

Vergaderjaar 2013–2014

33 873 (R 2026)

Goedkeuring van het op 24 juni 2013 te Straatsburg tot stand gekomen Protocol nr. 15 tot wijziging van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (Trb. 2013, 130 en 233)

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 1 juli 2014

De regering dankt de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer der Staten-Generaal voor haar verslag van 14 maart 2014 met betrekking tot het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het bovengenoemde Protocol nr. 15 tot wijziging van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Met belangstelling is kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie, van de PvdA-fractie, van de SP-fractie, van de CDA-fractie en van de D66-fractie. In deze nota naar aanleiding van het verslag worden, mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie, de vragen van de commissie beantwoord. De antwoorden op vragen met dezelfde strekking zijn samengevoegd. De regering dankt de leden van de D66-fractie voor de waardering dat bij de onderhandelingen is ingezet volgens de motie Franken c.s.

Algemeen

De leden van de SP-fractie delen de zorgen over de werklast van het Hof en (daardoor) de duur van de procedure. Zij vragen wat de verwachtingen zijn van dit Protocol en van de effecten van de wijzigingen die daarin worden voorgesteld. Wat zal dit naar verwachting betekenen voor de werklast?

Met Protocol nr. 15 wordt uitvoering gegeven aan een aantal concrete maatregelen in de Verklaring van Brighton. De voorgestelde wijzigingen in het Protocol maken onderdeel uit van een groter geheel aan maatregelen om de werklast van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens te verlichten. Met name de met het Protocol voorgestelde beëindiging van de mogelijkheid voor partijen om bezwaar te maken tegen verwijzing van een zaak door de Kamer naar de Grote Kamer op grond van artikel 30 van het Verdrag (artikel 3 van het Protocol), de verkorting van de indienings-termijn van verzoekschriften (artikel 4 van het Protocol) en de verruiming van de ontvankelijkheidsdrempel «geen wezenlijk nadeel» (artikel 5 van het Protocol) zullen logischerwijs de werklast verlichten.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan aangeven of zij in de toekomst nog meer maatregelen noodzakelijk acht om de werklast van het Hof terug te dringen.

In de Verklaring van Brighton wordt een pakket aan maatregelen voorgesteld om de werklast terug te dringen. Sinds 2012 wordt aan de uitvoering van dat pakket aan maatregelen gewerkt. Protocol nr. 15 maakt daar onderdeel van uit. Hoewel de werklast de laatste jaren is gedaald, met name als gevolg van het succesvol filteren van zaken door de alleenzittende rechter, is de werklast ook thans nog hoog. Naar verwachting zal nog enkele jaren gewerkt worden aan de uitwerking van de overige maatregelen ter verlichting van de werklast van het Hof uit de Verklaring van Brighton.

Tevens vragen de leden van VVD-fractie of de regering bij de ratificatie van Protocol nr. 15 problemen voorziet van soortgelijke aard als bij de ratificatie van Protocol nr. 14. Is de regering bereid in het Comité van Ministers op snelle ratificatie aan te dringen wanneer het onderhavige wetsvoorstel wordt aangenomen door de Staten-Generaal? Op welke termijn verwacht de regering dat alle verdragsstaten Protocol nr. 15 hebben geratificeerd?

Op 27 mei 2014 hebben 36 van de 47 lidstaten van de Raad van Europa het Protocol ondertekend, waarvan 7 het Protocol reeds geratificeerd hebben. De regering is van mening dat het wijzigingsprotocol enkele noodzakelijke wijzigingen doorvoert in het Verdrag en zal zodra het Protocol door de Staten-Generaal is goedgekeurd zeker aandringen op snelle ratificatie door de andere lidstaten. Er zijn op dit moment geen aanwijzingen dat bepaalde lidstaten niet voornemens zijn het Protocol spoedig te ondertekenen en ratificeren. De regering verwacht derhalve niet dat de ratificatie van Protocol nr. 15 een even langdurig traject zal worden als bij Protocol nr. 14. Naar verwachting kan Protocol nr. 15 binnen enkele jaren door alle lidstaten geratificeerd zijn.

