

Heijne Makkreel

De onduidelijkheid waarom het hier gaat, betreft de vraag welke fondsen de eigenaar van een bij een aanvaring schadeveroorzakend schip moet stellen wanneer er samenloop is van schade, direct veroorzaakt door de aanvaring en schade, veroorzaakt door gevaarlijke stoffen aan boord van het aanvarende schip. Bijvoorbeeld...

De **voorzitter**: Ik verzoek de leden, hun gesprekken iets te dempen, zodat de spreker in ieder geval de indruk heeft dat er naar hem wordt geluisterd!

De heer **Heijne Makkreel** (VVD): Voorzitter! Het is mij al vaker gebleken dat deze materie niet bij de gehele Kamer buitengewoon veel belangstelling ondervindt, maar goed. Ik vervolg mijn betoog.

Bijvoorbeeld: schip A heeft schuld aan een aanvaring waarbij het aanvaringsschade veroorzaakt aan het voorschip van schip B. Tevens komen er, als gevolg van die aanvaring, uit schip A gevaarlijke stoffen vrij die schade veroorzaken aan het achterschip van schip B en bovendien aan een nabijgelegen fabriek. Komt er dan één personenfonds en één zakenfonds, waaruit zowel de directe schade – in casu die aan het voorschip van schip B – als de gevaarlijkstoffschaade – in casu die aan het achterschip van schip B en aan de fabriek – vergoed moet worden, of komen er naast een "gewoon" personenfonds en een "gewoon" zakenfonds afzonderlijke personen- en zakenfondsen voor de gevaarlijkstoffschaade? Beide opvattingen zijn op basis van de teksten van de wet en van het CLNI-verdrag verdedigbaar. Deze vraag is in de schriftelijke voorbereiding reeds aan de orde geweest, maar de nota naar aanleiding van het verslag liet, zoals al gezegd, ruimte voor twijfel omtrent de vraag welke opvatting diende te prevaleren.

Wij hebben nu begrepen dat de regering het op zichzelf met ons eens is dat beide geschetste opties in beginsel mogelijk zijn, maar dat een beleidskeuze wordt gemaakt voor één personenfonds en één zakenfonds, met dien verstande dat in gevallen waarin zich gevaarlijkstoffschaade voordoet, deze fondsen groter zullen moeten zijn dan indien dat niet het geval is, en dat het voorschrijven van deze

verhoogde fondsen ingeval van gevaarlijkstoffschaade mogelijk zal worden gemaakt door het maken van het voorbehoud van artikel 18, eerste lid, CLNI-verdrag.

Als wij dit zo goed hebben begrepen, kan ik verklaren dat wij met deze keuze ook kunnen instemmen. Het lijkt ons echter wenselijk dat dit dan ook in de wetsgeschiedenis van dit deel van Boek 8 BW wordt vastgelegd. Wij achten het minder juist dat een stuk wetsuitleg zou moeten worden afgeleid uit de toelichting op het uitvoeringsbesluit. Tot het vastleggen van de uitleg die de formele wetgever aan de wet geeft, biedt deze openbare behandeling de laatste gelegenheid. Wij wachten dus de reactie van de minister met belangstelling af.

Nog een klein puntje tot slot, namelijk de vraag of het CLNI-verdrag, nadat het in werking zal zijn getreden, directe werking zal hebben. De heersende mening lijkt te zijn dat dit zo is. Is de minister het daarmee eens?

Minister **Sorgdrager**: Mijnheer de voorzitter! Allereerst wil ik opmerken dat ik het geheel eens ben met de heer Heijne Makkreel, wanneer hij stelt dat de wetsgeschiedenis moet blijken uit de parlementaire stukken. Deze openbare behandeling dient er dan ook toe, een onduidelijkheid weg te nemen die na de schriftelijke voorbereiding bij deze Kamer nog is blijven bestaan, zodat de bedoeling van deze wet later uit de Handelingen kenbaar is.

In het zojuist geschetste voorbeeld dat bij eenzelfde voorval enerzijds aanvaringsschade ontstaat en anderzijds schade wordt veroorzaakt door gevaarlijke stoffen, is de situatie inderdaad dat er één personenfonds en één zakenfonds worden gevormd, met dien verstande dat de bedragen van die fondsen hoger zullen zijn, omdat dergelijke stoffen veelal aanleiding geven tot hogere schades. Dat is mogelijk op grond van het CLNI-verdrag.

De vraag van de heer Heijne Makkreel of het CLNI-verdrag na inwerkingtreding rechtstreekse werking zou hebben, beantwoord ik onder verwijzing naar artikel 93 van de Grondwet bevestigend. Ik teken daarbij aan dat Nederland na Luxemburg het tweede land is dat

tot ratificatie overgaat. Voor inwerkingtreding van het CLNI-verdrag zijn echter drie ratificaties nodig, zodat van rechtstreekse werking nu nog geen sprake is.

Voorzitter! Ik dank u voor de mij geboden gelegenheid om deze duidelijkheid te verschaffen inzake deze inderdaad zeer technische materie. Ik hoop dat ik daarin dan ook ben geslaagd.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van:
- **het voorstel van rijkswet Goedkeuring van het op 11 mei 1994 te Straatsburg tot stand gekomen Elfde Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, betreffende herstructurering van het bij dat Verdrag ingestelde controlemechanisme, met Bijlage (Trb. 1994, 141 en 165) (23936, R1523).**

De **voorzitter**: Ik hoor dat de minister van Buitenlandse Zaken hier pas om 14.00 uur kan zijn, dus ik schors de vergadering tot die tijd.

De vergadering wordt van 13.45 uur tot 14.10 uur geschorst.

De beraadslaging wordt geopend.

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Het Europese verdrag tot bescherming van de rechten van de mensen en van de fundamentele vrijheden wordt internationaal beschouwd als het best functionerende systeem ter bescherming van grondrechten. Dat is met name te danken aan de kwaliteit van het systeem van toezicht waarbij uiteindelijk een hoog gerespecteerd college, namelijk het Europese Hof voor de rechten van de mens, bindende uitspraken doet over mogelijke schendingen van het verdrag. Er is dus alle reden, zuinig te zijn op het systeem van toezicht dat in dit verdrag is voorzien.

Hoewel wij het na moeizame onderhandelingen uitgewerkte compromis over de herstructurering van het toezichtmechanisme

Hirsch Ballin

aanvaarden, hebben wij zorgen over de toekomstige werking ervan die ik dadelijk zal toelichten. Vandaar dat wij de minister van Buitenlandse Zaken met nadruk willen vragen, met vooruitziende blik te letten op de risico's die het systeem loopt.

Daarbij gaat het met name om het volgende. De onderhandelingen over de herstructurering van het toezichtmechanisme werden gevoerd in een periode die in de tijd samenviel met de gesprekken gericht op toetreding van de landen in Midden- en Oost-Europa, landen die zich juist hadden ontdaan van het repressieve communistische bewind. Maar inmiddels is steeds duidelijker geworden hoezeer in die landen in Midden- en Oost-Europa de transformatie in een democratische rechtsstaat met vallen en opstaan verloopt.

Toetredingen tot de Raad van Europa en tot het Europese verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en van de fundamentele vrijheden komen tot stand terwijl dat proces van transformatie nog lang niet is afgesloten. Natuurlijk is er meer voortgang in het ene land dan in het andere. Over het geheel genomen is het bepaald nog geen afgeronde en afgelopen zaak.

De vraag die wij ons dus ook moeten stellen, is of het Elfde protocol dat wij vanmiddag bespreken wel voldoende bestand is tegen de gevolgen van die moeizame transformatie en de risico's die daarbij in het spel zijn. Ik wijs op een paar punten, om te beginnen op het belang van de kwaliteit van de voorafgaande nationale procedure. Juist in het systeem van één instantie, zij het met een soort interne appèlmogelijkheid, in het Elfde protocol is het van enorm belang dat in de voorafgaande nationale procedure de feitenvaststelling goed en betrouwbaar is verlopen. Op dat punt zou het echter bepaald te vroeg zijn, blind te varen op de manier waarop de procedures in alle onlangs of binnenkort toetredende lidstaten van de Raad van Europa en partijen bij het EVRM verloopt. Er zijn dus mogelijke onzekerheden bij het vaststellen van de feiten en daarmee een handicap voor het Hof in het toekomstig functioneren.

Verder noem ik de wachttijden in de procedures. Er moet rekening mee gehouden worden dat het langer zal duren dan wij tot nu toe

gewend zijn geweest, eer informatie boven water is gebracht in geval van een klacht over schending van het EVRM en vooral – en dat is misschien het ernstigste – is er het risico voor het toekomstig functioneren van het Elfde protocol door overstrooming van het nieuwe Hof met klachten. Daarbij moeten wij met name denken aan de mogelijkheid dat er grote aantallen klachten zullen komen wanneer ook voor de Russische Federatie het verdrag eenmaal werkt. Dreigt naast verstopping van de rechtsgang dan niet ook dat het Hof in nieuwe samenstelling zich genoopt zal voelen om "the margin of appreciation" terzake van de naleving van het verdrag nog verder op te rekken? Dat is een doctrine die nu al op kritiek is gestoten, ook van binnenuit, en die mogelijk in de toekomstige verhoudingen ten overstaan van klachten van de nieuwe partners onder druk zal komen te staan. Ik bedoel dan een oprekkende druk. Daarmee zijn een paar vragen aangeduid die het niet overbodig maken – hoezeer wij ook, zoals gezegd, het Elfde protocol aanvaarden en ondersteunen – nu reeds stil te staan bij mogelijke risico's wanneer het aankomt op de uitvoering daarvan.

Dan wat betreft het protocol zelf. Het vindt zijn aanleiding in de noodzaak om beter om te gaan met de groeiende werklust die nu de Europese Commissie en het Europese Hof voor de rechten van de mens bereikt. Maar of het protocol ook werkelijk zal werken, is onzeker, zolang ook maar één staat die partij is bij het EVRM de ratificatie van het protocol achterwege laat. Hoe beoordeelt de regering de vooruitzichten voor ratificatie, tijdige ratificatie uit praktisch oogpunt, met name ten aanzien van Turkije? Ons bereiken berichten dat zich in dat opzicht een risico voordoet.

Is er geen groeiend gevaar dat het nieuwe Hof – als gevolg van de intussen almaar doorgroeiende werklust, terwijl het Elfde protocol nog niet in werking is getreden – meteen al met een schier onoplosbaar probleem wordt geconfronteerd? Als wij met deze risico's rekening moeten houden, is er dan niet ook aanleiding voor de Nederlandse regering om voorzorgsmaatregelen te bepleiten ten aanzien van de toerusting van het Hof? Het Hof kun je natuurlijk niet alsnog in een andere structuur brengen dan

voorzien is in het Elfde protocol, maar het is wel denkbaar dat er in de sfeer van de ondersteuning van het Hof voorzorgsmaatregelen worden genomen, gelet op de risico's die ik zo-even aanduidde.

Dan vragen wij de regering om haar oordeel te geven over een paar andere aspecten van de context waarbinnen het nieuwe Hof zijn taak zal moeten aanvaarden. Een punt dat de minister van Buitenlandse Zaken uiteraard tegenkomt bij de voorbereidingen van de herziening van het Verdrag van Maastricht op de IGC, is de mogelijke toetreding van de Europese Gemeenschappen tot het EVRM. De uitspraak die het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen eerder dit jaar heeft gedaan, maakt het nodig dat er in het kader van intergouvernementeel overleg een uitspraak wordt gedaan over de toetreding, nu het Hof ervan uitgaat – terecht of ten onrechte – dat op grond van de huidige stand van het communautaire recht toetreding tot het EVRM niet mogelijk is. Wordt dit inderdaad betrokken bij de voorbereidingen van het voorbereidend overleg van de Intergouvernementele Conferentie en hoe beoordeelt de regering thans de vooruitzichten ten aanzien van betrokkenheid van de Unie, de Europese Gemeenschappen om preciezer te zijn, bij het EVRM?

Wij waarderen het dat de regering, blijkens de memorie van antwoord, niet negatief staat tegenover het verbindend verklaren van interimmaatregelen, maar de regering wijst er wel op dat de vooruitzichten op een protocol, een amenderend protocol ten aanzien van het EVRM, nihil zijn. Nu is een amenderend protocol niet de enige mogelijkheid om in interimmaatregelen met bindende kracht te voorzien. Denkbaar zou ook zijn een facultatief protocol voor die staten die bindende interimmaatregelen hangende de klacht willen accepteren. Op dat punt vonden wij het antwoord in de memorie van antwoord niet geheel overtuigend. Een amenderend protocol moet inderdaad praktisch uitgesloten worden geacht, maar zou niet uit een oogpunt van werkzaamheid van het rechtenbeschermingssysteem van het verdrag een facultatief protocol overwogen kunnen worden?

Ten slotte vonden wij het antwoord van de regering inzake de bescherming van de minderheden

Hirsch Ballin

niet geheel bevredigend. De regering brengt naar voren dat dit eigenlijk buiten de opzet van de bepalingen van het EVRM omgaat en wijst op overleg om daar iets aan te doen via een protocol. Ik heb begrepen – ik ontleen deze kennis aan berichtgeving in het NJCM-bulletin van 21 maart 1996, blz. 446 – dat het Comité van ministers heeft besloten om het overleg over een additioneel protocol bij het EVRM ter bescherming van culturele rechten van minderheden te staken. Wat is de houding van de regering terzake van het staken van de voorbereidingen van zo'n protocol?

Voorzitter! Wij zien met belangstelling uit naar het antwoord van de regering.

□

De heer **Jurgens** (PvdA): Mijnheer de voorzitter! Ik sluit mij graag aan bij het eerste deel van het betoog van de heer Hirsch Ballin. Ook bij onze fractie bestaan zorgen over dit unieke instrument in Straatsburg, uniek in die zin, dat een internationaal Hof zoveel invloed heeft op een zo belangrijk onderwerp als de mensenrechten. De minister kan ons wat dit betreft ook niet geruststellen, want hij is ook gebonden aan het feit, dat de ontwikkeling van de Raad van Europa met zich heeft gebracht dat er intussen veertig leden zijn. De voorbereidingen van hetgeen thans aan de orde is zijn getroffen in de periode, waarin de traditionele leden van de Raad van Europa West-Europese landen waren, die een gemeenschappelijke juridische traditie hebben. Dat zal nu wel eens anders kunnen worden. Dat is zeker een reden voor die zorg. Ik ben blij, dat de heer Hirsch Ballin dat zo welsprekend in dit huis heeft verwoord.

Voorzitter! Het wetsvoorstel ligt er nu al twee jaar. De Tweede Kamer heeft te kennen gegeven, dit uitdrukkelijk aan toestemming te onderwerpen. De Wet inzake de goedkeuring van verdragen maakt het mogelijk dat een zaak van deze importantie in feite stilzwijgend ter goedkeuring aan beide Kamers der Staten-Generaal kan worden aangeboden. Ik maak een vergelijking: in de derde fase van de Wet op de rechterlijke organisatie bestaat het voornemen om de rechtsprekende taak van de Raad van State af te schaffen. Als dat zou worden

voorgelegd aan beide Kamers ter stilzwijgende goedkeuring, dan zouden beide Kamers de indruk hebben dat de regering te weinig respect voor wezenlijke staatszaken heeft. Toch is dat wat hier gebeurt. Hier wordt een wezenlijke wijziging van ons rechterlijk systeem – het allerhoogste wat de mensenrechten betreft: het Hof in Straatsburg – bij verdrag ter stilzwijgende goedkeuring aan beide Kamers voorgelegd. Ik ben blij dat de collega's aan de overzijde hebben gevraagd om uitdrukkelijke goedkeuring. Hoewel het in het kader van de Wet inzake goedkeuring van verdragen toegestaan is op deze wijze met beide Kamers om te gaan, is het toch verstandig om met name verdragen die directe werking hebben en van enige importantie zijn binnen Nederland sua sponte ter uitdrukkelijke goedkeuring aan de Kamers voor te leggen. Het maakt een betere indruk dan wat thans is gebeurd. Het is overigens geheel te goeder trouw. De Wet inzake goedkeuring van verdragen was in 1994 nog nieuw. Ik kan mij echter voorstellen dat je een dergelijke zaak niet ter stilzwijgende goedkeuring voorlegt. Anders moet toch een Grondwetswijziging worden bevorderd, dat wij de rechterlijke organisatie ook op die wijze afhandelen. Dan zijn wij veel sneller klaar dan wij meestal zijn.

Ik sluit mij aan bij de vraag van de heer Hirsch Ballin over de nieuwe leden van de Raad van Europa. Wanneer zijn ze bereid dit protocol te ondertekenen en goed te keuren? Uit de memorie van antwoord blijkt, dat er in mei 1993 32 goedkeuringen waren. De Nederlandse en de Ierse ontbreken. Sindsdien zijn er ook nog nieuwe leden toegetreden. Wij komen dan aan een totaal van veertig staten die überhaupt dit protocol bij het EVRM zullen moeten goedkeuren. Rusland moet dit voor februari 1997 doen, Kroatië voor augustus 1997, naar ik aanneem. Kortom, de kans is niet gering dat alsnog blijkt dat een van de landen niet goedkeurt en dat alle goede bedoelingen die bij dit wetsvoorstel aan de orde zijn, worden doorkruist. In dat geval zal een andere oplossing moeten worden gezocht, bijvoorbeeld de door de heer Hirsch Ballin gesuggereerde optie, namelijk het zodanig versterken van de bijstand aan de rechters in Straatsburg dat zij de huidige werklust aankunnen. Is deze kwestie in het Comité van

ministers aan de orde geweest? Is er een plan voor de situatie wanneer blijkt dat een van de staten, partij bij het EVRM, het protocol niet goedkeurt?

Voorzitter! Vervolgens richt ik mij op het punt van het interne appèl, waarbij de president in twee rollen aanwezig is. De vraag zal zich kunnen voordoen dat het Procola-arrest, gewezen ten aanzien van de Raad van State van Luxemburg, door het Hof in Straatsburg op zichzelf moet worden toegepast. Het betreft een situatie waarvan het Hof zelf zegt dat een en ander in strijd is met artikel 6 dat handelt over het hebben van een "fair trial". De vraag is of het gestelde in dit artikel niet in strijd is met de gedachte dat dezelfde rechter twee keer bij dezelfde zaak is betrokken. Het Hof zal met die vraag worden geconfronteerd bij het interne appèl. De minister behoeft die vraag niet te beantwoorden maar bij de eerste de beste uitspraak van het Hof in de nieuwe situatie zal ik met veel genoegen de motivering van het Hof lezen wanneer een van de partijen de president van het Hof heeft gewraakt op basis van de eigen rechtspraak van het Hof zelf.

□

Minister **Van Mierlo**: Mijnheer de voorzitter! Ik dank de geachte afgevaardigden voor hun buitengewoon waardevolle opmerkingen die de regering naar vermogen zal beantwoorden en in elk geval zal "meenemen". Immers, wij verkeren in de situatie waarin met betrekking tot het protocol zelf niet meer de vruchten kunnen worden geplukt van de wijze opmerkingen die hier zijn gemaakt. Echter, bij de toepassing en in de praktijk zou dat zeker wél het geval kunnen zijn.

De heren Hirsch Ballin en Jurgens hebben hun zorgen uitgesproken naar aanleiding van de vraag of het nieuwe Hof wel voldoende zal zijn toegerust om tot een behoorlijke feitenvaststelling te komen. In de huidige situatie is het al zo dat het Hof bij de feitenvaststelling in belangrijke mate afhankelijk is van de medewerking van partijen, de klager en de desbetreffende lidstaten. Dit zal ook in de toekomst zo zijn. De schriftelijke fase van de procedure is daarop gericht, maar ook een hoorzitting kan wat dit betreft een belangrijke rol spelen. Het komt regelmatig voor dat de

Van Mierlo

feiten die de klager aandraagt, door de aangeklaagde staat worden ontkend. Ook in de huidige situatie moeten Commissie en Hof daarover vaak zélf een beslissing nemen.

In geval van ernstige twijfel kunnen zij een onderzoekscommissie uitsturen. Lidstaten zijn verplicht, ook onder het Elfde protocol, artikel 38, daaraan medewerking te verlenen. Natuurlijk zal het vaststellen van de feiten in Straatsburg eenvoudiger zijn, wanneer er een behoorlijk nationaal dossier bestaat; vanzelfsprekend zal dat in de meeste staten verschillend zijn.

Zoals het de heer Hirsch Ballin overbekend is, was de regering aanvankelijk voorstander van twee instanties, hetgeen mede werd ingegeven door de wens om de fase te behouden waarin, zij het onder grote druk, een behoorlijke feitenvaststelling kon plaatsvinden. Toen er gekozen werd voor één enkel Hof, was het voor eenieder duidelijk dat die rol van de huidige Commissie ook in de nieuwe constructie naar behoren zou moeten kunnen worden vervuld. Daarom werd besloten op dit punt de bestaande commissieprocedure volledig over te nemen in het Elfde protocol. Ontegenzeggelijk zal de werkdruk in de fase van de feitenvaststelling alleen maar toenemen, nu naar verwachting het totale aantal klachten nog fors zal stijgen met het toetreden van de nieuwe lidstaten uit Midden- en Oost-Europa.

Bij de totstandkoming van het Elfde protocol is er uitdrukkelijk voor gekozen om de bestaande toetsingsnormen, de criteria voor ontvankelijkheid, niet te wijzigen. Die criteria hebben inmiddels geleid tot veel belangrijke jurisprudentie, die zeker ook voor het nieuwe Hof een essentieel uitgangspunt is. Ik ben overigens van mening dat de bescherming van het individu, dat wil zeggen zijn toegang tot Straatsburg, vooralsnog niet moet worden beperkt onder druk van de toestroom van het aantal klachten. Tegenover al die individuen, met name in Midden- en Oost-Europa, die al zo lang uitkijken naar een behoorlijke rechtsbescherming, valt een drempelverhoging niet te rechtvaardigen. Wij zullen dan maar moeten zorgen, dat wij ons huis zelf op orde krijgen.

De griffie van het nieuwe Hof zal dan ook voldoende moeten zijn toegerust om aan alle voorzienbare

problemen het hoofd te kunnen bieden. Daar worden op dit moment voorstellen voor uitgewerkt door de secretaris van de huidige Commissie en de griffier van het huidige Hof. Zodra deze voorstellen op tafel liggen, zullen zij grondig moeten worden bestudeerd op hun realiteitsgehalte. Dat zal zeker niet gebeuren in een beperkte kring van oorspronkelijke lidstaten van de Raad van Europa. Een dergelijk exclusief overleg zou niet meer passen in het huidige tijdsgewricht en zou ook totaal verkeerd begrepen worden door juist die nieuwe lidstaten, die er overigens blijk van hebben gegeven het zeer serieus te menen met de bescherming van fundamentele rechten en de toekomst van het Straatsburgse mechanisme.

Door een fusie van de Commissie en het Hof, met de daarbij behorende staven, ziet prof. Schermers, tot voor kort lid van de Commissie, overigens een voldoende grote griffie ontstaan. Ik citeer een stukje uit het NJCM-bulletin van eerder dit jaar. Hij schrijft daar: "Door de samsmelting van Commissie en Hof zullen ook de staven samsmelten, terwijl de werkzaamheden in feite worden beperkt tot datgene wat nu de Commissie ook doet. Omdat de huidige staf van het Hof ook kan worden ingezet bij de behandeling van klachten in eerste aanleg, zal de productiviteit toenemen. De combinatie van de staven van Commissie en Hof lijkt de belangrijkste winst."

Het is zo dat ook in de oude procedure en in de nieuwe procedure met de comités wordt gewerkt die de eerste beoordeling doen van de feiten en uiteindelijk het eerste ontvankelijkheidsoordeel bepalen, maar dat gebeurt nu met een grotere capaciteit. Ik geloof dat dit het beste antwoord is dat ik kan geven. Zonder over de definitieve geruststelling te beschikken die ik graag zou hebben maar die alleen door de praktijk kan worden geleverd, is dit toch het meest geruststellende deel van het vooruitzicht.

Zowel de heer Hirsch Ballin als de heer Jurgens heeft gewezen op het probleem van de onwillige lidstaat. Ik zeg eerlijk dat ik daar nog geen antwoord op heb. Terecht werd erop gewezen, dat alle landen die partij zijn bij de Europese conventie, het Elfde protocol moeten hebben geratificeerd alvorens het in werking kan treden. Het lijkt mij op dit

moment niet het juiste ogenblik om te speculeren over de vraag of een of meer lidstaten de inwerkingtreding moedwillig zouden willen blokkeren. Er zijn nu nog negen staten die geen partij zijn bij het protocol, waaronder Nederland. In al die landen is de goedkeuring nu onderwerp van de nationale procedure. Vijftientig landen zijn ons al voorgegaan. Ik geef toe, dat je dat risico loopt bij alles wat met consensus moet gebeuren. Tegenover het verlangen om nu al voorzorgsmaatregelen te nemen, kan ik slechts het volgende inbrengen. Wanneer een staat alle andere staten zou verhinderen om het protocol toe te passen, is eigenlijk de beste voorzorgsmaatregel alsdan de politieke druk hoog op te voeren. Met andere woorden, ik ontken het probleem niet. Ik vind het ook verstandig om er aandacht aan te geven en in die zin is ook genoteerd wat hier gezegd is. Maar het beste antwoord is de hoogst mogelijke politieke druk wanneer het zich gaat voordoen.

Ik wil nog iets zeggen over de kwestie van het toetreden van de EU tot de Europese conventie. De Kamer weet dat het advies van het Hof, waarnaar ook is verwezen, niet positief was. Bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht is de Europese Gemeenschap niet bevoegd toe te treden tot het EVRM. Dat heeft ertoe geleid dat in de IGC-onderhandelingen bekeken wordt hoe de bescherming van de mensenrechten in de Unie verder verankerd kan worden. Op zichzelf vindt die bescherming van de mensenrechten ook plaats, maar er is een behoefte om deze steviger, zichtbaarder en daardoor ook met meer getuigenis te verankeren in het Europees Verdrag. Naar de mening van de regering vindt toetsing van de EG-regels aan grondrechten op adequate wijze plaats. Daarin wordt niet tekortgeschoten. Een van de mogelijkheden om de basis waarop dit Luxemburgse Hof dit doet, explicieter in het Verdrag op te nemen en te verankeren zou zijn – op dit moment werkt de Nederlandse regering daaraan in de onderhandelingen over de IGC – om de band tussen het Europese Unieverdrag en het Europees Verdrag voor de rechten van de mens meer prominent in het chapeau van het Europese Unieverdrag op te nemen en wel door gebruik te maken van de combinatie tussen artikel f waarin

Van Mierlo

het grondbeginsel van respect voor de mensenrechten is vastgelegd en artikel I dat handelt over de bevoegdheden van dat Hof. Zoals gezegd, is deze vorm van rechtsbescherming binnen de Europese Unie nog voorwerp van onderhandeling. Als dit tot stand zou komen en als er voor de Europese zaken een capaciteit op dit punt voor het Luxemburgse Hof zou worden gecreëerd, zou dat ook weer tot een ontlasting leiden van het Straatsburgse Hof. Ik geef toe dat het gaat over minimale porties, maar soms moet je in het kleine je troost kunnen vinden.

Voorzitter! De margin of appreciation ligt inmiddels al in grote mate vast. Er zijn op dit moment geen tekenen dat het Hof deze marge al te zeer zal oprekken. In de jurisprudentie is de laatste jaren de tendens waarneembaar, dat er een beperktere bevoegdheid van staten komt om de rechten uit het EVRM-verdrag volgens eigen inzichten toe te passen.

Er is gevraagd naar de positie van de Nederlandse regering met betrekking tot het minderhedenprotocol. Wij zijn daar een voorstander van. Veel van die onderhandelingen hebben zelfs onder Nederlands voorzitterschap plaatsgevonden. Op dit moment blijkt er te weinig overeenstemming, zelfs over de definitie van minderheid, om er een rechtens afdwingbaar recht aan te verbinden.

Voorzitter! Nederland ziet op dit moment weinig in een facultatief protocol gericht op bindende interimmaatregelen. Niet omdat Nederland zelf niet een dergelijke verbindendheid zou wensen, maar omdat in de onderhandelingen over het Elfde protocol heel duidelijk is gebleken dat daarvoor geen enkele meerderheid te vinden is. Dan is zelfs het initiëren van een facultatief protocol niet echt wenselijk.

Ik kan deze Kamer nog mededelen, voorzitter, dat ik in het debat in de Tweede Kamer heb toegezegd, het parlement jaarlijks een handzaam overzicht te zullen toezenden van de belangrijkste Straatsburgse uitspraken, met de consequenties daarvan voor de Nederlandse wetgeving. In overleg met het ministerie van Justitie is inmiddels besloten het Studie- en informatiecentrum mensenrechten in Utrecht opdracht te verlenen om zo'n jaarlijks rapport op te stellen. Het

instituut is daarvoor heel goed toegerust, aangezien het de beschikking heeft over zowel de internationale en nationale mensenrechtenjurisprudentie, alsook over de gezaghebbende commentaren en annotaties die vaak indicaties geven van nationaal te verwachten problemen. Het ligt in mijn bedoeling het overzicht bij aanvang van ieder nieuw parlementair zittingsjaar toe te sturen.

Voorzitter! De heer Jurgens heeft gevraagd, of het niet juister zou zijn dit soort importante verdragen sua sponte ter goedkeuring voor te leggen. Ik weet niet, of er eigenlijk iets gezocht moet worden achter het feit dat wij gewoon de regels volgen en het aan de volksvertegenwoordigers laten om vast te stellen dat het gaat om iets van majeure orde. Het staat nu eenmaal sinds 1952 in de wet. De stilzwijgende procedure is nooit gewijzigd. Ik wil er wel eens naar kijken. De heer Jurgens ziet er meer een gebaar in van de regering, als de regering zelf zegt: het is zo belangrijk, ik wil er met de volksvertegenwoordiging over praten. Daar is ook iets voor te zeggen. Ik zal ernaar kijken. Ik zal eens bezien, wat het de facto betekent. Maar laten wij eerlijk zijn, er hoeft geen debat meer of minder plaats te vinden wanneer wij onze opvatting ten dezen zouden wijzigen.

□

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Voorzitter! Ik dank de minister van Buitenlandse Zaken voor zijn antwoord en voor de mededeling die hij hier heeft herhaald over de jaarlijkse rapportage van belangrijke arresten van het Hof. Die rapportage zal inderdaad heel waardevol zijn om de betekenis voor de Nederlandse rechtsorde in beeld te brengen.

Dit raakt een vraag die ook even bij de schriftelijke voorbereiding van dit debat aan de orde is geweest, namelijk het effect van de arresten van het Hof. De regering leek toen van een wat beperkte opvatting uit te gaan ten aanzien van de effecten van arresten van het Hof, namelijk dat het moet worden betrokken op de arresten die Nederland betreffen. Maar in de rechtsontwikkeling – ik denk met name aan het arrest van de Hoge Raad van 10 november 1989 – zijn aanknopingspunten te vinden voor een ruimere opvatting over de betekenis van de arresten van het

Hof. Men noemt dat wel de incorporatietheorie. Ik neem aan dat de door de minister genoemde rapportage arresten betreft ongeacht het land waarop zij betrekking hebben. Als dit het geval is, biedt dat een goed aanknopingspunt om in de gedachtewisseling tussen regering en Staten-Generaal te beoordelen of er andere arresten zijn dan arresten Nederland betreffende die tot wetwijziging aanleiding moeten geven. Dus die toezegging is zeker ook van praktisch belang voor het verkeer tussen regering en Staten-Generaal naar aanleiding van jurisprudentie van het Hof.

Ik dank de minister voor zijn invoelende reactie op onze zorgen inzake de werklust van het Hof. Hij heeft daarbij ter geruststelling gewezen op de mogelijkheid om de ondersteunende diensten van Commissie en Hof in elkaar te schuiven. Ik betwijfel toch ernstig of dat voldoende geruststelling is. Immers, de diensten zijn nu bezig met de behandeling van de klachten die binnenkomen bij het huidige bestand van staten, staten die bovendien vaak al heel lang gewend zijn om in hoge mate te werken in de geest van het verdrag. Nu tekent zich echter af dat landen met enorme aantallen inwoners partij zullen worden. De minister wees zelf op de toetreding van de Russische Federatie. Daarbij moet er rekening mee worden gehouden dat er meer en moeilijker klachten naar voren komen. Uiteraard zijn wij het volstrekt met de minister eens dat drempelverhoging niet het antwoord kan zijn. Wij hebben die mogelijkheid niet eens genoemd. Maar dan moet je je wel tijdig afvragen of de toerusting voldoende zal zijn. Daarom vraag ik de minister expliciet of hij verder wil gaan dan de verwijzing naar de hoop die kan worden ontleend aan het in elkaar schuiven van de diensten en of hij in het overleg met zijn ambtgenoten – het Comité van ministers van de Raad van Europa – ter sprake wil brengen dat tijdig anticiperend maatregelen moeten worden genomen inzake de toerusting van het Hof.

Voorzitter! Uit het antwoord van de minister heb ik begrepen dat het in ieder geval niet aan Nederland heeft gelegen dat er op dit moment niet verder wordt gewerkt aan het protocol inzake de culturele rechten van minderheden. Misschien komt er

Hirsch Ballin

ooit een beter moment. Wat de relatie van de Europese Gemeenschappen tot het verdrag betreft betwijfel ik of het nodig is om nu de weg in te slaan die de minister zojuist heeft geschetst. Het is een creatieve benadering om het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen dan maar een taak te geven bij de uitleg van het Verdrag. Ik kan evenwel in het advies van het Hof van Justitie zelf niet lezen dat dit nodig zou zijn. Er wordt geconcludeerd dat er een hoop onopgehelderde vragen zijn. Als er nu eens aan zou worden gewerkt om die vragen inzake de relatie tussen de Gemeenschappen en hun Hof en het EVRM op te helderen, dan zijn er misschien alternatieven mogelijk. Ik verwacht op dit moment geen antwoord dat ingaat op de details. Ik wil hier wel gezegd hebben en hoop ook te horen te krijgen dat er misschien toch mogelijkheden zijn om verder te werken langs de oorspronkelijk voorziene lijn van toetreding van de Europese Gemeenschappen tot het EVRM.

□

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter! Ik heb twee punten. Het eerste sluit aan bij de laatste opmerking van collega Hirsch Ballin. Het betreft de relatie tussen de twee belangrijke verdragsorganisaties binnen Europa, de Europese Unie en het EVRM. Ik heb de indruk dat men er nu naar zou streven om ondanks het advies van het Hof alsnog de Europese Unie partij te doen worden bij het EVRM. Dat geeft toch een probleem, waarbij ik wellicht dezelfde twijfels heb als de heer Hirsch Ballin. De vraag kan worden gesteld wiens uitspraak hiërarchisch hoger ligt, die van het Hof in Luxemburg of die van het Hof in Straatsburg. Als de Europese Unie lid wordt van het EVRM, dan zullen de Unie als organisatie en dus ook het Hof in Luxemburg zich moeten neerleggen bij de uitspraak van het Hof in Straatsburg. Ik heb zelf sterk de indruk dat de aarzelende houding van het Hof in Luxemburg tegenover toetreding is gebaseerd op het gegeven dat het dan althans in dit opzicht ondergeschikt zou worden aan het Hof in Straatsburg. De vraag is of het noodzakelijk is om die weg te gaan. In het kader van de IGC-voorbereidingen, die ook in de Eerste Kamer aan de orde zullen komen, wil ik graag terugkomen op

de vraag wat de meest wenselijke oplossing hiervoor is. De heer Hirsch Ballin geeft in ieder geval een weg aan die zeker gegaan moet worden bij het oplossen van de problemen die het Hof in Luxemburg zelf heeft vastgesteld.

Ten tweede: in mijn ervaring als lid van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa ben ik twee aardige zaken tegengekomen. Een van de weinige bevoegdheden van de Assemblee is de keuze van de rechters van het Hof. Wij hebben net drie maanden geleden een nieuwe Nederlandse rechter gekozen. De voordracht van de Nederlandse regering was een verrassing voor de leden van de Nederlandse delegatie. Wij kenden die niet van tevoren. Toen de voordracht werd rondgedeeld, vroegen de collega's: zijn dat goede kandidaten? Gelukkig kende ik hen alledrie en kon ik dat bevestigen. Ik wil toch pleiten voor een iets betere samenwerking tussen de Nederlandse regering en de Nederlandse delegatie bij de instantie die de keuze moet doen. Het was misschien goed geweest als wij van tevoren door de regering ervan op de hoogte waren gesteld dat zij van mening was dat deze drie kandidaten geschikt waren.

Iets serieuzer is dat wij een kleine aanvaring hebben gehad met de permanente vertegenwoordigers van het Comité van ministers in Straatsburg over een initiatief dat de Parlementaire Assemblee heeft genomen om voortaan, als het nieuwe protocol is aangenomen, op striktere wijze toezicht te houden op de kandidaatstelling en op onze keuze. Op dit moment is het een beetje een farce, zoals de voordracht door de Tweede Kamer van nieuwe leden van de Hoge Raad. Landen komen met een voorstel. Als de Duitse, Engelse of Franse regering een kandidaat voor het Hof in Straatsburg voorstelt, is er meestal geen enkele aanleiding om er ook maar een vraag over te stellen. Nu komen er natuurlijk landen met kandidaten over wie je die vragen wel zou kunnen stellen. Misschien is de neef van de president van het betrokken land wel een uitstekende neef, maar geen goede rechter. Kortom, wij wilden een systeem inbouwen waarin een commissie van de Parlementaire Assemblee de kandidaten ontvangt en toetst op onpartijdigheid en bekwaamheid. Dat stuitte op weerstand, zo is ons gebleken, in het

Comité van ministers. Wil deze minister als lid van dat Comité bevorderen dat uitvoering wordt gegeven aan deze gedachte die in de Parlementaire Assemblee leeft en die wij ook kunnen doorzetten als wij dat willen? Wil hij bevorderen dat niet wordt aangevoerd, zoals de permanente vertegenwoordigers deden in de laatste vergadering van de Assemblee, dat dit een erg kostbare aangelegenheid zou zijn? Het zou te duur zijn om 120 mensen te horen. In enige gespeelde verontwaardiging heb ik toen gezegd dat het te gek zou zijn als bij de benoeming van leden van een zo hoog Hof financiële overwegingen een reden zouden zijn om de leden zich niet van tevoren te laten presenteren aan een commissie, die zou moeten bezien of de kandidaten aan de minimumvoorwaarden voldoen. Is de minister bereid om als lid van het Comité van ministers te bevorderen dat dit initiatief van de kant van de Assemblee alle steun krijgt van het Comité van ministers?

□

Minister **Van Mierlo**: Voorzitter! Het ligt duidelijk in de bedoeling van de regering dat wij, als wij hiertoe overgaan, uitgaan van alle naar ons oordeel belangrijke arresten van alle landen. Wij willen inzicht hebben in de doorwerking van de Straatsburgse afspraken in de Nederlandse wetgeving. Dat speelt niet alleen bij zaken van Nederland.

Is de fusie van diensten wel voldoende geruststellend? Er zijn meer klachten. Dat is juist. Er zijn moeilijker klachten. Dat is ook juist. Er komen meer stafleden. Dat is ook juist. Als er te weinig stafleden zijn, is één criterium belangrijk: de criteria worden niet verlaagd, maar de consequenties worden getrokken en er wordt gezorgd voor meer stafleden. Dit is de ondergrond van waaruit de heer Hirsch Ballin spreekt. Hij heeft de Nederlandse regering in dezen geheel naast zich. Ik weet niet of hier al enige woorden aan gewijd zijn. Zo niet, dan zal ik het alsnog inbrengen. Wij moeten er niet door verrast worden als het zover is.

Is het nodig om de weg van het Verdrag te gaan? Zijn er geen mogelijkheden om toch toe te treden? Alles is natuurlijk op zichzelf mogelijk, maar toetreding betekent dat wij het hele EVRM moeten openbreken. Als de EU als geheel tot

Van Mierlo

het EVRM wil toetreden, moet het Verdrag gewijzigd worden.

Niets hoeft als je het niet wilt. Als je echter wel een betere verankering wilt, als je een zo dicht en zichtbaar mogelijke band wilt creëren, terwijl er geen schijn van kans is dat binnen de IGC gekozen wordt voor toetreding, dan is de Nederlandse opstelling, waarvoor nog geen meerderheid is verworven, maar waar wel een toenemende belangstelling voor bestaat, nog niet eens zo slecht. De discussie is nog open, maar er tekenen zich wegen af, zowel begaanbare als onbegaanbare. De weg van het lidmaatschap wordt als onbegaanbaar beschouwd, behalve door de twee of drie landen die daarvoor pleiten. Het zou mooi zijn, als het op een gemakkelijke manier zou kunnen.

De vraag wat dan de verhouding tussen de twee hoven wordt, vind ik, eerlijk gezegd, van ondergeschikte betekenis. Misschien speelt dit wel een rol in het negatieve advies van het Hof. Omdat ik dit van ondergeschikte betekenis vind, wil ik voortgaan op de weg die ik al heb aangegeven. Ik heb ook nog geen constructievere weg gehoord van de partners. Dit is ook het antwoord op de vraag van de heer Jurgens op dit punt.

De heer Jurgens heeft verder gesproken over de keuze van de rechters van het Hof. Het is een beetje ingewikkeld, omdat hij er zelf eigenlijk een voorbeeld van geeft dat het goed gewerkt heeft. Hij kon namelijk zelf een oordeel geven, al was dat volgens hem toeval. Dat is het echter minder. De voordracht van de Nederlandse rechters is voorgelegd aan de heer Verbeek als leider van de Nederlandse delegatie. Misschien heeft er dus ook tussen de parlementariërs te weinig contact plaatsgevonden. Ik wil graag het contact met de parlementariërs verbeteren, maar zij moeten dat onderling ook doen. Dat helpt altijd.

De heer Jurgens heeft gelijk met zijn uitspraak dat er nu landen komen die wij minder kunnen beoordelen, terwijl de zin van de beoordeling eerder toeneemt dan afneemt. Dat probleem kun je niet oplossen door met de Nederlandse regering een betere procedure af te spreken. Dat kun je alleen oplossen door ten principale de procedure te bespreken. En daar wil de Nederlandse regering graag bij helpen. Eerlijk gezegd, maak ik mij niet zo'n

zorgen over het contact tussen ons en de Nederlandse parlementariërs. Of dat nou een keer wat minder goed is, maakt niet zoveel uit. Je kunt gewoon afspreken dat je het zo goed mogelijk doet. Het moet echter wel structureel gedaan worden. Ik wil de heer Jurgens graag helpen met een voorstel op dit punt.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het voorstel van rijkswet wordt zonder stemming aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van:

- het wetsvoorstel Goedkeuring van de op 14 juni 1994 te Luxemburg tot stand gekomen Partnerschaps- en Samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Gemeenschappen en hun Lid-Staten, enerzijds, en Oekraïne, anderzijds, met Bijlagen, Protocol en Brieven, en de op 24 juni 1994 te Korfoe tot stand gekomen Overeenkomst inzake Partnerschap en Samenwerking waarbij een partnerschap tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun Lid-Staten, enerzijds, en de Russische Federatie, anderzijds, met bijlagen en Protocollen (24427).

De beraadslaging wordt geopend.

Voorzitter: Postma



De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Mijnheer de voorzitter! De CDA-fractie waardeert de totstandkoming van deze in juni 1994 ondertekende overeenkomsten, maar wil de ogen niet sluiten voor de obstakels die zich kunnen voordoen bij de volledige tenuitvoerlegging van partnerschap en samenwerking met de Oekraïne en de Russische Federatie. Daarbij kunnen trouwens – dat behoeft in deze maanden nauwelijks toelichting – de Oekraïne en de Russische Federatie niet over één kam worden geschoren. De situatie in de Oekraïne is onmiskenbaar stabielere en biedt dus betere vooruitzichten op verdere ontwikkeling. Er zijn voor de relatie tussen Nederland en de Oekraïne zeker mogelijkheden. De realisering daarvan begint zich al af te tekenen.

Soms zijn de contacten kleinschalig en niet gericht op handel en investeringen, waar deze verdragen met name op gericht zijn. Van stadgenoten in Tilburg vernam ik over de adoptie door het Tilburgse Mariaziekenhuis van een ziekenhuis in Lviv, in de Oekraïne. Dat is klein van schaal, maar potentieel is het voor de mensen van grote betekenis. Bij werkelijke partnerschap en samenwerking gaat het om meer dan hetgeen tot uitdrukkelijk komt in handelsbalansen.

Intussen is er ten aanzien van handel, industrie en landbouw in relatie tot de Oekraïne sprake van een interessante omstandigheid, want dat is een belangrijk landbouw- en industrieland. Nederland kan bijvoorbeeld op het terrein van de landbouwkundige expertise het nodige inbrengen. De eerste stappen op dit terrein zijn al gezet.

Wij vragen de regering of zij mogelijkheden ziet om het partnerschap met deze grote industrie- en landbouwstaat tot een speerpunt te maken in de opbouw van vertrouwen in de nieuwe Europese orde. Wij realiseren ons dat de Oekraïne problemen heeft, met als belangrijkste de energievoorziening. Het gaat dan niet alleen om de huidige plaats van kernenergie in de economie, maar ook om de afhankelijkheid van gasleveranties. Daarmee is de relatie weer gelegd tot de Russische Federatie, waar de situatie heel wat minder stabiel is. Wij nodigen de regering uit om met nadruk aandacht te besteden aan de betekenis van deze relaties via handel, industrie, landbouw en andere vormen van economisch verkeer in het kader van de ontwikkeling van de betrekkingen met de landen in het vroegere gebied van de USSR in het algemeen. Het gaat om de twee belangrijkste opvolgende staten. Ik wijs op het grote risico van de instabiliteit in de Russische Federatie. Het is dan des te belangrijker om, als er aanknopingspunten zijn voor de ontwikkeling van een stabiele relatie, die te grijpen.

Deze opmerkingen onderstrepen enerzijds het belang van de verdragen. Anderzijds geef ik ermee aan dat het vooral aankomt op de wijze waarop van de verdragsrelaties gebruik wordt gemaakt. Een onderscheid tussen het zo onzekere Rusland en de gelukkig heel wat stabielere, maar zich ook nog steeds ontwikkelende, in transitie-