

ANNOTATIE

Democratische Republiek Congo t. België (EHRM, nr. 16554/19) – Streep door klacht Congo, klacht door niet-Verdragsstaten uitgesloten

L.R. Glas

Annotatie bij Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 06-10-2020, ECLI:CE:ECHR:2020:1006DEC001655419 (EHRC-2020-0264)

1. Art. 34 EVRM bepaalt dat het EHRM verzoekschriften mag behandelen van natuurlijke personen, niet-gouvernementele organisaties en groepen personen. Voor elke categorie geldt dat zij een beweerdelijk slachtoffer moet zijn van een Verdragsschending door een van de Verdragsstaten. Daarmee kan ook de klacht van een niet-natuurlijk persoon ontvankelijk *ratione personae* zijn, op voorwaarde dat die entiteit niet gouvernementeel is. Nederland was overigens in 1950 nog geheel tegen een klachtrecht (toentertijd voor de toenmalige Europese Commissie voor de Rechten van de Mens), aangezien ‘the right of petition might easily lead to abuse, particularly in the interest of subversive propaganda’.[1]

2. Ondanks deze oppositie is het klachtrecht er wel gekomen en kunnen individuen sinds 1998 bovendien zelf direct een klacht indienen bij het EHRM. De vraag die het EHRM op grond van art. 34 EVRM onder meer heeft moeten beantwoorden is wanneer een klager dan wel gouvernementeel dan wel niet-gouvernementeel is. Het EHRM heeft deze vraag als volgt beantwoord. Gouvernementele organisaties oefenen overheidsbevoegdheden uit of bieden openbare diensten aan onder de controle van de overheid. Decentrale overheidsorganen kwalificeren daarmee als niet-gouvernementeel. Of andere entiteiten als (niet-)gouvernementeel moeten worden aangemerkt is afhankelijk van hun juridische status, de rechten die bij die status horen, de aard en context van hun activiteiten en in hoeverre zij

onafhankelijk van de overheid kunnen opereren.[2] In *Islamic Republic of Iran Shipping Lines t. Turkije* bijvoorbeeld concludeerde het EHRM dat het bedrijf niet-gouvernementeel was omdat het commerciële activiteiten ontplooid, geen openbare diensten aanbood of overheidsbevoegdheden uitoefende en geen monopoliepositie in zijn sector had. Hier deed niet aan af dat Iran voor honderd procent eigenaar was van het bedrijf bij indiening van de klacht, aangezien het bedrijf juridisch en financieel onafhankelijk was van de staat.[3] Anders dan de aard van het EVRM als mensenrechtendocument wellicht doet vermoeden, mogen bedrijven ook dan een klacht indienen wanneer zij niet opkomen voor de belangen van individuen, maar enkel voor hun (commerciële) eigenbelang.[4] Ook publiekrechtelijke entiteiten kunnen niet-gouvernementeel van aard zijn, namelijk wanneer zij geen overheidsbevoegdheden uitoefenen, niet zijn opgericht voor publieke doeleinden en geheel onafhankelijk zijn van de staat.[5] De klacht die een aantal Griekse kloosters indienden was om die redenen dan ook ontvankelijk *ratione personae*, ondanks dat zij een publiekrechtelijke entiteit waren.[6] Voor staatsomroepen geldt een enigszins andere toets.[7] In een zaak die door een staatsomroep is gebracht, neemt het EHRM operationele zaken mee zoals financiering, management en regelgeving, en de competitieve markt waarin zij opereren.[8] Het EHRM concludeerde dat bijvoorbeeld *Radio France* een niet-gouvernementele organisatie was, omdat de onafhankelijkheid en autonomie van deze staatsomroep wettelijk was gewaarborgd en hem geen dominante positie was toebedeeld.[9] Het EHRM kwam tot dit oordeel ondanks dat Radio France een publieke taak uitoefende en voor zijn financiering voor een groot deel afhankelijk was van de Franse staat.[10]

3. Totdat het EHRM de voorliggende uitspraak wees, had het Straatsburgse Hof niet eerder een klacht ontvankelijk verklaard *omdat* een staat de klager was; eerdere klachten van gouvernementele entiteiten waren van entiteiten anders dan de staat zelf, zoals besproken in randnummer 2. Overigens behandelde het EHRM wel vaker interstatelijke zaken, maar dat waren zaken tussen twee Verdragsstaten die waren gebracht onder art. 33 EVRM. De voorliggende zaak is een ander type interstatelijk zaak, omdat de klacht was gebracht door een niet-Verdragsstaat (de Democratische Republiek Congo, hierna: de DRC) tegen een Verdragsstaat (België). De beslissing van het EHRM om deze zaak niet-ontvankelijk te verklaren, lag in de lijn der verwachting, aangezien art. 34 EVRM, zoals besproken in randnummer 1, enkel niet-gouvernementele organisaties het klachtrecht geeft (naast natuurlijke personen). Het EHRM komt dan ook na een korte samenvatting van relevante rechtspraak tot de conclusie dat de DRC niet onder een van de drie categorieën in art. 34 EVRM valt en dat de klacht daarmee niet ontvankelijk *ratione personae* is. Vervolgens verduidelijkt het Hof dat de in randnummer 2 besproken en door de DRC aangehaalde uitspraak in de zaak *Islamic Republic of Iran Shipping Lines t. Turkije* niet noopt tot een andere conclusie. De klager in die zaak was namelijk een commerciële onderneming, terwijl de

voorliggende klacht is gebracht door de Congoleze staat zelf en niet door een commerciële rechtspersoon die geheel onafhankelijk van de staat opereerde.