De voornaamste maatregelen opgenomen in Protocol nr. 15

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan ingaan op de juridische status van de preambule na invoering van Protocol nr. 15. Is de verankering van de «margin of appreciation» en het beginsel van subsidiariteit zuiver declaratoir van aard? Hoe zorgt de verwijzing naar de «margin of appreciation» in de preambule ervoor dat de transparantie en toegankelijkheid van dit begrip bevorderd wordt?

De leden van de SP-fractie vinden het terecht dat de regering de motie Franken c.s. uitdrukkelijk benoemt. Zij vragen of het opnemen van de «margin of appreciation» in de preambule bij het EVRM moet worden gezien als een «codificatie», zonder dat daarmee een inhoudelijke wijziging is beoogd.

De preambule maakt deel uit van het Verdrag. De preambule is bij uitstek de plek waar de aan het verdrag ten grondslag liggende uitgangspunten worden opgenomen, zoals de doctrine van de «margin of appreciation» en het beginsel van subsidiariteit. Een preambule bevat geen zelfstandige rechten of verplichtingen, maar het kan behulpzaam zijn bij het interpreteren van de materiële bepalingen van het Verdrag. Hieruit volgt dat de verankering van de begrippen inderdaad declaratoir van aard is. De «margin of appreciation» is, zoals bekend, ontwikkeld in de jurisprudentie van het Hof zelf en maakt als zodanig tot dusver onderdeel uit van het «rechtensrecht». Ontwikkelingen in de interpretatie en toepassing van het Verdrag passen bij de visie die het Hof, alsmede de regering, heeft op de aard van het Verdrag als «living instrument». Een sluitstuk van dat proces

kan zijn – zo ook in dit geval – het codificeren van belangrijke, in de jurisprudentie ontwikkelde doctrines. Codificatie leidt, in de visie van de regering, tot vergroting van transparantie en toegankelijkheid. Het belang van de doctrine van de margin of appreciation en het beginsel van subsidiariteit wordt nu verankerd, maar aan de reikwijdte van de begrippen wordt niet getornd. De regering is van mening dat zij hiermee heeft gehandeld in de geest van de aangenomen motie Franken c.s. (Kamerstukken I 2011/12, 32 735, C), nu de essentie van die motie was dat de regering zich niet zou inzetten om meer ruimte te bepleiten voor de *margin of appreciation* van verdragspartijen bij de invulling van de normen van het EVRM.

Tevens vragen de leden van de VVD-fractie welke verdragsstaten bij de onderhandelingen over Protocol nr. 15 de reikwijdte van de «margin of appreciation» in de jurisprudentie van het Hof wél wilden beïnvloeden middels opname van de «margin of appreciation» in de preambule.

Reeds in de Verklaring van Brighton is bepaald dat de doctrine van de «margin of appreciation» en het beginsel van subsidiariteit zouden worden opgenomen in de preambule van het Verdrag. Protocol nr. 15 is een concrete uitvoering van enkele maatregelen uit die Verklaring, waaronder de verankering van voornoemde begrippen in de preambule van het Verdrag. Bij de onderhandelingen voorafgaand aan deze Verklaring was de inzet van verschillende verdragsstaten bij het EVRM, waaronder met name het Verenigd Koninkrijk, om voornoemde begrippen te codificeren in de tekst van het Verdrag zelf. De Nederlandse regering heeft, onmiddellijk na aanneming van de motie-Franken c.s. (Kamerstukken I 2011/12, 32 735, C), in de onderhandelingen over de Verklaring van Brighton het standpunt uitgedragen dat de verklaring geen invloed diende te hebben op de reikwijdte van de «margin of appreciation» in de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Daarbij droeg de regering het standpunt uit dat het belang van de doctrine van de «margin of appreciation» en het beginsel van subsidiariteit mocht worden opgenomen in de Verklaring zelf, doch niet mocht worden gecodificeerd in de tekst van het EVRM. Vlak voor de aanneming van de Verklaring van Brighton werd duidelijk dat Nederland een van de weinig overgebleven landen was die verankering van het belang van de doctrine van de «margin of appreciation» en het beginsel van subsidiariteit blokkeerden. De regering achtte het niet in het onderhandelingsbelang van Nederland om op dit punt een onconstructieve houding aan te nemen. Om die reden is de Verklaring van Brighton aangenomen, waarin bij wijze van compromis is bepaald dat de doctrine van de «margin of appreciation» en het beginsel van subsidiariteit zullen worden verankerd in de preambule van het Verdrag.

