

Vergaderjaar 2002–2003

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. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 13 november 2002

Inleiding

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, met de vragen over de goedkeuring van het Twaalfde Protocol bij het EVRM.

Gelet op de diverse onderwerpen die in het verslag worden aangesneden, worden de vragen mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beantwoord. Zoals in de bijgevoegde nota van wijziging is aangegeven, zal hij tevens de onderhavige goedkeuringswet ondertekenen. Daarbij staat centraal zijn primaire constitutionele verantwoordelijkheid voor de bestuurlijke naleving van het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod, zoals deze zijn vastgelegd in artikel 1 van de Grondwet.

Beantwoording van de vragen

De leden van de PvdA-fractie vragen of alsnog uitgebreid kan worden ingegaan op de voorstellen die vanuit de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa zijn gedaan inzake de inhoud van het onderhavige Protocol, zoals bijvoorbeeld gebaseerd op het Rapport Jurgens.

De regering merkt dienaangaande het volgende op. Zoals in de toelichting bij het Protocol op bladzijde 1 wordt vermeld, is de ontwerptekst van Protocol nr. 12 en het daarbij behorende toelichtende rapport van het Comité van Ministers voor advies voorgelegd aan het Europese Hof voor de Rechten van de Mens en aan de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa. Op 14 december 1999 werd door het Comité van Ministers het advies van het Hof ontvangen en op 26 januari 2000 dat van de Parlementaire Vergadering. De Parlementaire Vergadering verwelkomde de verruiming van het toepassingsgebied van de non-discriminatiebepaling zoals voorgesteld in het ontwerp-Protocol. Zij betreurde echter dat het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen niet expliciet in de ontwerptekst was opgenomen en evenmin de discriminatiegrond «seksuele geaardheid». De Parlementaire Vergadering adviseerde het Comité van Ministers om deze twee aspecten alsnog in het Protocol op te nemen. Tevens adviseerde de Parlementaire Vergadering om het

aantal ratificaties dat vereist is voor inwerkingtreding van het Protocol op tien vast te stellen.

Dit advies is besproken door de Stuurgroep Mensenrechten, die bijeen kwam op 9 en 10 maart 2000, voordat deze de definitieve ontwerptekst van het Protocol vaststelde. Bespreking van het ontwerp Protocol stond vervolgens geagendeerd voor de 707e vergadering van het Comité van Ministers op het niveau van de Permanent Vertegenwoordigers op 26 april 2000, maar is doorgeschoven. Er werd besloten om de tekst van het ontwerp Protocol eerst tijdens twee bijeenkomsten (30 mei en 9 juni 2000) van de Rapporteursgroep inzake Mensenrechten van het Comité van Ministers op het niveau van Permanent Vertegenwoordigers nader te bestuderen. Op 26 juni 2000 heeft uiteindelijk een formele stemming plaats gevonden over de aanvaarding van de tekst van het Protocol en het besluit tot openstelling voor ondertekening. Het Protocol werd met 29 stemmen vóór en 8 onthoudingen aangenomen.

Voorafgaand aan bijeenkomsten van de Stuurgroep Mensenrechten en het daaronder resorterende Comité van deskundigen voor de ontwikkeling van de rechten van de mens (DH-DEV) – dat belast was met het ontwerpen van de tekst van het Twaalfde Protocol – heeft ten behoeve van de Nederlandse inbreng steeds op ambtelijk niveau interdepartementaal vooroverleg plaatsgevonden tussen de meest betrokken ministeries. Ook de instructies voor de vergaderingen van het Comité van Ministers op het niveau van de Permanent Vertegenwoordigers werden interdepartementaal afgestemd.

Met betrekking tot de inhoud van de voorstellen van de Parlementaire Vergadering merkt de regering het volgende op.

Vooropgesteld zij dat de regering het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen van groot belang acht. Een expliciete referentie aan dit beginsel opnemen in het Protocol is echter uit juridisch-technisch oogpunt onnodig; de algemene bewoordingen waarin het Protocol is geformuleerd omvatten reeds het verbod op discriminatie op grond van geslacht. Daarbij komt dat het Comité van Ministers in zijn 622e vergadering aan de Stuurgroep Mensenrechten heeft verzocht om een aanvullend Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: «het Verdrag») te ontwerpen waarin het toepassingsgebied van artikel 14 *in algemene zin* wordt verruimd. De regering is van mening dat het invoegen van een paragraaf die uitsluitend ziet op gelijke behandeling van mannen en vrouwen niet goed past in deze non-sectorale benadering en om die reden is van Nederlandse zijde het voorstel van de Parlementaire Vergadering op dit punt niet ondersteund.

Over de opsomming van gronden waarop niet mag worden gediscrimineerd is tijdens de voorbereidende bijeenkomsten van het Expert Comité DH-DEV veel gediscussieerd. Vast stond dat het een niet-limitatieve opsomming moest zijn, evenals dat het geval is in artikel 14 van het Verdrag. Zoals is aangegeven in paragraaf 20 van het toelichtende rapport van de Raad van Europa, is uiteindelijk de voorkeur gegeven aan een opsomming die identiek is met die van artikel 14. Niet omdat men niet inzag dat een grond zoals «seksuele geaardheid» in de huidige samenleving bijzonder belangrijk is geworden vergeleken met de tijd dat artikel 14 van het Verdrag werd opgesteld, maar om te voorkomen dat het opnemen van één of enkele nieuwe gronden in de niet-limitatieve lijst aanleiding zou kunnen geven tot onjuiste interpretaties *a contrario* met betrekking tot gronden die niet expliciet worden genoemd (zoals bijvoorbeeld lichamelijke of geestelijke handicap). De regering acht dit een aanvaardbare rede-

nering en heeft dat ook verwoord in haar reactie op brieven van verscheidene belangenorganisaties, waaronder die van de International Lesbian and Gay Association. De zienswijze dat er in de opsomming van gronden een impliciete hiërarchie zou zitten (paragraaf 21 van het advies van de Parlementaire Vergadering), deelt de regering niet. In het tweede lid van artikel 1 wordt verwezen naar gronden «such as mentioned» in het eerste lid; deze formulering beoogt juist aan te geven dat discriminatie evenzeer verboden is op de niet expliciet genoemde gronden.

Voor de goede orde zij opgemerkt dat hiermee nog geen standpunt is bepaald – ook niet impliciet – ten aanzien van de vraag of het wenselijk is non-discriminatiegronden toe te voegen aan de (niet-limitatieve) opsomming daarvan in artikel 1 van onze Grondwet. Daarover zal de Kamer een kabinetsstandpunt bereiken, in reactie op de motie-Rouvoet (Kamerstukken II, 2001/02, 28 000 XVI, nr. 63), waarin werd uitgesproken dat de grond «handicap en chronische ziekte» aan artikel 1 van de Grondwet zal moeten worden toegevoegd. In een brief aan de Kamer van 5 april 2002 (Kamerstukken II 2001/02, 28 000 XVI, nr. 112) heeft het toenmalige kabinet aangegeven dat het in de rede ligt dat op de motie-Rouvoet gereageerd zal worden met een nota, waarin een aantal modaliteiten wordt besproken. Het voornemen bestaat om in de loop van 2003 een dergelijke nota aan de Kamer aan te bieden.

Het voorstel van de Parlementaire Vergadering met betrekking tot het aantal ratificaties dat vereist is voor inwerkingtreding van het Protocol is door het Comité van Ministers overgenomen.

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? Tot slot, in welke van deze bijeenkomsten van het Comité van Ministers is de inhoud van het Protocol nr. 12 aan de orde geweest, c.q. is daarover besloten?

De regering merkt op dat de Vergaderingen van het Comité van Ministers op ministerieel niveau tweemaal per jaar plaatsvinden, in mei en in november. In de afgelopen drie jaar is ons land op één van deze bijeenkomsten op ministerieel niveau vertegenwoordigd geweest, namelijk in mei 2001. Bij afwezigheid van de minister is hij steeds vertegenwoordigd geweest door de Permanent Vertegenwoordiger, zonder spreekrecht, maar met stemrecht. De inhoudelijke discussie over onderwerpen die bij deze bijeenkomsten op ministerieel niveau op de agenda staan, wordt uitgebreid voorbereid en na afloop ook weer nader uitgewerkt en afgerond door het Comité van Ministers op het niveau van Permanent Vertegenwoordigers, waarbij Nederland ten volle inspraak heeft en zijn standpunten ook veelal actief naar voren brengt. De inhoud van het Twaalfde Protocol is aan de orde geweest op de eerder in deze nota genoemde vergaderingen van het Comité van Ministers op het niveau van Permanent Vertegenwoordigers. Nederland is bij deze vergaderingen steeds vertegenwoordigd geweest.

De leden van de CDA-fractie vragen in de eerste plaats of de regering kan aangeven waarom lidstaten als Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Zweden het Protocol niet hebben ondertekend.

De regering merkt op dat Frankrijk geen inhoudelijke verklaring heeft gegeven bij zijn stemonthouding, maar heeft gewezen op de mogelijk ernstige consequenties voor de (al veel te zware) werklust van het Hof. Het

Verenigd Koninkrijk heeft aangegeven dat het in principe voorstander is van de verzelfstandiging van het recht op bescherming tegen discriminatie. De formulering van de huidige tekst van het Protocol is naar de mening van het Verenigd Koninkrijk erg algemeen. De toelichting biedt weliswaar duidelijkheid, maar volgens het Verenigd Koninkrijk is het Hof aan die uitleg niet gebonden en moet derhalve afgewacht worden op welke wijze in de rechtspraak het Protocol nader inhoud zal worden gegeven. Overigens heeft in april 2002 een vertegenwoordiger van het Verenigd Koninkrijk tijdens een bijeenkomst van DH-DEV opgemerkt dat er in het Verenigd Koninkrijk binnenkort een uitgebreide evaluatie zal plaatsvinden van de mensenrechtenverdragen waarbij het nog geen partij is, inclusief het Twaalfde Protocol. Zweden heeft aangegeven dat het een apart juridisch instrument ter bestrijding van discriminatie had geprefereerd boven een aanvullend protocol bij het Verdrag. Verder is Zweden teleurgesteld dat zijn pogingen om in de tekst van het Protocol een bepaling op te nemen die expliciet het nemen van positieve maatregelen toestaat, het niet hebben gehaald. In de derde plaats wijst Zweden erop dat de horizontale werking van het Protocol niet helemaal is uitgesloten en wenst het de interpretatie van het Hof ter zake af te wachten.

De leden van de CDA-fractie hebben verder gevraagd om nadere informatie over de gevolgen van het Protocol voor Nederland. In de toelichting bij het Protocol wordt gesteld dat het Twaalfde Protocol niets verandert aan de nationale wetgeving noch aan hetgeen waartoe de overheid nu reeds is verplicht. De leden willen 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. Afgevraagd wordt of 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 zal leiden tot eindeloze procedures over vermeende discriminatie bij het niet verlenen van een subsidie?

De regering is geenszins bevreesd dat ratificatie van het Protocol tot gevolg zal hebben dat er beduidend meer en langer zal worden geprocedeerd tegen beweerde discriminatie bij het niet verlenen van een subsidie. De mogelijkheid van een beroep op het Europese Hof voor de Rechten van de Mens staat ingevolge artikel 35 van het Verdrag immers pas open nadat alle nationale rechtsmiddelen zijn uitgeput. Dit wil zeggen dat in beginsel tot de hoogste nationale instantie – meestal, wat betreft subsidies: de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State – moet zijn doorgeprocedeerd voordat een beroep bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens ontvankelijk is. Bovendien moet door klager in de nationale procedure zijn aangevoerd dat het discriminatiebeginsel is geschonden. De eventuele toepasselijkheid van het Protocol is daarom steeds een punt van aandacht voor de betrokken overheidsorganen die een klacht in bezwaar behandelen en de rechters die oordelen over een eventueel daarop volgend beroep. De regering verwacht niet dat de enkele mogelijkheid om na de uitspraak van de hoogste nationale instantie nog een beroep te doen op het Europese Hof voor de Rechten van de Mens een aanzuigende werking zal hebben op bezwaar- en beroepsprocedures in subsidiezaken.

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 inwerkingtreding van dit Protocol.

In de eerste plaats merkt de regering op dat de leden van de CDA-fractie er terecht op wijzen dat het Twaalfde Protocol niets verandert aan hetgeen waartoe de overheid nu reeds is verplicht op grond van bestaande wetgeving en verdragen; voor de burger echter biedt dit Protocol tegelijkertijd wel een extra mogelijkheid, zoals hiervoor vermeld, namelijk het verkrijgen van een bindende uitspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens over een breder terrein van (beweerde) ongelijke behandeling dan thans het geval is.

Daarnaast hecht de regering aan goedkeuring van het Protocol om de volgende redenen. Uit de lange voorgeschiedenis van dit Protocol, zoals beschreven in de toelichting ervan en het toelichtende rapport van de Raad van Europa, komt naar voren dat de beperkte bescherming die artikel 14 van het Verdrag biedt tegen ongelijke behandeling, door lidstaten van de Raad van Europa in toenemende mate als een gemis werd beschouwd. Met het merendeel van de lidstaten is de regering van mening dat het thans voorliggende Protocol op juiste wijze voorziet in deze leemte van het Verdrag. Met de totstandkoming van dit Protocol is de rechtsbescherming die het Verdrag en zijn protocollen beoogt te bieden ook op het gebied van gelijke behandeling voltooid. Goedkeuring van dit Protocol betekent niet alleen een herbevestiging van de normen en waarden die de regering hoog in het vaandel draagt; het brengt ook het de inwerkingtreding van het Protocol een stapje dichterbij, hetgeen zeker ook vanuit de invalshoek van het voeren van een actief mensenrechtenbeleid, als een waardig streven moet worden beschouwd.

De leden van de fractie van D66 vragen waarom bepaalde lidstaten het gelijkheidsbeginsel niet wilden opnemen in de tekst van het Protocol. De leden vragen de regering om deze vraag te beantwoorden in het licht van de overtuiging van de opstellers van het Protocol dat door verplaatsing van het gelijkheidsbeginsel van de tekst naar de preambule de reikwijdte van het Protocol in beginsel niet wordt aangetast.

In de discussie over de vraag of het gelijkheidsbeginsel in de tekst van het Protocol zelf dan wel in de preambule moest worden opgenomen zijn verschillende argumenten naar voren gebracht. Als argumenten *contra* het opnemen van dit beginsel in de tekst van het Protocol werden onder meer genoemd dat in artikel 14 van het Verdrag evenmin een gelijkheidsclausule was opgenomen en dat het tot onzekerheid zou leiden hoe het Hof opname ervan in het Protocol zou interpreteren. Als argumenten *pro* het opnemen van het gelijkheidsbeginsel in de tekst van het Protocol werden genoemd dat daarmee zou worden bevestigd dat gelijke behandeling als algemeen mensenrecht moet worden beschouwd en dat, hoewel in artikel 14 van het Verdrag dit beginsel niet is opgenomen, het Hof er in zijn jurisprudentie op basis van dit artikel wel expliciet naar heeft verwezen. Juist dit aspect, namelijk dat het Hof reeds in zijn rechtspraak over artikel 14 van het Verdrag het beginsel van gelijke behandeling uitdrukkelijk betreft – en het dus in de rede ligt te verwachten dat het Hof dit ook zal doen in jurisprudentie die op basis van het Protocol tot stand zal komen – heeft de landen die vóór opname van het beginsel in de tekst van het Protocol waren, geleid door de noodzaak om een compromistekst te bereiken, doen instemmen met verplaatsing ervan naar de preambule. De overtuiging van de opstellers van het Protocol dat door deze verplaatsing de reikwijdte van het Protocol in beginsel niet wordt aangetast is dus gebaseerd op de reikwijdte die het Hof in zijn jurisprudentie heeft toegekend aan artikel 14 van het Verdrag.

Verder vragen de leden van de fractie van D66 of de regering kan aangeven wanneer sprake is van indirecte horizontale werking en

wanneer een staat aansprakelijk gehouden kan worden voor een inbreuk van een particulier door een particulier?

Zoals in de toelichting reeds is aangegeven, spreekt men van indirecte horizontale werking indien een verdragsstaat aansprakelijk kan worden gesteld voor een inbreuk op een fundamenteel recht van een particulier door een andere particulier. Voorbeelden hiervan liggen niet voor het oprapen. In zijn jurisprudentie heeft het Hof wel hier en daar betrekkingen tussen particulieren in zijn overwegingen betrokken. Hiervoor wordt verwezen naar bijvoorbeeld een aantal uitspraken over de vrijheid van vakvereniging (artikel 11 van het Verdrag) waarin het Hof stelde: «What the Convention requires is that under national law trade unions should be enabled, in conditions not at variance with Article 11, to strive for the protection of their members' interests» (zie bijvoorbeeld *Schmidt en Dahlström tegen Zweden* van 6 februari 1976, Series A, nr. 21). Een ander voorbeeld is de zaak van *X. en Y. tegen Nederland* van 26 maart 1985 (Series A, nr. 91), waarin het Hof overwoog dat «*although the object of Article 8 is essentially that of protecting the individual against arbitrary interference by the public authorities, it does not merely compel the State to abstain from such interference: in addition to this primarily negative undertaking, there may be positive obligations inherent in an effective respect for private or family life. These obligations may involve the adoption of measures designed to secure respect for private life even in the sphere of the relations of individuals between themselves*».

