

DE CHIȘINĂU VERKLARING VAN DE RAAD VAN EUROPA-LIDSTATEN OVER HET EVRM EN MIGRATIE

Een kritische analyse

Lize Glas, Kushtrim Istrefi, Antoine Buyse & Corina Heri *

Samenvatting | In deze bijdrage wordt de Chișinău Verklaring over het EVRM en migratie besproken. Deze verklaring is door de Raad van Europa-lidstaten aangenomen op 15 mei 2026. De bijdrage beschrijft het proces naar de verklaring, bespreekt de verklaring inhoudelijk en schetst de mogelijke gevolgen van de verklaring.

Trefwoorden | [EVRM], [EHRM], [mensenrechten], [asiel], [migratie], [politiek]

DOI | 10.54195/NTM.28098

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

1 Inleiding¹

Op 15 mei 2026 namen de 46 lidstaten van de Raad van Europa de Chișinău Verklaring aan – een unieke verklaring vanwege het gehaaste proces dat tot de verklaring heeft geleid en vanwege de focus van de verklaring op één enkel thema: de migratierechtspraak van het EHRM.² Hoewel er veel redenen zijn om opgelucht te zijn over de inhoud van de verklaring, blijkt uit deze bijdrage dat er ook redenen tot bezorgdheid zijn. Wij leggen eerst uit waarom het proces zo uitzonderlijk en gehaast was (paragraaf 2) en geven daarna een algemene indruk van de verklaring, waarin we zowel de redenen tot opluchting als de redenen tot zorg toelichten (paragraaf 3). Vervolgens gaan we in op enkele meer specifieke punten in de Chișinău Verklaring, met name punten die nog niet uitgebreid aan bod zijn gekomen in andere analyses op basis van de conceptverklaring (paragraaf 4). In het laatste deel schetst deze bijdrage de mogelijke gevolgen van de verklaring (paragraaf 5).

2 Een haastig proces

Nog nooit was de aanloop naar een politieke verklaring over het EVRM zo kort. Alhoewel de weg naar Chișinău niet eenvoudig was, was de rit die de staten naar de Moldavische hoofdstad

■ Mr. dr. L.R. Glas is respectievelijk universitair hoofddocent internationaal en Europees recht aan de Radboud Universiteit; dr. K. Istrefi is universitair hoofddocent Human Rights and Public International Law aan de Universiteit Utrecht; prof. dr. A.C. Buyse is hoogleraar rechten van de mens in multidisciplinair perspectief aan de Universiteit Utrecht en dr. C. Heri is universitair hoofddocent Human Rights and Climate Change aan de Vrije Universiteit Brussel.

1 Een grotendeels vergelijkbare publicatie van dezelfde auteurs verscheen eerder in het Engels: L.R. Glas, K. Istrefi, A.C. Buyse & C. Heri, 'Open-Minded or Open-Ended? The Chișinău Declaration on the ECHR and Migration', *echrblog.com*, 15 mei 2026.

2 Comité van Ministers, 'Chișinău Verklaring', CM(2026)99-final, 15 mei 2026.

bracht zeer kort.³ Het proces was bovendien vanuit twee perspectieve ongebruikelijk. Ten eerste werd het proces ingezet door een open brief van negen staten in mei 2025,⁴ die buiten de formele kanalen om ging. Ten tweede volgden spoedig erna inspanningen van de secretaris-generaal van de Raad van Europa om het proces binnen meer formele diplomatieke en institutionele kanalen te brengen. Deze gang van zaken heeft ertoe geleid dat de meeste inbreng van andere spelers dan staten zoals Raad van Europa-instellingen, ngo's en academici niet formeel in het proces is meegenomen. Die inbreng hebben die andere spelers veeleer ad hoc en op eigen initiatief openbaar gemaakt. Op deze manier hebben veel relevante actoren zich aangesloten bij de inmiddels beruchte 'open-minded conversation' waar de brief van negen staten naar verwijst. Het proces heeft een bredere (wetenschappelijke) discussie in beweging gezet, onder meer door een inmiddels grote groep academici die zich bezighoudt met het EVRM: de AGORA Group.⁵ Twee dingen vallen op in deze: ten eerste proberen veel reacties de feiten over de Straatsburgse migratierechtspraak uiteen te zetten, om zo vooringenomen ideeën of vooroordelen van andere spelers zoals staten en politici te ontcrachten. Ten tweede benadrukken de reacties de waarde van het EVRM-systeem en de verplichtingen die daaruit voortvloeien.⁶