Bij de onderhandelingen over Protocol nr. 15 spitste de discussie zich toe op de vraag of de enkele verwijzing naar de complexe doctrine van de «margin of appreciation» voldoende duidelijk was. De verdragsstaten bij het EVRM waren hierover verdeeld: Nederland en enkele andere landen waaronder Duitsland, België en Denemarken deelden de zorgen van de President van het Hof dat de tekst kon leiden tot een verkeerde uitleg van de door het Hof in diens jurisprudentie ontwikkelde doctrine. Het Verenigd Koninkrijk, ondersteund door een meerderheid van de aanwezige verdragsstaten, meende daarentegen dat het wel voldoende duidelijk was en verzette zich tegen een verwijzing naar de jurisprudentie van het Hof in de preambule, omdat een preambule daarvoor naar hun mening niet de juiste plaats was. Bijgevolg is in het toelichtende rapport van de Raad van Europa op Protocol nr. 15 expliciet opgenomen dat voor de invulling van het begrip «margin of appreciation» in de preambule van het EVRM wordt verwezen naar de wijze waarop het Hof dat in diens jurisprudentie heeft uitgelegd.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering een nadere toelichting kan geven op de wijze waarop het Hof invulling geeft aan de «margin of appreciation»? Welke rol speelt de Europese consensusmethode hierbij? Kan de regering in het algemeen aangeven of verdragsstaten enige invloed kunnen uitoefenen op de reikwijdte van de «margin of appreciation»?

De omvang van de «margin of appreciation» zoals ontwikkeld door het Hof kan variëren per verdragsartikel, of onderdelen daarvan, en beweegt zich op een schaal van nihil tot zeer ruim. Ten aanzien van de artikelen 2 en 3 van het Verdrag kent het Hof geen enkele «margin of appreciation» toe. Ten aanzien van kwesties aangaande het voeren van sociaal-economisch beleid of de inzet van schaarse middelen zal het Hof daarentegen doorgaans een ruime «margin of appreciation» toekennen aan de Verdragsluitende Partij. Inderdaad is de vraag naar het bestaan van consensus binnen Europa over een bepaald onderwerp een belangrijke indicator voor het aanvaarden en definiëren van een «margin of appreciation», met dien verstande dat een grote eensgezindheid inzake de tenuitvoerlegging van een bepaald recht in Europa zal leiden tot een geringere «margin of appreciation» voor de staat die zich daaraan niet conformeert. Omgekeerd zal snel een ruimere marge worden aanvaard indien de opvattingen tussen de lidstaten van de Raad van Europa zeer divers zijn. Dit alles duidt erop dat het niet goed denkbaar is dat een lidstaat zelfstandig invloed uitoefent op de reikwijdte van de «margin of appreciation» ten aanzien van een bepaald recht. Het betreft altijd een conclusie gebaseerd op bredere patronen.

De leden van de PvdA-fractie vinden dat uit de huidige formulering niet duidelijk blijkt dat de «margin of appreciation» niet van toepassing is bij opschorting van absolute mensenrechten zoals het recht op leven en het verbod op foltering en onmenselijke en vernederende behandeling. Zij vragen of de regering, gezien de rol die de bescherming van de mensenrechten speelt in het regeringsbeleid, heeft overwogen om bij de ratificatie de uitleg van het Protocol te verhelderen zodat onomstotelijk vaststaat dat de nieuwe tekst in de preambule de staande praktijk bevestigt dat de verdragsstaten «may enjoy a margin of appreciation, subject to the supervisory jurisdiction of the European Court of Human Rights».

