

Vergaderjaar 2005–2006

30 089 (R 1788)

Goedkeuring van het op 13 mei 2004 te Straatsburg tot stand gekomen Protocol nr. 14 bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, betreffende wijziging van het controlesysteem van het Verdrag (Trb. 2004, 191 en 285)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 22 september 2005

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer van de Staten-Generaal naar aanleiding van het voorstel van Rijkswet tot goedkeuring van bovengenoemd Protocol nr. 14 bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), betreffende wijziging van het controlesysteem van het Verdrag. De in het verslag gestelde vragen worden hieronder, mede namens de Minister van Justitie, beantwoord.

Algemeen

De leden van de fractie van de PvdA vragen, in het licht van de nieuwe ontvankelijkheidsdrempel voor klachten bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, die Protocol nr. 14 introduceert, of er op enig moment een evaluatie zal komen van het Protocol en of eventuele ernstige negatieve effecten van het Protocol op de toegankelijkheid van het Hof dan nog teniet kunnen worden gedaan.

De regering wijst er allereerst op – zoals reeds in de memorie van toelichting bij de goedkeuring van dit Protocol uiteengezet – dat de formulering van de nieuwe ontvankelijkheidsdrempel de verwachting rechtvaardigt dat deze slechts op bescheiden schaal gebruikt zal gaan worden, terwijl het element «geen wezenlijk nadeel» ernstige negatieve effecten voldoende uitsluit. Voorts zij verwezen naar de brief van 18 juli 2005 van de Minister van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer inzake de Derde Top van de Raad van Europa (Kamerstukken II 2004/05, 25 668, nr. 21), waarin melding wordt gemaakt van de instelling van een groep van wijzen met de taak een alomvattende strategie op te stellen ter verzekering van de effectiviteit van het Hof op de langere termijn, waarbij de initiële resultaten van Protocol nr. 14 in beschouwing worden genomen.

De leden van de fractie van de VVD vragen zich af of met dit Protocol het Hof ook een nieuwe verdubbeling van het aantal zaken in vijf jaar aankan. In verband hiermee vragen deze leden of een verdere stijging van het aantal zaken wordt verwacht.

Daarop kan worden geantwoord dat in ieder geval één ontwikkeling thans als (nagenoeg) afgerond kan worden beschouwd: de geografische uitbrei-

ding van de Raad van Europa, welke in de afgelopen vijftien jaar mede ten grondslag lag aan de sterke toename van het aantal individuele klachten. De regering beseft terdege dat daaruit niet zonder meer kan worden afgeleid dat die toename tot het verleden behoort. Immers, grotere bekendheid met het EVRM en het individueel klachtrecht bij de burger in Europa – op zichzelf een groot goed – is ongetwijfeld evenzeer redengevend geweest voor de stijging van het aantal klachten. Het feit dat Protocol nr. 14 een rechterlijke beslissing blijft garanderen voor iedere klager, leidt ertoe dat ook onder dit Protocol de absorptiecapaciteit van het Hof een grens zal kennen. Juist daarom gaat dit Protocol vergezeld van een aantal aanbevelingen, waarin de lidstaten worden gewezen op hun primaire verantwoordelijkheden onder het EVRM. Hervorming van de organisatie in Straatsburg op zichzelf zal nimmer de stroom klachten naar het Hof kunnen beïnvloeden. De lidstaten kunnen dat echter wél, door te verzekeren dat hun wetgeving en rechtsmiddelen voldoen aan de vereisten van het EVRM, maar evenzeer door het bevorderen van de bekendheid met het EVRM en de Hofjurisprudentie bij de juridische beroepen. Het zojuist genoemde initiatief van de Derde Top van de Raad van Europa is een erkenning van het gegeven dat Protocol nr. 14 een – noodzakelijke – stap in een langdurig proces is. Het Protocol is dringend nodig, maar niet afdoende om de werklast van het Hof te beteugelen. Bezinning op verdergaande maatregelen blijft noodzakelijk. Nederland beijvert zich dan ook zoveel mogelijk om die bezinning tot concrete resultaten te laten leiden.

Specifieke vragen

De leden van de fractie van de PvdA vragen zich af in welke mate de Raad van Europa nieuwe lidstaten zal ondersteunen via technische assistentie en hoe versterkte mechanismen voor monitoring voor alle lidstaten vorm zouden kunnen krijgen. Hierbij denken zij dan bijvoorbeeld aan de recente uitspraken inzake Tsjetsjenïë.

De Raad van Europa ontwikkelt diverse activiteiten ter ondersteuning van de lidstaten. Zo is recent een programma ontwikkeld (*Human Rights Education for legal professionals, HELP*), dat erop gericht is de EVRM-standaarden, zoals uitgelegd door het Hof, volledig te integreren in de nationale rechtspraktijk van de lidstaten. Daartoe wordt een trainingsprogramma voor rechters en openbare aanklagers ontwikkeld, dat vast onderdeel zal vormen van de juridische opleidingen in de lidstaten. Ook belegt de Raad van Europa bijeenkomsten op hoog niveau met nationale rechtsprekende en beleidsbepalende instanties, waarin uitleg over de eisen van het EVRM en advies over noodzakelijke hervormingen en tenuitvoerlegging van Hofuitspraken wordt gegeven. Daarnaast kan in dit verband worden gewezen op de instelling, in 2002, van de *European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ)*, met als taak het verbeteren van de kwaliteit en effectiviteit van rechtsstelsels in de lidstaten, via de uitvoering van vergelijkende evaluatiestudies en assistentieverlening aan lidstaten die te kampen hebben met knelpunten op dat gebied. Ten slotte is een belangrijke rol weggelegd voor de Venetië-commissie, een onafhankelijke groep deskundigen die adviseert over constitutionele en andere belangrijke legislatieve kwesties in de lidstaten.

Wat de monitoring betreft zijn de volgende elementen van belang. De reeds onder artikel 46, tweede lid, EVRM bestaande toezichhoudende verantwoordelijkheid van het Comité van Ministers is uitgebreid met de bevoegdheid van het Comité om verzuim van een lidstaat in de tenuitvoerlegging van een Hofuitspraak als zelfstandige verdragsschending aan het Hof voor te leggen. Daarnaast is, tegelijk met Protocol nr. 14, door het Comité van Ministers een resolutie aangenomen waarin het Hof wordt opgeroepen in zijn uitspraken expliciet aan te geven wanneer het in een lidstaat een structurele verdragsschending ontwaart. De resolutie roept het Hof voorts op dergelijke uitspraken ter kennis te brengen van de Parle-

mentaire Assemblée, de Secretaris-Generaal en de Commissaris Mensenrechten van de Raad van Europa. Het Hof heeft inmiddels al diverse malen gevolg gegeven aan de resolutie. Nu de leden van de fractie van de PvdA specifiek het voorbeeld van Tsjetsjenië noemen merkt de regering op dat zij zich er in EU-kader sterk voor heeft gemaakt de naleving van Hofuitspraken expliciet onderdeel te doen uitmaken van de mensenrechtendialoog met Rusland. De Stuurgroep Mensenrechten van het Comité van Ministers, ten slotte, is belast en thans doende met de monitoring van de tegelijk met Protocol nr. 14 aangenomen, tot de lidstaten gerichte aanbevelingen.

De leden van de fractie van de PvdA vragen voorts hoe de Nederlandse regering er in de toekomst zorg voor gaat dragen dat Hofuitspraken met de grootst mogelijke voortvarendheid ten uitvoer worden gebracht en dat er geen tijd verloren gaat, zoals, aldus deze leden, het geval was met de «*interim measures*» inzake Somaliland en Puntland.

In antwoord hierop merkt de regering allereerst op dat zij Hofuitspraken waarin een verdragsschending door Nederland is geconstateerd steeds met de grootst mogelijke voortvarendheid ten uitvoer legt. Vanzelfsprekend kan het voor de snelheid van tenuitvoerlegging veel verschil maken of deze bestaat uit de betaling van een geldbedrag aan de klager, dan wel uit bijvoorbeeld wetswijziging.

Voorts wordt opgemerkt dat de kwestie van de «*interim measures*» van een andere orde is. «*Interim measures*» zijn geen Hofuitspraken en worden dan ook niet genoemd in het EVRM, noch in Protocol nr. 14, maar in de procedureregels, opgesteld door het Hof zelf. Wel heeft het Hof in zijn jurisprudentie inmiddels bindende kracht aan zijn «*interim measures*» toegekend. Reeds voorafgaand aan die jurisprudentie beschouwde de regering de «*interim measures*» de facto als bindend en gaf zij er dan ook steeds onverwijld gehoor aan. Waar de leden van de fractie van de PvdA spreken van verloren tijd met betrekking tot Somaliland en Puntland, zullen zij doelen op de onzekerheid die in 2004 enige tijd bestond over de vraag of een in een individueel geval opgelegde «*interim measure*» algemene gelding diende te hebben voor individuen in een vergelijkbare situatie als de betreffende klager, nu de «*interim measure*», zoals gebruikelijk, een motivering ontbeerde. Nadat het Hof vervolgens in een andere zaak een opgelegde «*interim measure*» wél van een motivering voorzag, is daaraan algemene gelding voor vergelijkbare gevallen toegekend. Van enig gebrek aan voortvarendheid van regeringszijde was dan ook geen sprake.

De leden van de fractie van de VVD, ten slotte, vinden dat de regering te gemakkelijk voorbij gaat aan de verwachte stijging van de werklast voor de Hofgriffie, die van Protocol nr. 14 uitgaat en vragen of het niet verstandig zou zijn met de inwerkingtreding van het Protocol te wachten totdat de maatregelen binnen de griffie voldoende zijn uitgekristalliseerd. Voorts vragen zij naar de huidige stand van zaken binnen de Raad van Europa op dit terrein en of er uitzicht op een oplossing voor de griffie is. De regering onderschrijft de verwachting van deze leden dat Protocol nr. 14 tot een hogere werklast voor de griffie zal leiden. Van uitstel van inwerkingtreding mag echter geen sprake zijn. Ratificaties en organisatorische voorbereiding dienen hand in hand te gaan, anders bestaat het risico dat beide processen vertraging oplopen en daarmee is de aanpak van de problematiek niet gediend. Overigens treedt het Protocol pas in werking na ratificatie door alle Partijen bij het EVRM (medio september 2005 hebben 44 lidstaten bij het EVRM het Protocol ondertekend en daarvan hebben 17 staten het Protocol geratificeerd). Over de huidige stand van zaken binnen de Raad van Europa op dit terrein kan het volgende worden opgemerkt. Op 30 juni 2005 diende de President

van het Hof een budgetvoorstel in voor de jaren 2006 tot en met 2008. Daarin wordt onder meer een permanente uitbreiding van de griffie met 75 medewerkers per jaar gedurende drie jaren voorgesteld, derhalve 225 medewerkers is totaal. Dit aantal is gebaseerd op de maximale absorptiecapaciteit van de griffie van nieuwe medewerkers. Onder de overige voorgestelde maatregelen valt onder meer de instelling van een speciale afdeling ter afhandeling van de reeds bestaande achterstand. Het voorstel van de President wordt thans bestudeerd in de Raad van Europa en op korte termijn wordt een voorstel van de Secretaris-Generaal aan het Comité van Ministers verwacht. Van het voorstel van de President kan, in ieder geval op de middellange termijn, een aanzienlijke verlichting van het werk van de griffie worden verwacht.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
B. R. Bot