving in de NRC van 23 mei 2025 (*Kabinet verdeeld over brief EU-landen over uitzetten criminelen*) weer heeft geleid tot een boze twitter van PVV-leider Wilders, die het onder meer heeft over 'rechtsstaatsfetisjisten van NSC-minister BZ' naar wie premier Schoof zijn oor zou laten hangen.¹

Omdat iedere 'nuance' zou kunnen tellen citeer ik de brief van de 9 regeringsleiders vrijwel integraal:

'(...) we agree that it is necessary to start a discussion about how the international conventions match the challenges that we face today. What was once right might not be the answer of tomorrow.

The world has changed fundamentally since many of our ideas were conceived in the ashes of the great wars. The ideas themselves are universal and everlasting. However, we now live in a globalized world where people migrate across borders on a completely different scale.

Over the past decades, irregular migration has contributed significantly to the immigration to Europe. Many have come via legal pathways. They have learned our languages, believe in democracy, contribute

- 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 Op 26 mei 2025 presenteerde PVV-leider Wilders een tienpunten-plan 'De grens is bereikt', dat ook betrekking heeft op migranten en criminele asielzoekers. Onder die punten:
 - grenzen dicht voor asielzoekers;
 - tijdelijke stop op gezinshereniging;
 - vreemdelingen die zijn veroordeeld, verliezen hun verblijfsstatus en moeten het land uit
 - van mensen met een dubbele nationaliteit die worden veroordeeld voor een gewelds- en zedendelict, wordt hun Nederlandse nationaliteit afgenomen. Ook worden ze het land uitgezet; NOS 26 mei 2025: *Wilders wil binnen 'enkele weken' alle grenzen dicht voor asielzoekers, anders is PVV weg*; NOS 26 mei 2025 meldt naar aanleiding van dat plan: *Oppositie hekelt 'politieke show' Wilders en coalitiepartijen lijken niet onder de indruk*. Toen de coalitiegenoten VVD, NSC en BBB weigerden hun handtekening onder dat lijstje te zetten trok Wilders zijn steun in aan het kabinet Schoof.

to our societies and have decided to integrate themselves into our culture. Others have come and chosen not to integrate, isolating themselves in parallel societies and distancing themselves from our fundamental values of equality, democracy and freedom. In particular, some have not contributed positively to the societies welcoming them and have chosen to commit crimes. (..)

Fortunately, in some areas, we are moving in the right direction. Many European countries have chosen to tighten their national policies on irregular migration. A majority of EU Member States are ready to consider new solutions to Europe's challenges with migration. These are crucial steps and we should continue this work. Because there is much more to be done before Europe regains control of irregular migration.

However, as leaders, we also believe that there is a need to look at how the European Court of Human Rights has developed its interpretation of the European Convention on Human Rights. Whether the Court, in some cases, has extended the scope of the Convention too far as compared with the original intentions behind the Convention, thus shifting the balance between the interests which should be protected.

We believe that the development in the Court's interpretation has, in some cases, limited our ability to make political decisions in our own democracies. And thereby affected how we as leaders can protect our democratic societies and our populations against the challenges facing us in the world today.

We have seen, for example, cases concerning the expulsion of criminal foreign nationals where the interpretation of the Convention has resulted in the protection of the wrong people and posed too many limitations on the states' ability to decide whom to expel from their territories.

In our opinion, safety and security for the victims and the vast majority of law-abiding citizens is a crucial and decisive right. And, as a general rule, it should have the highest priority.

On this basis, we – the signatories of this letter – agree that the safety and stability of our own societies should have the highest priority. We believe that

- We should have more room nationally to decide on when to expel criminal foreign nationals. For example, in cases concerning serious violent crime or drug-related crime. By its nature such crime always has serious implications for the victims.

- We need more freedom to decide on how our authorities can keep track of for example criminal foreigners who cannot be deported from our territories. Criminals who cannot be deported even though they have taken advantage of our hospitality to commit crime and make others feel unsafe.

- We need to be able to take effective steps to counter hostile states that are trying to use our values and rights against us. For example, by instrumentalizing migrants at our borders.

We know that this is a sensitive discussion. Although our aim is to safeguard our democracies, we will likely be accused of the opposite.

In all modesty, we believe that we are strongly aligned with the majority of the citizens of Europe in our approach. We want to use our democratic mandate to launch a new and open-minded conversation about the interpretation of the European Convention on Human Rights. We have to restore the right balance. And our countries will cooperate to further this ambition.'