De regering is van mening dat met de huidige tekst van Protocol nr. 15 en de nadere toelichting die daarbij is gegeven in het toelichtende rapport van de Raad van Europa voldoende duidelijk is dat de invulling van de doctrine van de «margin of appreciation» wordt bepaald door de wijze waarop het Hof dat heeft uitgelegd in zijn jurisprudentie. De regering vindt steun voor dat standpunt in het advies van de President van het Hof van 6 februari 2013 (http://www.echr.coe.int/Documents/2013_Protocol_15_Court_Opinion_ENG.pdf) waarin deze aangeeft tevreden te zijn met de uitleg van artikel 1 van het Protocol, betreffende de verankering van het belang van de doctrine van de «margin of appreciation» en het beginsel van subsidiariteit, in het toelichtende rapport. Tot op heden heeft het Hof ten aanzien van bepaalde rechten, zoals het recht op leven, het verbod op foltering en ook bijvoorbeeld het verbod op slavernij nooit aan de verdragsstaten een «margin of appreciation» toegestaan. Nu naar de mening van de regering voldoende duidelijk is dat voor de uitleg van de doctrine van de «margin of appreciation» de jurisprudentie van het Hof leidend is, meende zij dat een verheldering daarvan bij de ratificatie niet nodig was.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering hoe zij op dit moment zelf tegen de «margin of appreciation» aankijkt. Vindt de regering zelf dat het

hof die in de loop der tijd kleiner gemaakt heeft of is die gelijk gebleven? En is de regering van mening dat in bepaalde specifieke gevallen de «margin of appreciation» te nauw of te wijd geïnterpreteerd is? Tot slot verzoeken de leden van de CDA-fractie aan te geven of de regering gevolg gegeven heeft aan haar voornemen om ook vaker bij het Hof te interveniëren. Is dat gebeurd en in welke gevallen en met welk resultaat?

De regering meent gelet op de jurisprudentie van het Hof dat de «margin of appreciation» ten aanzien van sommige verdragsartikelen gelijk is gebleven, en soms ook kleiner is geworden. Zo is in de loop der jaren de eensgezindheid in de lidstaten van de Raad van Europa inzake de bescherming van het recht op privé- en gezinsleven van lesbische, homo- en biseksuelen en transgenders toegenomen, als gevolg waarvan de «margin of appreciation» op dat vlak is afgenomen. De regering kan zich vinden in de manier waarop het Hof omgaat met de doctrine van de «margin of appreciation».

Ten aanzien van de vraag of de regering gevolg heeft gegeven aan haar voornemen vaker bij het Hof te interveniëren merkt de regering op dat het in relatief korte tijd in drie zaken die bij het Hof aanhangig waren tegen andere landen heeft geïntervenieerd (M.S.S. tegen België en Griekenland, appl. nr. 30696/09, Tarakhel tegen Zwitserland, appl. nr. 29217/12 en Storimans tegen Rusland, appl. nr. 26302/10). In twee van die zaken – M.S.S. en Tarakhel – voorzag de regering dat de uitkomst van die procedure gevolgen zou kunnen hebben voor de Nederlandse asielrecht-spraak en -beleid. Om die reden zag de regering reden in die zaken te interveniëren. In de zaak Storimans tegen Rusland heeft de regering gebruik gemaakt van zijn recht om te interveniëren op grond van de identiteit van verzoekers. In de zaak M.S.S. heeft het Hof een schending van artikel 3 EVRM geconstateerd. De andere twee genoemde zaken zijn thans nog bij het EHRM aanhangig.