Wat het eerste punt betreft – de feiten – hebben velen geprobeerd het idee te weerleggen dat de rechtspraak van het Hof een belangrijke belemmering vormt voor het nationale migratiebeleid.⁷ De Nederlandse regering heeft ook onderschreven dat deze rechtspraak geen belemmering vormt voor haar migratiebeleid, waarover meer in paragraaf 4.2. Het Hof heeft hier ook een rol in gespeeld door informatie te verstrekken over zijn eigen migratierechtspraak, wat waarschijnlijk de enige manier is waarop het Hof kan bijdragen aan de conversatie. Zoals blijkt uit een document van het Hof dat het publiceerde in februari 2026 heeft slechts 2 procent van de klachten die het de afgelopen tien jaar verwerkte betrekking op migratie en concludeerde het in dezelfde periode in slechts 6 procent van de zaken waarin het zich uitsprak over migratie dat sprake was van een schending van een EVRM-bepaling.⁸

Wat betreft het tweede punt hebben vrijwel alle niet-statelijke actoren – van nationale mensenrechteninstellingen tot de commissaris voor de mensenrechten van de Raad van Europa, en van orden van advocaten tot mensenrechten-ngo's – het cruciale belang benadrukt van de Verdragsnormen, het naleven van de Straatsburgse rechtspraak en het respecteren van de onafhankelijkheid van het EHRM.⁹ Hoewel de open brief het debat wellicht in één richting heeft gestuurd, wijzen vrijwel al deze andere bijdragen in de tegenovergestelde richting door de waarde van het EVRM te benadrukken en vormen ze een steunpilaar voor de mensenrechten en het EHRM. Veel van deze bijdragen zijn via een informele weg terechtgekomen bij het CDDH (Steering Committee for Human Rights) – het gespecialiseerde diplomatieke overleg-orgaan over mensenrechten binnen de Raad van Europa – en het Comité van Ministers. Het afgelopen jaar heeft dus niet alleen de kritiek van de Verdragsstaten zichtbaar gemaakt, maar evenzeer

3 Zie ook A. Donald & A. Forde, 'The Chişinău Process: Dialogue or Duress?', *echrblog.com*, 14 april 2026.

4 Lettera aperta, 22 mei 2025, beschikbaar op governo.it/sites/governo.it/files/Lettera_aperta_22052025.pdf.

5 Te volgen op LinkedIn.

6 Zie voor enige relevante publicaties de website echrblog.com/future-of-the-convention/.

7 Zie in het Nederlands M. van Emmerik e.a., 'Nederland op weg naar Chişinău. Over de Raad van Europa en migratierechtspraak', *NJB* 2026 p. 1138-1147; L.R. Glas, J. Krommendijk & A. Pijnenburg, 'Kabinet-Jetten: Gooi mensenrechten niet overboord om migratie te beperken', *De Hofvijver* 2026, afl. 175.

8 EHRM, 'The Court's case-law on migration matters', februari 2026, echr.coe.int.

9 Verschillende bijdragen staan opgesomd in (*supra*) noot 7.

de veelzijdige steun voor het EHRM-systeem van vele anderen. Tot slot laat het proces zien dat de Raad van Europa meer moet doen om zijn zelfverklaarde beleid om gestructureerde inbreng van het maatschappelijk middenveld in de organisatie in te bedden, serieuzer te nemen – de Europese democratie bestaat immers niet alleen uit staten, maar ook uit mensen, bewegingen en organisaties.

3 Algemene indruk

Chişinău Verklaring wijkt af van de uitdrukkelijke kritiek op de rechtspraak van het EHRM die is vervat in de eerdergenoemde brief van negen staten,¹⁰ die Nederland niet ondertekende, en de gezamenlijke verklaring van 27 staten,¹¹ die Nederland wel ondertekende¹². Deze gemeenschappelijke verklaring van 27 staten werd op dezelfde dag aangenomen als waarop alle 46 staten instemden met het inwerkingstellen van het proces dat tot de Chişinău Verklaring heeft geleid.¹³ In tegenstelling tot de brief vermeldt de Chişinău Verklaring niet dat de staten meer ruimte zouden moeten hebben om zelf te beslissen wanneer zij ‘criminal foreign nationals’ uitzetten.¹⁴ Ook herhaalt de Chişinău Verklaring niet de bijzonder problematische delen uit de gezamenlijke verklaring van 27 staten, waaronder de noodzaak om de interpretatie van artikel 8 EVRM (recht op familie en gezinsleven) opnieuw in evenwicht te brengen en de reikwijdte van artikel 3 EVRM (folterverbod) te beperken ‘to the most serious issues in a manner which does not prevent State Parties from taking proportionate decisions on the expulsion of foreign criminals, or in removal or extradition cases’.¹⁵

Het initiatief van secretaris-generaal Berset van de Raad van Europa om de discussies over migratie en het EVRM binnen de Raad van Europa nieuw leven in te blazen door op 10 december 2025 een informele ministersconferentie te organiseren,¹⁶ lijkt een deel van de kritiek van de eerst negen en vervolgens 27 staten te hebben geneutraliseerd. Dit was tot op zekere hoogte te verwachten: het bereiken van consensus over een politieke verklaring tussen alle 46 lidstaten van de Raad van Europa vergt immers compromissen, en niet alle staten sloten zich aan bij het verzet dat tot uiting kwam in de gemeenschappelijke verklaring, dat waren er immers 27.