Voor de Utrechtse hoogleraar en directeur van het SIM Antoine Buyse was het plan aanleiding om al een dag later een alleszins doorwrocht en bezorgd commentaar te plaatsen in de ECHR Blog: *Nine States Call for 'Open-Minded Conversation' on ECHR and Migration*.

De secretaris-generaal van de Raad van Europa, Alain Berset, reageerde twee dagen met een aan duidelijkheid niets te wensen overlatend persbericht:

'(..) Their concern centres on rulings in the field of migration.

These are complex challenges, and democracies must always remain open to reflection through the appropriate institutional avenues. But clarity is essential.

The European Court of Human Rights is not an external body. It is the legal arm of the Council of Europe – created by our member states, established by sovereign choice, and bound by a Convention that

all 46 members have freely signed and ratified. It exists to protect the rights and values they committed to defend.

Upholding the independence and impartiality of the Court is our bedrock.

Debate is healthy, but politicizing the Court is not. In a society governed by the rule of law, no judiciary should face political pressure. Institutions that protect fundamental rights cannot bend to political cycles. If they do, we risk eroding the very stability they were built to ensure. The Court must not be weaponized – neither against governments, nor by them.

This year, the Convention marks its 75th anniversary. The Court has brought its principles to life, guiding European states through threats to judicial independence, political turmoil, even war. In each case, it has served as a steady compass, upholding the rule of law and protecting individual rights within the system of checks and balances our states chose to build together.

The European Court of Human Rights is the only international court adjudicating violations of human rights in the context of the Russian war of aggression against Ukraine. This should never be undermined.

As we face today's complex challenges, our task is not to weaken the Convention, but to keep it strong and relevant – to ensure that liberty and security, justice and responsibility, are held in balance. That is the legacy we inherit. And it is the duty we share'.

Op zich is het niet nieuw dat landen die partij zijn bij het EVRM zich uiten over de verhouding EHRM-lidstaten. Daarvan was bijvoorbeeld sprake in de verklaringen die door de lidstaten zijn aangenomen op de (*high level*) *conferences* in Interlaken (18-19 februari 2010), Izmir (26-27 april 2011) en Brighton (19-20 april 2012). Dat gaf onder meer aanleiding tot het aannemen op 24 juni 2013 van Protocol 15, waarbij aan de preambule van het EVRM de zin werd toegevoegd:

'Affirming that the High Contracting Parties, in accordance with the principle of subsidiarity, have the primary responsibility to secure the rights and freedoms defined in this Convention and the Protocols thereto, and that in doing so they enjoy a margin of appreciation, subject to the supervisory jurisdiction of the European Court of Human Rights established by this Convention.'

In de verklaringen van Brussel (27 maart 2015) en Copenhagen (12-13 april 2018) werd het belang van subsidiariteit opnieuw benadrukt. Wel werd in die laatste verklaring ook uitdrukkelijk uitgelegd: 'Reiterates that strengthening the principle of subsidiarity is not intended to limit or weaken human rights protection, but to underline the responsibility of national authorities to guarantee the rights and freedoms set out in the Convention'. Een mijns inziens niet onbelangrijke verduidelijking.

In de Reykjavik verklaring (16-17 mei 2023) wordt nog eens herhaald:

'We reaffirm our deep and abiding commitment to the European Convention on Human Rights and the European Court of Human Rights as the ultimate guarantors of human rights across our continent, alongside our domestic democratic and judicial systems. We reaffirm our primary obligation under the Convention to secure to everyone within our jurisdiction the rights and freedoms defined in the Convention in accordance with the principle of subsidiarity, as well as our unconditional obligation to abide by the final judgments of the European Court of Human Rights in any case to which we are parties'.

En ja, nationale politici – soms gesteund door hen welgezinde media – hebben meer dan eens kritische opmerkingen gemaakt als het EHRM met betrekking tot hun land tot schending van het EVRM concludeerde. En wat niet geheel verbaast, daarbij ging het nog al eens om zaken waarin de positie van een 'vreemdeling' aan de orde was. Soms werd zelfs gesuggereerd dat het wellicht tijd was uit het EVRM te stappen. Een van de schandelijkste voorbeelden daarvan

valt te lezen in The Times van 19 april 2012 (*international edition*), waar op de voorpagina staat vermeld: *Britain threatens exit from European Court of Human Rights as Home Office mix-up over deadline lets Abu Qatada win again*. In grote kapitalen staat dan: *Europe's court jesters* (hofnarren, EM), met een foto van rechters van het EHRM, met president Sir Nicolas Bratza in het midden.²

Ook is het voorgekomen dat nationale autoriteiten juist bij veroordeelde vreemdelingen een verbod van het EVRM tot uitzetting bewust negeerden. Ik schreef daarover al eerder een Myj/mering.³

Maar de plotselinge⁴ gezamenlijke actie van negen regeringsleiders van de 46 lidstaten – twee jaar na de Reykjavik-verklaring – is letterlijk ongehoord. Een *open-minded conversation about the interpretation* van het EVRM? Of gaat het over ineens met betrekking tot vreemdelingen niet meer willen voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit het EVRM? Artikel 1 EVRM geeft duidelijk aan dat de lidstaten een verplichting hebben tot eerbiediging van de rechten van de mens tegenover een ieder die ressorteert onder de rechtsmacht van die lidstaat. Zo iemand heeft recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel (artikel 13 EVRM) en er is een verbod van discriminatie, ‘op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status (artikel 14). De rechtsmacht van het EHRM strekt zich uit tot alle kwesties met betrekking tot de interpretatie en de toepassing van het EVRM (artikel 32 EVRM). Let wel: het zijn de verdragsluitende partijen die dat zo hebben bepaald. Met betrekking tot vreemdelingen heeft het EHRM kunnen aannemen dat zij, eenmaal aanwezig in een lidstaat, rechten hebben. En dat geldt helemaal als zij, wanneer ze zouden worden teruggestuurd naar hun land van herkomst, aldaar gevaar lopen voor hun lijf en leden. In de *case-law guide on immigration*⁵ valt daarover een uitgebreide samenvatting te vinden.

Het EHRM heeft in zijn jurisprudentie ook aangegeven dat het EVRM ‘is a living instrument, which must be interpreted in the light of present-day conditions.’⁶ In punt 26 van de Copenhagen verklaring (2018) wordt door de hoge vertegenwoordigers van de lidstaten nog eens uitdrukkelijk met betrekking tot de rol van het EHRM vermeld dat het EHRM

‘(...) authoritatively interprets the Convention in accordance with relevant norms and principles of public international law, and, in particular in the light of the Vienna Convention on the Law of Treaties, giving appropriate considerations to present-day conditions’.

Het is best begrijpelijk dat het extra irriteert als blijkt dat migranten die inmiddels een verblijfs-status hebben gekregen (ernstige) misdrijven plegen en dat dat helemaal geldt als illegale vreemdelingen dat soort misdrijven plegen. Dat kan een factor zijn die in de straftoemeting

2 Egbert Myjer, *About court jesters: Freedom of expression and duties and responsibilities of journalists*, in: Freedom of Expression. Essays in honour of Nicolas Bratza, Wolf Legal Publishers 2012.

3 Myj/mering: *Ook veroordeelde terroristen hebben mensenrechten*, in: NTM/NJCM-Bull 2023, p. 109-114). Zie ook: Myj/mering, *Migranten, populistische weerzin en Straatsburgse verplichtingen*, in: NTM/NJCM-Bull 2024, p. 189-192.

4 Het kwam ook voor Straatsburgse gremia compleet uit de lucht vallen. En niet oninteressant: van 4 van de 9 ondertekenaars (Oostenrijk, Tsjechië, Estland en Letland) lag geen een EHRM-arrest over migratie voor waarop het Comité van Ministers toezicht moest houden op de tenuitvoerlegging (art. 46 lid 2 EVRM). Alleen Denemarken had 5 migratie-arresten ter executie. En de andere landen 2.

5 Zie hiervoor https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_immigration_eng.

6 Janneke Gerards, *General Principles of the European Convention on Human Rights*, Cambridge 2019.

wordt meegenomen. Het kan soms ook bij *'settled migrants'* een reden zijn tot het intrekken van de verblijfsstatus. Criteria die daarbij in acht genomen moeten worden staan vermeld in het Grote Kamer-arrest *Üner/Nederland* (18 oktober 2006), waar overigens ook uitdrukkelijk wordt verwezen naar *Committee of Ministers Recommendations Rec(2000)15 concerning the security of residence of long-term migrants and Rec(2002)4 on the legal status of persons admitted for family reunification, and of Parliamentary Assembly Recommendation 1504 (2001) on the non-expulsion of long-term immigrants*. Aanbevelingen van het Comité van Ministers of de Parlementaire Assemblée, die weer als inspiratie kunnen dienen bij het interpreteren *in the light of present-day conditions*.

Maar is dat een reden tot een *open-minded conversation* over de interpretatie van het EVRM?