4. Ondanks dat de door het EHRM getrokken conclusie in de lijn der verwachting lag, is de beslissing welkom omdat zij elke twijfel wegneemt over de vraag of staten een klacht kunnen brengen onder art. 34 EVRM. Het is daarmee nu volkomen duidelijk dat niet-EVRM-staten het EVRM niet kunnen inroepen om een EVRM-staat aan te spreken voor het Straatsburgse hof. Er was enige ruimte voor twijfel, alhoewel die ruimte zeer beperkt was. Dat die ruimte er was, blijkt alleen al uit het feit dat niet alle rechters van de zevenkoppige Kamer zich achter de beslissing hebben geschaard: de beslissing was niet unaniem. Bovendien staat tekstuele interpretatie niet voorop bij het EHRM; het EHRM interpreteert het EVRM eerder in het licht van zijn 'voorwerp en doel' als een 'instrument for the protection of individual human beings'.^[11] Onder meer omdat een andere beslissing tegen de geest van het Verdrag in zou gaan, maakte het EHRM bijvoorbeeld een uitzondering op het slachtoffervereiste in art. 34 EVRM in de zaak *Centre for Legal Resources on behalf of Valentin Câmpeanu t. Roemenië*.^[12] Het EHRM kan dus afwijken van de tekst van de ontvankelijkheidscriteria. Hiervan afwijken lag in de voorliggende zaak echter niet voor de hand aangezien het maken van een uitzondering het EHRM niet dichterbij het vervullen van het Verdragsdoel zou brengen: de bescherming van het individu. Een andere reden voor twijfel was dat het EHRM in de eerder aangehaalde uitspraak *Islamic Republic of Iran Shipping Lines t. Turkije* had uitgelegd dat het idee achter de niet-ontvankelijkheid van gouvernementele organisaties is, dat wordt voorkomen dat een Verdragsstaat zowel de rol van klager als die van aangesproken staat op zich moet nemen in een en dezelfde procedure.^[13] Wanneer een niet-Verdragsstaat een klacht tegen een Verdragsstaat brengt, zoals in de onderhavige uitspraak het geval was, gaat dit idee niet op. Hierop voortbordurend zou een niet-Verdragsstaat kunnen bepleiten dat het wél een klacht tegen een Verdragsstaat mag indienen. Het EHRM gaat in de onderhavige uitspraak niet in op dit punt en de achterliggende reden waarom niet-Verdragstaten geen klacht mogen brengen; de Straatsburgse rechters wijzen ditmaal wel enkel op de tekst van het Verdrag. In combinatie met het vorige punt zou er ook enige reden voor twijfel hebben kunnen bestaan omdat, zoals is uitgelegd in randnummer 2, een private partij enkel voor haar eigenbelang mag opkomen. Dit leek de DRC te doen aangezien de klacht onder meer de motivering van de uitspraken van Belgische rechters betrof in zaken waarin de staat partij wilde zijn. Dat de DRC enkel eigenbelang nastreefde met de klacht deed dus niet af aan de ontvankelijkheid van de klacht.

L.R. Glas

universiteit docent Europees recht, Radboud Universiteit

[1] W.A. Schabas, *The European Convention on Human Rights: A Commentary*, Oxford: Oxford University Press 2015, p. 733.

[2] *Islamic Republic of Iran Shipping Lines t. Turkije*, EHRM 13 december 2007, nr. 40998/98, ECLI:CE:ECHR:2007:1213JUD004099898, «EHRC» 2008/24, par. 78

[3] *Islamic Republic of Iran Shipping Lines*, reeds aangehaald, par. 80.

[4] M. Julicher, M. Henriques, A. Amat Blai & P. Policastro, 'Protection of the EU Charter for Private Legal Entities and Public Authorities? The Personal Scope of Fundamental Rights within Europe Compared', *Utrecht Law Review* 2019, afl. 1, p. 12.

[5] *Islamic Republic of Iran Shipping Lines*, reeds aangehaald, par. 80.

[6] *The Holy Monasteries t. Griekenland*, EHRM 9 december 1994, nrs. 13092/87, 13984/88, ECLI:CE:ECHR:1994:1209JUD001309287, par. 49.

[7] D.J. Harris e.a., *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford: OUP 2018 (4^e ed.), p. 85.

[8] Harris e.a., reeds aangehaald, p. 85.

[9] *Radio France e.a. t. Frankrijk*, EHRM 23 september 2009 (ontv.), nr. 53984/00, ECLI:CE:ECHR:2003:0923DEC005398400, par. 26.

[10] *Radio France e.a.*, reeds aangehaald, par. 26.

[11] *Ilhan t. Turkije*, EHRM (GK) 27 juni 2000, nr. 22277/93, ECLI:CE:ECHR:2000:0627JUD002227793, par. 73; J.H. Gerards, *General Principles of the European Court of Human Rights*, Cambridge: Cambridge University Press 2019, p. 82.

[12] *Centre for Legal Resources on behalf of Valentin Câmpeanu t. Roemenië*, EHRM (GK) 17 juli 2014, nr. 47848/08, ECLI:CE:ECHR:2014:0717JUD004784808, «EHRC» 2014/212 m.nt. De Vylder par. 112

[13] *Islamic Republic of Iran Shipping Lines*, reeds aangehaald, par. 81