De ontwerp-elementen voor de verklaring die het CDDH op 20 maart 2026 publiceerde,¹⁷ zijn grotendeels overgenomen in de Chişinău Verklaring. De preambule van de verklaring erkent de buitengewone bijdrage van het EHRM-systeem aan de mensenrechten en de rechtsstaat. Ook herbevestigen de staten hun ‘deep and abiding’ toewijding aan het Verdrag. Bovendien wordt

10 Lettera aperta (*supra* noot 4).

11 ‘Joint Statement to the Conference of Ministers of Justice of the Council of Europe’, 10 december 2025, gov.uk/govern ment/news/joint-statement-to-the-confe rence-of-ministers-of-justice-of-the-council of-europe.

12 Zie hierover ook A.C. Buyse & J. Krommendijk, ‘Moderniseren’ van mensenrechten als schadelijke aanval op de rechtsstaat’, nederlandrechtsstaat.nl, 16 juni 2025; L.R. Glas & J. Krommendijk, ‘Ook Nederland wil dat het EHRM zijn migratierechtspraak herziet’, nederlandrechtsstaat.nl, 18 december 2025.

13 Informal Ministerial Conference, ‘Conclusions’, 10 december 2025, coe.int.

14 Lettera aperta (*supra* noot 4).

15 Joint statement (*supra* noot 11).

16 ‘Speaking notes of the Secretary General and the Deputy Secretary General to the 1539th meeting of the Ministers’ Deputies’, 7 oktober 2025, SG/Inf(2025)29.

17 CDDH, ‘CDDH outcome document containing elements for a political declaration’, 20 maart 2026, CDDH(2026)R3_EXTRA_ Addendum.

de steun van de staten voor de onafhankelijkheid van het Hof en zijn *living instrument*-interpretatiemethode opnieuw bevestigd. Hoewel deze bepalingen belangrijk zijn, komen ze niet als een verrassing gezien de inhoud van eerdere vergelijkbare politieke verklaringen.¹⁸

Toch zijn er enkele punten in de Verklaring die nadere en kritische aandacht verdienen. Een daarvan is de volgende stelling: ‘inherent in the whole of the Convention is a search for a fair balance between the demands of the general interest of the community and the requirements of the protection of the individual’s fundamental rights’.¹⁹

Het algemeen belang wordt vóór de individuele rechten genoemd, terwijl het doel van het Verdrag juist is om individuele rechten te beschermen, niet het algemeen belang. Het algemeen belang kan overigens wel een rol spelen in de vorm van legitieme doelstellingen die een staat mag nastreven bij het beperken van een relatief recht dat, anders dan een absoluut recht, ruimte biedt voor gerechtvaardigde beperkingen. Bovendien is het vinden van een dergelijk evenwicht niet ‘inherent’ aan het gehele Verdrag zoals nu staat opgetekend in de verklaring. Zoals de verklaring ook benadrukt,²⁰ is bijvoorbeeld het in artikel 3 EVRM neergelegde folterverbod absoluut, zodat er in zaken die onder de reikwijdte van die bepaling vallen geen plaats is voor het afwegen van het algemeen belang tegen het individueel belang.

Het citaat dat we zojuist hebben besproken, is kenmerkend voor de gehele verklaring, die is opgesteld met de staten als uitgangspunt, en niet het individu. Blijkbaar hebben de staten veel bevestiging nodig dat welbekende EVRM-doctrines van blijvend belang zijn. Het Verdragsstelsel is inderdaad subsidiair; bovendien benadrukt de verklaring dat staten een *margin of appreciation* hebben,²¹ dat het Hof geen hof van vierde aanleg is,²² en dat staten ‘the undeniable sovereign right’ hebben om controle uit te oefenen op migratie.²³ Ook benadrukt de verklaring dat de staten een fundamentele plicht hebben ‘to guarantee the right to everyone within their jurisdiction to live in peace, freedom and security, notably by protecting public safety and national security and preventing disorder and crime’.²⁴ Het is veelzeggend dat de staten na het woord ‘notably’ in het citaat verwijzen naar een redelijk generieke fundamentele plicht om mensen te beschermen in plaats van naar expliciete verplichtingen die op hen rusten en die voortvloeien uit specifieke Verdragsrechten (of naar artikel 8, lid 2, EVRM waarin de beperkingsclausule bij dit artikel staat). Dat de staten en niet het individu het uitgangspunt zijn van de verklaring blijkt ook uit het feit dat het belang van de naleving van artikel 8 EVRM, dat het recht van een ieder op respect voor privé- en gezinsleven waarborgt, nergens wordt benadrukt. In plaats daarvan begint de eerste paragraaf over die bepaling als volgt: ‘Article 8 allows public officials to expel a foreign national from their territory’ zelfs wanneer dit een beperking oplevert van artikel 8 EVRM.²⁵ Opnieuw lijkt de inbreuk op een recht in de verklaring voorrang te krijgen boven de verplichting om het recht te beschermen. Het zijn deze formuleringen en impliciete boodschappen die de verklaring niet eenduidig maar juist deels zorgwekkend maken. Daar komt nog bij