De leden van de SP-fractie constateren dat de leeftijdsgrens voor rechters van zeventig jaar wordt geschrapt, en dat daarvoor feitelijk een nieuwe leeftijdsgrens voor in de plaats komt, van vierenzeventig jaar. Zij vragen of dat juist is. Tevens ontvangen zij graag een reactie op de stelling dat het goed is dat ervaren rechters die goed functioneren, niet enkel vanwege het bereiken van de zeventigjarige leeftijd moeten opstappen, anderzijds dient er wel in voorzien te zijn dat rechters die (al dan niet tussentijds) niet meer aan de eisen van vakbekwaamheid voldoen, tussentijds op kunnen stappen.

In plaats van een maximale leeftijdsgrens is gekozen voor het aanwijzen van een datum bij aanvang van de procedure tot verkiezing van een nieuwe rechter waarop kandidaten voor de functie van rechter de leeftijd van vijftenzestig jaar niet mogen hebben bereikt. Voor de wijziging kunnen rechters van tweeënzestig jaar en ouder niet hun volledige termijn van negen jaar uitdienen. Met de wijziging kan elke rechter een volledige termijn uitdienen. De facto komt deze bepaling er inderdaad op neer dat vierenzeventig de maximale leeftijd van een rechter is. De regering meent dat deze wijziging de consistentie van het Hof versterkt doordat geen enkele rechter tussentijds op leeftijdsgronden hoeft af te treden en waardevolle kennis en ervaring dus niet verloren gaat enkel vanwege het bereiken van een bepaalde leeftijd. Tegelijkertijd bestaat er voor rechters de mogelijkheid om – zonder opgave van redenen – eerder dan de termijn van negen jaar hun werkzaamheden als rechter te beëindigen.

De leden van de SP-fractie constateren dat de termijn voor indiening van een verzoekschrift wordt verkort. Zij vragen of het feit dat er tegenwoordig «snellere communicatietechnologie» beschikbaar is (de reden die wordt gegeven) een verkorting van de termijn met twee maanden rechtvaardigt.

De leden van de SP-fractie vragen de regering toe te lichten of hierover overlegd is met de rechtspraak, bijvoorbeeld met advocaten die ervaring hebben met verzoekschriften bij het EHRM. De leden kunnen zich voorstellen dat bepaalde klachten dusdanig ingewikkeld en gecompliceerd zijn dat de verkorting van de termijn tot problemen leidt. Bestaat de mogelijkheid een klacht «pro forma» in te dienen, zodat deze later (inhoudelijk) kan worden aangevuld, of de mogelijkheid om uitstel van de termijn te verzoeken?

Bij het instellen van de termijn van zes maanden is destijds mede rekening gehouden met de verzending van stukken van advocaten naar het Hof en omgekeerd via normale postbezorging. Het gebruik van de fax in bepaalde landen en ten aanzien van sommige landen inmiddels ook digitale indiening van verzoekschriften en andere stukken leiden ertoe dat met een kortere termijn voor indienen van verzoekschriften kan worden volstaan. Weliswaar heeft de regering hierover geen overleg gehad met de Nederlandse rechtspraak, maar bij de totstandkoming van het Protocol waren meerdere organisaties aanwezig, die goede contacten hebben met advocaten of organisaties die optreden aan de zijde van verzoekers. Overigens gaat de regering ervan uit dat de kortere termijn niet tot onoverkomelijke bezwaren zal leiden. De advocaten die ervaring hebben met het indienen van verzoekschriften bij het Hof bedienen zich over het algemeen van de moderne communicatiemiddelen. Ten slotte wijst de regering erop dat in het Verdrag en de procedureregels van het Hof duidelijke instructies worden gegeven aan (gemachtigden van) potentiële verzoekers op welke wijze en binnen welke termijn zij het verzoekschrift bij het Hof moeten indienen. Het volledig ingevulde verzoekschrift en alle bijlagen dient voor het eind van de in het EVRM genoemde termijn te worden ingediend om te voorkomen dat het dossier niet in behandeling wordt genomen vanwege termijnoverschrijding.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans