

Vergaderjaar 2001–2002

## 28 100 (R 1705)

### **Goedkeuring van het op 4 november 2000 te Rome totstandgekomen Protocol nr. 12 bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (Trb. 2001, 18 en 173)**

#### Nr. 6

#### VERSLAG

Vastgesteld 22 maart 2002

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Met belangstelling hebben de leden van de PvdA-fractie kennisgenomen van het wetsvoorstel ter goedkeuring van het 12e Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Alvorens echter in te kunnen stemmen met dit wetsvoorstel zouden deze leden een reactie van de regering willen vernemen op de volgende vragen.

Zou alsnog uitgebreid in kunnen worden gegaan op de voorstellen die vanuit de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa zijn gedaan inzake de inhoud van dit Protocol, zoals bijvoorbeeld gebaseerd op het Rapport Jurgens. Wil de regering hierbij een overzicht geven van alle betreffende voorstellen van de Parlementaire Vergadering en ingaan op de strekking van de verschillende voorstellen. Wil de regering een inhoudelijke reactie geven op deze voorstellen en aangeven op welke wijze de regering zich al dan niet heeft ingezet om (delen uit) deze voorstellen gerealiseerd te krijgen. Wil de regering informatie geven over de wijze waarop in het Comité van Ministers van de Raad van Europa de voorstellen vanuit de Parlementaire Vergadering procedureel en inhoudelijk zijn behandeld. En wil de regering een politiek oordeel geven over de wijze waarop de voorstellen van de Parlementaire Vergadering uiteindelijk in het nu te ratificeren Protocol verwerkt zijn.

Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie of de regering kan aangeven op welke wijze en op welk niveau Nederland de afgelopen drie jaar vertegenwoordigd was in de bijeenkomsten van het Comité van Ministers? Hebben landen die niet vertegenwoordigd zijn op ministerieel niveau geen spreekrecht in deze bijeenkomsten? Op welke wijze is dat in voorkomende gevallen door de Nederlandse delegatie ondervangen? In welke van deze bijeenkomsten van het Comité van Ministers is de inhoud van Protocol 12 aan de orde geweest, c.q. is daarover besloten?

#### <sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Blaauw (VVD), Weisglas (VVD), De Hoop Scheffer (CDA), voorzitter, Van den Berg (SGP), Van Middelkoop (ChristenUnie), Valk (PvdA), Apostolou (PvdA), Verhagen (CDA), Hessing (VVD), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Hoekema (D66), Marijnissen (SP), M. B. Vos (GroenLinks), Dijkzma (PvdA), Van 't Riet (D66), Van den Doel (VVD), Koenders (PvdA), Verburg (CDA), Karimi (GroenLinks), Timmermans (PvdA), ondervoorzitter, Remak (VVD), Wilders (VVD), Molenaar (PvdA), C. Cörüz (CDA), Vacature (PvdA).  
Plv. leden: Dijkstal (VVD), Van Baalen (VVD), Van den Akker (CDA), De Graaf (D66), Rouvoet (ChristenUnie), Zijlstra (PvdA), Belinfante (PvdA), Eurlings (CDA), Cherribi (VVD), De Haan (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Van Bommel (SP), Harrewijn (GroenLinks), Gortzak (PvdA), Ter Veer (D66), Snijder-Hazelhoff (VVD), Albayrak (PvdA), Visser-van Doorn (CDA), Rosenmöller (GroenLinks), Bussemaker (PvdA), Rijjstra (VVD), Balemans (VVD), Duivesteyn (PvdA), Vacature (CDA), Van Oven (PvdA).

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het twaalfde protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Deze leden zijn met de regering van mening dat ondertekening van het protocol past binnen het – ook door de leden van de CDA-fractie onderschreven – na te streven actieve mensenrechtenbeleid. Tegelijkertijd is het deze leden opgevallen dat vijf van de vijftien lidstaten het protocol niet hebben ondertekend. Kan de regering nader aangeven waarom lidstaten als Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Zweden het protocol niet hebben ondertekend? De leden van de CDA-fractie menen dat het juist op het terrein van non-discriminatie en gezien de activiteiten die op dit vlak ook in het kader van de Europese Unie worden ontplooid, niet wenselijk is dat er verschillende standaarden worden gehanteerd binnen de Europese Unie.

Deze leden willen eveneens nadere informatie over de gevolgen van het protocol voor Nederland. In de toelichtende nota wordt gesteld dat het twaalfde protocol niets verandert aan de nationale wetgeving noch aan hetgeen waartoe de overheid nu reeds is verplicht. Gaarne wensen deze leden echter informatie over de consequenties van de mogelijkheid die het protocol biedt om te klagen bij het Europese Hof voor de rechten van de mens te Straatsburg over een breder terrein van ongelijke behandeling dan thans het geval is. Gelet op het feit dat een uitspraak van het Hof bindend is, menen deze leden dat er helderheid moet zijn over de consequenties. Zal een en ander – nu door de formulering van het tweede lid van artikel 1 van het protocol ook bijvoorbeeld subsidies onder de werking vallen – niet leiden tot eindeloze procedures over vermeende discriminatie bij het niet verlenen van een subsidie?

Ten slotte wensen de leden van de CDA-fractie te vernemen waarom Nederland zo sterk aan dit protocol hecht, nu er op grond van de bestaande Nederlandse wetgeving en ondertekende verdragen geen extra bescherming zal worden geboden tegen discriminatie door de inwerking-treding van dit protocol.

De leden van de fractie van D66 hebben met instemming kennis genomen van onderhavig wetsvoorstel. De leden van de fractie van D66 zijn verheugd over het feit dat de anti-discriminatiebepalingen worden uitgebreid in Protocol nr. 12 bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Het Verdrag zelf biedt slechts een beperkte bescherming tegen ongelijke behandeling. Het Protocol breidt de door het Verdrag geboden bescherming op de terreinen van gelijke behandeling en non-discriminatie uit. De leden van de fractie van D66 zijn verheugd over het feit dat het Protocol voorziet in een leemte van het Verdrag. Ook zijn deze leden verheugd over het feit dat de Raad van de Europa en zijn lidstaten een actief mensenrechtenbeleid blijven voeren. De leden van de fractie van D66 zijn tevreden over de instelling van het Koninkrijk om zich uit te spreken voor de meest ruime (ontwerp)tekst-variant van het Protocol. De fractieleden van D66 zijn verheugd dat ook het feitelijk optreden van overheidsorganen en het optreden van de overheid dat niet direct herleidbaar is tot een «recht», binnen het toepassings-bereik van het Protocol worden gebracht.

Met betrekking tot het compromis inzake het opnemen van de gelijkheids-clausule in de preambule van het Verdrag en niet in de tekst van het Protocol hebben de leden van de fractie van D66 de volgende vraag. Waarom wilden bepaalde lidstaten het gelijkheidsbeginsel niet opnemen in het Protocol? Kan de regering deze vraag beantwoorden in het licht van de overtuiging van de opstellers van het Protocol dat door de verplaatsing van het gelijkheidsbeginsel van de tekst naar de preambule de reikwijdte van het Protocol in beginsel niet wordt aangetast?

Het Protocol kent in beginsel slechts verticale werking. Een particulier kan een beweerde inbreuk op zijn fundamentele rechten en vrijheden door andere particulieren niet in een procedure bij het Europese Hof voor de

Rechten van de Mens aan de orde stellen. Er is een uitzondering op, aldus de toelichtende nota bij het wetsvoorstel, namelijk indien de verdragsstaat voor deze breuk aansprakelijk kan worden gesteld. Kan de regering aangeven wanneer sprake is van indirecte horizontale werking? Wanneer kan een staat aansprakelijk worden gehouden voor een inbreuk van een particulier door een particulier? Deze vragen zijn voor de leden van de fractie van D66 van belang, gezien de situatie in landen in Midden- en Oost-Europa, die zich internationaal niet of beperkt hebben gecommitteerd aan non-discriminatie-normen.

De leden van de fractie van D66 zijn benieuwd naar de praktische betekenis van het Protocol. Kan de regering een nadere toelichting geven op de praktische betekenis van het Protocol? Wat zijn de verwachtingen van de regering met betrekking tot het effect van het Protocol?

De leden van de fractie van D66 verzoeken de regering in te gaan op de volgende casus. Stel dat een Roemeense homoseksuele leraar niet wordt aangenomen op een school, vanwege zijn seksuele geaardheid, kan deze leraar dan een beroep doen op het Protocol? Is de overheid dan aansprakelijk voor de inbreuk op de fundamentele rechten en vrijheden van de leraar door de school? Moet bij deze vraag onderscheid worden gemaakt in particuliere en openbare scholen?

Voorts vragen de leden van de fractie van D66 of vrouwen aan wie door de SGP het lidmaatschap geweigerd wordt, een beroep kunnen doen op het Protocol. Kan de regering in haar antwoord het feit dat de Nederlandse overheid subsidies toekent aan politieke partijen betrekken?

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met belangstelling kennis genomen van voorliggend Protocol.

Het gelijkheidsbeginsel is als compromis opgenomen in de Preambule van het Verdrag, aangezien een aantal lidstaten zich verzette tegen opname hiervan in de tekst van het Protocol. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen wat de juridische betekenis is van opname in de Preambule. Om welke redenen gingen de lidstaten die niet wilden dat dit in de tekst van het Protocol kwam, wel akkoord met opname in de Preambule?

Het Protocol treedt in werking drie maanden na de eerste dag van de maand waarin tien staten het hebben bekrachtigd. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar het aantal staten dat op dit moment het Protocol heeft bekrachtigd.

In het Tractatenblad 173 wordt de zinsnede «zonder enig onderscheid» uit artikel 1 op voorstel van de Raad van State gewijzigd in «zonder enige discriminatie». De leden van de fractie van de ChristenUnie stemmen in met de Raad van State dat deze begrippen een andere juridische betekenis hebben. In de Algemene Wet Gelijke Behandeling wordt wel gesproken over onderscheid maken. Genoemde leden vragen om die reden of deze wijziging nog (juridische) gevolgen heeft voor de werking van dit Protocol in de Nederlandse wetgeving.

Of de Nederlandse rechter het discriminatieverbod dat is vastgelegd in het Protocol, van toepassing zal verklaren op de verhouding tussen particulieren onderling, moet worden afgewacht. De regering geeft aan niet te verwachten dat de goedkeuring en inwerkingtreding van het Protocol tot een verruiming van de reeds bestaande Nederlandse jurisprudentie zal leiden. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de goedkeuring en inwerkingtreding van dit Protocol nog gevolgen heeft voor de status van de uitspraken van de Commissie Gelijke Behandeling.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling, doch niet zonder reserves, kennis genomen van het wetsvoorstel ter goedkeuring van het twaalfde Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Zij zijn niet overtuigd van de noodzaak dit facultatieve protocol te ratificeren, aangezien de inhoud

ervan overeenkomt met artikel 26 van het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politiek rechten (IVBPR), welk artikel in de Nederlandse wetgeving reeds zijn uitwerking heeft gekregen in het huidige artikel 1 van de Grondwet en in de Algemene wet gelijke behandeling. Om die reden vragen zij de regering een nadere onderbouwing te geven voor het voorliggende wetsvoorstel.

De leden van de SGP-fractie hebben er terdege nota van genomen dat naar de mening van de regering ratificatie van dit protocol geen gevolgen heeft voor de nationale wetgeving en het beleid waartoe de regering nu reeds gehouden is. Zij vragen in dit verband evenwel welke doorwerking artikel 26 IVBPR in de Nederlandse rechtsorde gehad heeft en wat het twaalfde Protocol bij het EVRM daaraan toe kan voegen.

De leden van de SGP-fractie hebben opgemerkt dat de regering in de toelichtende nota stelt dat een eventuele horizontale werking niet geheel kan worden uitgesloten. De woorden in artikel 1 van het Protocol «door enig openbaar gezag» zouden een mogelijke horizontale werking zoveel mogelijk hebben moeten beperken. Zou de regering aan kunnen geven op grond van welke argumentatie het verlenen van horizontale werking door de Nederlandse rechter alsnog mogelijk zou zijn?

De leden van de SGP-fractie hebben er kennis van genomen dat door ratificatie van dit Protocol de mogelijkheid om te klagen bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens te Straatsburg een breder terrein van ongelijke behandeling zal bestrijken dan nu het geval is. Het Hof zal na ratificatie door Nederland bevoegd zijn te oordelen over mogelijk discriminatoire toepassing van in Nederlandse wetgeving neergelegde rechten. Zou de regering nader in willen gaan op de reikwijdte, de gevolgen en de wenselijkheid hiervan? Is de consequentie ook dat door ratificatie van dit protocol het Europese Hof voor de Rechten van de Mens de laatste instantie zal zijn die bevoegd is te oordelen over de juiste toepassing van de Algemene wet gelijke behandeling?

De voorzitter van de commissie,  
De Hoop Scheffer

De wnd. griffier van de commissie,  
Van Toor