18 Zie <http://www.coe.int/en/web/execution/political-declarations>.

19 Chişinău Verklaring (*supra* noot 3), preambule.

20 Chişinău Verklaring (*supra* noot 3), par. 22.

21 Chişinău Verklaring (*supra* noot 3), pars. 4-5.

22 Chişinău Verklaring (*supra* noot 3), par. 11.

23 Chişinău Verklaring (*supra* noot 3), par. 18.

24 Chişinău Verklaring (*supra* noot 3), par. 20.

25 Chişinău Verklaring (*supra* noot 3), par. 31.

dat de verklaring meer specifieke zorgwekkende punten bevat zoals wij in de volgende paragraaf zullen toelichten.

4 Een viertal zorgwekkende punten

In deze paragraaf lichten wij vier inhoudelijke punten uit de verklaring toe die in eerdere bijdrages over de (concept) verklaring nog niet uitgebreid zijn besproken.

4.1 Diplomatieke garanties inzake uitlevering en uitzetting

Met betrekking tot artikel 3 EVRM stelt de verklaring dat ‘recourse to diplomatic assurances may obviate a risk of violation of Article 3 following expulsion or extradition’.²⁶ Diplomatieke garanties zijn inderdaad al toegepast in uitleverings- en uitzettingszaken en kunnen er soms aan bijdragen dat iemand geen ernstige Verdragsschending ondervindt door de ontvangende staat. Het Hof heeft in verschillende uitspraken geoordeeld dat diplomatieke garanties het reële risico op schending van de Verdragsrechten wegnemen. Tegelijkertijd kunnen dergelijke garanties ernstige problemen opleveren. In andere uitspraken heeft het Hof dergelijke garanties dan ook bijvoorbeeld ontoereikend geacht vanwege hun vage bewoordingen, het ontbreken van toezicht-mechanismen²⁷ of het bestaan van een wijdverbreide praktijk van foltering²⁸. Het EHRM heeft verschillende criteria geformuleerd die eraan bij moeten dragen dat diplomatieke garanties geloofwaardig en betrouwbaar zijn en dat een reëel risico op mishandeling en foltering wordt vermeden. De meest gedetailleerde checklist stelde het Hof op in *Othman (Abu Qatada) t. het Verenigd Koninkrijk*, waarin elf factoren staan voor het beoordelen van de betrouwbaarheid van diplomatieke toezeggingen die veel verder gaan dan kwesties die betrekking hebben op artikel 3 EVRM.²⁹

Het Hof heeft criteria opgesteld om te waarborgen dat diplomatieke toezeggingen niet worden gebruikt als schijnvertoning om mensenrechtenverplichtingen te omzeilen. Het Hof lijkt zich bewust te zijn van dergelijke risico's. Zelfs Raad van Europa-lidstaten komen diplomatieke toezeggingen niet altijd te goeder trouw na. Zo werd een Azerbeidzjaanse soldaat die was veroordeeld voor de moord en poging tot moord op twee Armeniërs in Boedapest onmiddellijk gratie verleend en in hoge functies hersteld na zijn uitlevering van Hongarije aan Azerbeidzjan, ondanks de diplomatieke garanties van Azerbeidzjan.³⁰ Daarom is bij Raad van Europa-lidstaten aanzienlijke zorgvuldigheid vereist om ervoor te zorgen dat diplomatieke garanties niet worden misbruikt of gemanipuleerd.³¹

Het EHRM het gebruik van diplomatieke garanties niet heeft ontmoedigd. Tegelijkertijd zijn dergelijke garanties niet altijd betrouwbaar. De speciale rapporteur van de VN inzake

26 Chişinău Verklaring (*supra* noot 3), par. 30.

27 EHRM 25 april 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0425JUD007138610 (*Savridin Dzhrayev/Rusland*), par. 174.

28 EHRM 18 februari 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:0218JUD005413108 (*Baysakov e.a./Rusland*) par. 49.

29 EHRM 17 januari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0117JUD000813909 (*Othman (Abu Qatada)/Verenigd Koninkrijk*), par. 189.

30 EHRM 26 mei 2020, ECLI:CE:ECHR:2020:0526JUD001724713 (*Makuchyan en Minasyan/Azerbeidzjan en Hongarije*).

31 C. Ryngeart & K. Istrefi, ‘An Azeri kills an Armenian soldier at a NATO training in Budapest: the ECtHR decides a rare case of State responsibility and presidential pardon’, *strasbourgobservers.com*, 29 juni 2020.

foltering en andere wrede, onmenselijke en vernederende behandeling heeft uitgelegd dat diplomatieke garanties inherent onbetrouwbaar zijn wanneer de mensenrechtensituatie in de ontvangende staat bijzonder gebrekkig is of wanneer een staat geen effectieve controle heeft over zijn functionarissen.³²

Het voorgaande suggereert dat diplomatieke garanties controversieel blijven en vaak niet het werkelijke risico van schendingen van artikel 3 EVRM in uitleverings- en uitzettingszaken wegnemen. Daarom moet het deel van de verklaring waarin staat dat diplomatieke garanties het risico van een schending van artikel 3 EVRM na uitzetting of uitlevering kunnen wegnemen, met de nodige voorzichtigheid worden behandeld, met name aangezien het Hof diplomatieke garanties al redelijk flexibel benadert.

4.2 Publiek vertrouwen en het Verdragssysteem

Volgens de verklaring zijn de migratie-gerelateerde uitdagingen voor de verdragsstaten driedelig: het onvermogen om personen die zijn veroordeeld voor of worden beschuldigd van een ernstig misdrijf uit te kunnen zetten, massale toestroom van migranten en het inzetten migratiestromen als politiek drukmiddel – de zogenaamde instrumentalisering van migratie.³³ In de verklaring staat dat het niet adequaat aanpakken van deze uitdagingen het vertrouwen van het publiek in het Verdragssysteem kan verzwakken.³⁴ Deze zin is mogelijk voorgesteld door het Verenigd Koninkrijk, aangezien de zin aansluit bij een centraal thema uit de toespraak die de Lord Chancellor en Secretary of State for Justice Mahmood hield in Straatsburg in 2025, hoewel de verklaring minder krachtige bewoordingen gebruikt.³⁵

De gekozen formulering over vertrouwen van het publiek in het Verdragssysteem veronderstelt dat het publiek bekend is met het systeem en zich daarover een mening heeft gevormd. Bovendien wordt verondersteld dat het vertrouwen van het publiek kan worden beïnvloed door de manier waarop migratie-gerelateerde uitdagingen worden aangepakt. De kans dat al deze drie veronderstellingen kloppen, is echter klein, aangezien uit recente statistieken blijkt dat de meerderheid van de ondervraagden in zes Raad van Europa-lidstaten toegeeft weinig te weten over het EVRM. In het Verenigd Koninkrijk zegt 49 procent niet veel te weten over het EVRM, en 15 procent zegt er helemaal niets van af te weten.³⁶ In Frankrijk, Duitsland, Italië, Polen en Spanje zeggen de ondervraagden dat ze weinig (42-53 procent) tot niets (15-29 procent) over het Verdrag weten. Het is illustratief dat 90-85 procent van de respondenten in deze vijf landen denkt dat het EHRM een EU-orgaan is.³⁷

De manier waarop de Chișinău Verklaring verwijst naar publiek vertrouwen geeft voorrang aan de *vermeende* publieke opinie boven de realiteit van de bescheiden mate van bescherming die het EVRM biedt aan migranten. De verwijzing is bovendien problematisch omdat zij zo

32 'Torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. Notes by the Secretary-General', A/60/316, 30 augustus 2005.

33 Chișinău Verklaring (*supra* noot 3), pars. 20, 34-40.

34 Chișinău Verklaring (*supra* noot 3), par. 16.

35 S. Mahmood, 'Speech', gov.uk, 18 juni 2025. Mahmood verwees in haar toespraak naar uitholling van het publieke vertrouwen en afwijkingen van de 'publieke redelijkheid'.

36 YouGov, 'What do Britons really think about leaving the ECHR?', yougov.com, 8 oktober 2025.

37 YouGov, 'How do Europeans in five major countries see the ECHR?', yougov.com, 19 februari 2026.

kan worden geduid dat het Hof verantwoordelijk is voor iets wat niet onder zijn bevoegdheid valt: het aanpakken van migratie-gerelateerde uitdagingen en de gevolgen daarvan op het vertrouwen van het publiek in het Verdragssysteem. De verklaring laat ruimte voor deze interpretatie omdat zij niet verduidelijkt wie hiervoor wél verantwoordelijk is.

Het is waarschijnlijker dat juist het proces dat aan de verklaring voorafging en de inhoud ervan het vertrouwen van het publiek in het Verdragssysteem verzwakken. Door zich op slechts één thema – migratie – te richten, versterkt de Verklaring mogelijk het ‘false narrative’ dat de migratierechtspraak van het Hof zeer problematisch is.³⁸ Waarom zou de Verklaring anders überhaupt worden aangenomen? Dit narratief is bijvoorbeeld wijdverbreid in het Verenigd Koninkrijk, waar driekwart van de mediaberichten (n=379) die het EHRM noemden zich richtten op de toepassing van het Verdrag op migratiecontrole. Veel van die berichten waren gebaseerd op misvattingen.³⁹

Dit narratief heeft ook in Nederland voet aan de grond gekregen. De Tweede Kamer nam met een twee-derde meerderheid een motie aan waarin werd opgemerkt dat de uitzetting van asielzoekers die alle rechtsmiddelen hebben uitgeput en van ‘criminele asielzoekers’ regelmatig niet kan plaatsvinden omdat dit in strijd zou zijn met het EVRM.⁴⁰ De regering heeft echter later uitgelegd dat het EVRM ‘voldoende ruimte biedt om strafrechtelijke veroordeelde (gevestigde) vreemdelingen te kunnen uitzetten’ en dat het EVRM geen ‘primaire belemmering’ vormt voor Nederland.⁴¹ Een soortgelijke discussie heeft plaatsgevonden in Zwitserland, waar een parlementaire motie werd aangenomen die beweerde dat het EVRM beperkingen oplegt aan het vermogen van staten om op te treden tegen ‘criminele migranten’. Deze motie stuitte op bezwaren van de uitvoerende macht, die opmerkte dat de rechtspraak van het EHRM niet verder ging dan die van de nationale rechters.⁴²

4.3 ‘A democracy capable of defending itself’

Een bijzonder problematisch concept uit de verklaring is dat van ‘a democracy capable of defending itself’. De Chişinău Verklaring tekent hierover op:⁴³

‘The concept of “democracy capable of defending itself,” as developed in the case law of the Court, may be relevant when States Parties face instrumentalisation of migration. A hostile State or other actor cannot be allowed to undermine European democracies and the values on which the Convention is founded and to abuse the system that it was established to protect.’

Het concept suggereert dat Verdragsrechten voor bepaalde groepen ‘anderen’ terzijde kunnen worden geschoven in geval van externe druk van vijandige staten, wat de weg vrijmaakt voor

38 E. Bates, ‘The CDDH’s Chişinău Report, Article 3 and the ‘extra-territorial’ context’, echrblog.com, 2 april 2026.

39 V. Adelmant, A. Donald & B. Çalı, ‘The European Convention on Human Rights and Immigration Control in the UK: Informing the Public Debate’, Bonavero Report 3/2-25, 4 September 2025, p. 3.

40 Kamerstukken II 2025/26, 36800, nr. 24.

41 Kamerstukken II 2025/26, 20043, nr. 160.

42 ‘Die Schweiz schliesst sich der Initiative zur Reform der Europäischen Menschenrechtskonvention an’, 25.3739, parlament.ch.

43 Chişinău Verklaring (*supra* noot 3), par. 39.

uitholling van de rechten van mensen die op de vlucht zijn wanneer zij op grote schaal om bescherming vragen, zeker gezien de conceptuele flexibiliteit van het concept. Door naar dit concept te verwijzen stelt de verklaring een hiërarchie van belangen voorop, waarbij de rechten van het individu ondergeschikt worden gemaakt aan de ‘weighty public interests of defending freedom and security’.⁴⁴ Hiermee negeert de verklaring de verplichtingen die op staten rusten om ook groepen ‘anderen’ te beschermen: zo omarmt zij bijvoorbeeld de beperking van de artikel 8 EVRM-rechten van uitgezette personen vanwege het algemeen belang, zonder echter te reppen over de rechten van het gezin van dergelijke personen. Onder dat gezin vallen met name minderjarige kinderen wier rechten zouden worden aangetast door het uitzetten van een ouder.⁴⁵ Dit is een kwestie die het Hof reeds in zijn rechtspraak heeft aangeroerd.⁴⁶ Door een dergelijke verplichting te negeren, kan de verklaring worden geïnterpreteerd als een weigering van de staten om de relevante Straatsburgse rechtspraak te onderschrijven en zo extra druk leggen op bescherming door het EHRM van kinderen in deze situatie.

4.4 Nieuwe benaderingen

Een ander zorgwekkend begrip is de hantering van het begrip ‘nieuwe benaderingen’ door de staten in de verklaring. In een ontwerptekst van de CDDH werden in plaats van de woorden ‘nieuwe benaderingen’ de woorden ‘innovatieve oplossingen’ genoemd. Deze twee woorden zijn de enige wijziging van de definitieve verklaring ten opzichte van de ontwerptekst.⁴⁷ Met ‘nieuwe benaderingen’ duidt de Verklaring de notoir problematische terugkeerhubs in derde landen aan.⁴⁸ De goedkeuring vanuit staten die in de beschrijving van deze nieuwe benaderingen van grote migratiestromen doorklinkt,⁴⁹ is verontrustend in het licht van een praktijk die in het verleden aanleiding heeft gegeven tot het opleggen van voorlopige maatregelen door het Hof. Michael O’Flaherty, commissaris voor de mensenrechten van de Raad van Europa, heeft deze praktijk bovendien herhaaldelijk omschreven als problematisch en leidend tot ‘human rights violations in various countries worldwide’,⁵⁰ waardoor de praktijk een voorzichtige aanpak van de staten vereist. Ook nationale rechters hebben dergelijke plannen ongeldig verklaard. Een veelbesproken initiatief in dit verband is het omstreden Britse Rwanda-plan dat in 2023 door het Britse Hooggerechtshof onverenigbaar werd geacht met het beginsel van *non-refoulement*.⁵¹ Tegen deze achtergrond dreigt de in de verklaring gekozen benadering een signaal af te geven dat de creativiteit van staten stimuleert of beloont bij het vinden van nieuwe manieren om hun mensenrechtenverplichtingen te omzeilen in het licht van de druk die migratie met

44 Zie hierover ook paragraaf 2 van deze bijdrage.

45 Chișinău Verklaring (*supra* noot 3), pars. 31-33.

46 EHRM 19 september 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0919JUD000548822 (*Trapitsyna en Isaeva/Hongarije*).

47 CDDH (*supra* noot 17), pars. 61-66.

48 J. Rankin, ‘MEPs back plans for ‘return hubs’, raising fears of ‘human rights black holes’, *The Guardian* 26 maart 2025.

49 Chișinău Verklaring (*supra* noot 3), par. 46.

50 M. O’Flaherty, ‘Externalised asylum and migration policies and human rights law’, 4 september 2025, p. 5.

51 *R (on the application of AAA (Syria) and others) (Respondents/Cross Appellants) v Secretary of State for the Home Department (Appellant/Cross Respondent)*, [2023] UKSC 32.

zich meebrengt. De Britse krant *The Telegraph* heeft de verklaring alvast zo geïnterpreteerd: 'Europe backs Rwanda-style migrant camps in shake-up of ECHR'.⁵²

5 Gevolgen van de verklaring

Als we uitsluitend de tekst van de Verklaring in ogenschouw nemen, is er voor het EHRM geen reden om zijn migratierechtspraak te wijzigen. Een mogelijke interpretatie van de verklaring is dat de staten het Hof uitsluitend vragen om duidelijk en consistent te zijn en om verdere richtsnoeren en verduidelijkingen te geven over migratiekwesities die zij complex en belangrijk vinden. Zoals de onlangs benoemde EHRM-rechter Wissels bevestigde, zullen de Straatsburgse rechters 'natuurlijk' kennisnemen van de verklaring, maar zullen zij 'niet meteen anders gaan rechtspreken'. Wellicht zullen ze 'wel in hun motivering meer uitleggen', want, zo voegde zij toe: 'Ook in Nederland besteedt de rechter extra aandacht aan zijn uitleg als de zaak politiek gevoelig ligt'.⁵³

Hoewel de zware kritiek die in de brief van negen staten stond niet als zodanig terugkomt in de verklaring is de boodschap gedurende het hele proces dat voorafging aan aanname van de verklaring duidelijk: bepaalde staten zoals Italië en Denemarken, de voortrekkers van de brief, hebben inhoudelijke bezwaren tegen de migratierechtspraak van het Hof en vinden dat het Hof meer terughoudendheid moet betrachten. Dit is geen nieuwe boodschap,⁵⁴ en het valt niet uit te sluiten dat het Hof er ontvankelijk voor is, ongeacht de precieze inhoud van de verklaring. Eerdere politieke verklaringen over het Hof hebben ons geleerd dat het Hof, in de woorden van zijn president, 'has been receptive to the messages conveyed in [previous political] declarations, which have also as a general rule been helpful to the Convention system'.⁵⁵ Het belangrijkste gevolg van eerdere verklaringen is dat het Hof meer belang is gaan hechten aan het subsidiariteitsbeginsel.⁵⁶ Empirisch onderzoek heeft bovendien duidelijk aangetoond dat het Hof minder bereid is nieuwe stappen te zetten in zijn rechtspraak wanneer het Hof op weerstand van de staten stuit.⁵⁷

Het is veelzeggend dat het Hof in het eerdere document over zijn migratierechtspraak van februari 2026 het belang benadrukte van de beoordelingen door de nationale autoriteiten. Naast toevoeging van een paragraaf getiteld 'subsidiariteit en gedeelde verantwoordelijkheid' legt het Hof uit dat, indien 'domestic authorities [...] have carried out a rigorous assessment of whether the individual would face a real risk of ill-treatment in the destination country', het onwaarschijnlijk is dat het zal concluderen dat een uitzetting of uitlevering een artikel 3 EVRM oplevert, zelfs indien de veiligheidssituatie in het ontvangende land moeilijk is. Het Hof benadrukt ook dat het in recente artikel 8 EVRM-zaken betreffende de uitzetting van migranten wegens strafbare feiten heeft onderstreept dat 'where the domestic courts have carefully examined

52 J. Crisp, 'Europe backs Rwanda-style migrant camps in shake-up of ECHR', *The Telegraph* 15 mei 2026.

53 R. Abels, 'Rechters hebben geen politiek doel. We bewaken de ondergrens van menselijke waarden', *Trouw* 23 april 2026.

54 H. Tigroudja, 'Stop Blaming the Migrants: The Chişinău Process as the Symptom of a Global Pushback against Otherness', *echrblog.com*, 6 mei 2026.

55 CDDH (*supra* noot 17), par. 13.

56 L.R. Glas, 'From Interlaken to Copenhagen: What Has Become of the Proposals Aiming to Reform the Functioning of the European Court of Human Rights?', *Human Rights Law Review* 2020, p. 121-151, p. 134-135.

57 E. Yildiz, *Between Forbearance and Audacity. The European Court of Human Rights and the Norm against Torture*, Cambridge: Cambridge University Press 2023.

the facts, applying the Convention case-law, and have weighed up the applicant's personal interests against the more general public interest', het zijn eigen beoordeling van de klacht niet in de plaats zal stellen van die van de bevoegde nationale autoriteiten, tenzij er overtuigende redenen zijn om dat wel te doen.

Tegelijkertijd heeft het Hof de vrijheid genomen om een aantal verzoeken uit eerdere politieke verklaringen te negeren.⁵⁸ Zo heeft het tot nu toe geen gehoor gegeven aan de uitnodiging in de Kopenhagen Verklaring⁵⁹ die in de Chişinău Verklaring zo wordt herhaald: 'adapt its procedure to make it possible for other States Parties to indicate their support for the referral of a case to the Grand Chamber when relevant, which may be useful for drawing the attention of the Court to the existence of a serious issue of general importance within the meaning of Article 43(2) of the Convention'

Men kan zich afvragen of de 27 lidstaten die vorig jaar een kritische gemeenschappelijke verklaring aannamen, en met name de negen opstellers van de kritische brief, werkelijk tevreden zijn met de Chişinău Verklaring aangezien deze weinig tot geen kritiek bevat op de Straatsburgse migratierechtspraak en zij het Hof niet verzoekt dit deel van zijn rechtspraak aan te passen. Bijgevolg zouden zij hun aanval op het Hof wel eens opnieuw kunnen beginnen zodra het Hof een nieuwe uitspraak doet over bijvoorbeeld uitlevering, uitzetting of *pushbacks* aan de Belarussische grens⁶⁰. JA21-kamerlid Boomsma had geen nieuwe uitspraken nodig om zijn aanval te continueren: in *De Telegraaf* reageerde hij al voordat de verklaring was aangenomen dat de verklaring niet genoeg is 'om het primaat van de politiek te herstellen', want daarvoor 'is een protocol nodig'.⁶¹ Daags na aanneming van de verklaring bereidde hij al een aantal moties voor over het onderwerp EHRM en migratie.⁶² Erger nog, men kan zich afvragen of sommige staten zich nog wel willen houden aan het EHRM-systeem en willen handelen overeenkomstig de Chişinău Verklaring. Zo is Denemarken al van plan om uitzettingswetgeving aan te nemen die, zoals (de nu interim-)premier Frederiksen uitlegde, door deskundigen zou kunnen worden omschreven als strijdig met het Verdrag.⁶³

De Chişinău Verklaring zelf vermeldt niets over *follow-up*-maatregelen. Sommige leden van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa (PACE) hebben wel een ontwerpresolutie gesteund waarin de PACE wordt opgeroepen om een actieve rol te spelen tijdens het proces dat de secretaris-generaal heeft aangezwengeld.⁶⁴ Deze ontwerpresolutie is echter nog niet besproken binnen de PACE. Hoe dan ook zullen andere actoren binnen de Raad van Europa en daarbuiten nauwlettend in de gaten houden welke richting de migratierechtspraak van het Hof opgaat.

58 Glas (*supra* noot 56), p. 147-148.

59 Comité van Ministers, 'Kopenhagen Verklaring', 13 April 2018, par. 38.

60 M. Lysien, 'For better or for worse? Grand Chamber takes over cases concerning pushbacks at the Belarusian border', *strasbourgobservers.com*, 6 september 2024.

61 De Telegraaf, 'Nederland steunt nu wel Europese oproep om criminele asielzoekers makkelijker uit te zetten', 15 mei 2026.

62 Zie hierover uitgebreider https://www.linkedin.com/posts/jasper-krommendijk-6b963013_evrm-activity-7460950550822658049-WJY_?utm_source=share&utm_medium=member_desktop&rcm=ACoAADnlfcUBm-75103QgRdi-R8uSt9XFMuU9TA.

63 S. Jacobsen & S. Jeppesen, 'Denmark plans tougher deportation laws, challenging European human rights framework', *Reuters* 30 januari 2026.

64 PACE, 'Motion for a resolution', doc. 16391, 22 april 2026. Zie ook PACE, 'Motion for a resolution', doc. 16387, 22 april 2026.