Aangezien de leden van de fractie van D66 benieuwd zijn naar de praktische betekenis van het Protocol, vragen zij de regering om een nadere toelichting op de praktische betekenis van het Protocol en wat de verwachtingen van de regering zijn met betrekking tot het effect van het Protocol?

De regering verwacht dat het Protocol ertoe kan bijdragen dat Nederlandse bestuursorganen – voor zover dat nog nodig mocht zijn – zich beter realiseren dat hun rechtsplicht tot naleving van het non-discriminatiebeginsel bij feitelijke handelingen en bij eenzijdige, publiekrechtelijke rechtshandelingen niet beperkt is tot de vijf non-discriminatiegronden, die uitdrukkelijk zijn vermeld in artikel 1 Grondwet (godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras en geslacht), maar zich uitstrekt over alle in de voor het Koninkrijk relevante verdragen genoemde non-discriminatiegronden, zoals bijvoorbeeld het verbod van discriminatie op grond van taal, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status. Het Protocol bevat een niet-limitatieve lijst van discriminatiegronden. Een beter besef bij overheid én burgers van de reikwijdte van het discriminatieverbod in onze rechtsorde kan bijdragen aan de kwaliteit van het openbaar bestuur en daarmee indirect ook van de Nederlandse samenleving.

De leden van de fractie van D66 verzoeken de regering vervolgens om 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?

Indien de casus speelt in Roemenië is uiteraard van belang of deze staat partij is bij het Protocol. Roemenië heeft, evenals ons land, het Protocol ondertekend en het voornemen geuit dit ook te ratificeren. Dit betekent dat Roemenië zich heeft verplicht om – voor zover dat nog niet het geval

is – zijn nationale wetgeving in overeenstemming te brengen met inhoud en strekking van het Protocol. Of de Roemeense leraar met succes een beroep op het Protocol kan doen hangt af van een veelheid van factoren. Het ligt niet op de weg van de regering om deze casus verder uit te werken. Veronderstellen wij dat de casus in Nederland speelt, dan is de Nederlandse Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) van toepassing. Roept betrokkene deze in en komt de Nederlandse rechter tot de conclusie dat direct onderscheid is gemaakt op grond van het enkele feit van homoseksuele gerichtheid (artikel 5, eerste lid, juncto artikel 1 Awgb) dan wordt betrokkene in het gelijk gesteld en volgt uit het vonnis wat de rechtsgevolgen zijn (eventueel: gebod tot aanstelling, dwangsom, schadeplichtigheid schoolbestuur, enz.). De overheid blijft hierbij buiten beeld, tenzij zij zelf procespartij was in haar hoedanigheid van schoolbestuur. Is de gedaagde een instelling van bijzonder onderwijs en heeft zij in de rechtszaak aangetoond dat zij in haar besluitvorming over de sollicitatie eisen heeft gehanteerd voor de vervulling van de betreffende functie, die gelet op het doel van de instelling, nodig zijn voor de verwezenlijking van haar grondslag (artikel 5, tweede lid onder c, van de Awgb) dan wordt de klacht afgewezen. Uiteraard staat het betrokkene vrij om na uitputting van de nationale rechtsmiddelen een klacht in te dienen bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. De regering heeft er evenwel alle vertrouwen in dat de afweging die in de Awgb is gemaakt tussen enerzijds het discriminatieverbod en anderzijds onder andere de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, de vrijheid van vereniging en vergadering en de vrijheid van onderwijs, de toets aan het Verdrag en de daarbij behorende protocollen kan doorstaan.

Ten slotte vragen 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 regering merkt op dat na inwerkingtreding van het Protocol een ieder, dus ook de in de vraag genoemde groep vrouwen, voor de nationale rechter en – na uitputting van de nationale rechtsmiddelen – voor het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, een beroep kan doen op het non-discriminatiebeginsel zoals neergelegd in het Protocol. Of dit beroep in het door de leden van de fractie van D66 genoemde geval succesvol zal zijn, moet worden afgewacht. Met betrekking tot het tweede gedeelte van de vraag, zij verwezen naar de brief van 1 oktober 2001 van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer, waarin wordt gereageerd op de rapportage van het Comité voor de Uitbanning van alle vormen van discriminatie jegens vrouwen (CEDAW).

De leden van de ChristenUnie vragen de regering in de eerste plaats om aan te geven wat de juridische betekenis is van de opname van het gelijkheidsbeginsel in de preambule van het Protocol en voorts om welke redenen de lidstaten die niet wilden dat het in de tekst van het Protocol kwam, wel akkoord gingen met opname in de preambule.

Aangezien de leden van de fractie van D66 een vraag met dezelfde strekking hebben gesteld, volstaat de regering op deze plaats met verwijzing naar het antwoord op vraag van de fractie van D66.

De leden van de ChristenUnie vragen vervolgens naar het aantal staten dat op dit moment het Protocol heeft bekrachtigd.

Het totaal aantal staten dat het Protocol heeft ondertekend is 29. Volgens de laatste berichten hebben daarvan alleen nog Cyprus en Georgië een akte van ratificatie neergelegd.

De leden van de ChristenUnie vragen of de wijziging in de vertaling van het Protocol van de zinsnede «zonder enige onderscheid» uit artikel 1 in «zonder enige discriminatie» (Trb. 2001, 173) juridische gevolgen heeft voor de werking van het Protocol in de Nederlandse wetgeving.

Nee, dat is niet het geval. Hoewel het eerste lid van artikel 1 van het Twaalfde Protocol een letterlijke weergave is van artikel 14 van het Verdrag – en in de Nederlandse vertaling ervan de term «onderscheid» wordt gebezigd (zie de herziene vertaling in Trb. 1990, 156) – heeft de terminologische aanpassing in de Nederlandse vertaling uitsluitend de bedoeling om de betekenis ervan overeen te laten komen met die in de Engelse en de Franse tekst («discrimination»). Overigens, in het toelichtende rapport van de Raad van Europa (paragraaf 18) wordt met verwijzing naar de Franse tekst aangegeven dat de betekenis van de term «discriminatie» in artikel 1, eerste lid, van het Protocol («*sans discrimination aucune*») bedoeld is als identiek te zijn met die in artikel 14 van het Verdrag («*sans distinction aucune*»). Dit geldt uiteraard eveneens voor de Nederlandse vertaling.

Ten slotte vragen de leden van de ChristenUnie of de goedkeuring en inwerkingtreding van dit Protocol nog gevolgen heeft voor de status van de uitspraken van de Commissie Gelijke Behandeling.

Nee, dat is niet het geval, zo antwoorden wij.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering kan aangeven welke doorwerking artikel 26 IVBPR in de Nederlandse rechtsorde heeft gehad en wat het Twaalfde Protocol daaraan kan toevoegen.

Zoals reeds aangegeven in de toelichting bij het Protocol, is bij het opstellen van de tekst van het Protocol aansluiting gezocht bij de tekst van artikel 14 van het Verdrag en artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (hierna: IVBPR). De reikwijdte van het Protocol is niet ruimer dan die van artikel 26 IVBPR. De regering is evenwel juridisch niet verplicht om een door het IVBPR-Comité geconstateerde schending ongedaan te maken, terwijl een uitspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens juridisch bindend is en het Comité van Ministers toeziet op de naleving van de uitspraken van het Hof. Dit verschil zou mogelijk van invloed kunnen zijn op de wijze van doorwerking van deze verdragsbepalingen in de Nederlandse rechtsorde.

Voorts vragen leden van de SGP-fractie of de regering zou kunnen aangeven op grond van welke argumentatie het verlenen van horizontale werking door de Nederlandse rechter alsnog mogelijk zou zijn.

Bij beantwoording van een vraag van de fractie van D66 is een tweetal voorbeelden gegeven van gevallen waarin het Europese Hof voor de Rechten van de Mens de relaties tussen particulieren in zijn overwegingen heeft betrokken. Overigens moet worden opgemerkt dat het hierbij niet ging om zaken die betrekking hadden op artikel 14 van het Verdrag (verbod van discriminatie). Men zou zich evenwel kunnen voorstellen dat de nationale rechter in een situatie waarbij duidelijk een lacune bestaat in de bescherming tegen discriminatie – welke lacune bovendien in een specifiek geval tot ernstige gevolgen zou leiden – doorwerking zou kunnen verlenen aan de bepalingen van het Protocol. Gelet op de Nederlandse wetgeving op het gebied van gelijke behandeling, acht de regering de kans klein dat zich een dergelijke situatie zal voordoen.

De leden van de SGP-fractie vragen ten slotte of de regering nader wil ingaan op de reikwijdte, de gevolgen en de wenselijkheid van de

bevoegdheid die het Hof – na ratificatie door Nederland – krijgt om te oordelen over mogelijk discriminatoire toepassing van in Nederlandse wetgeving neergelegde rechten. Zij vragen voorts of de consequentie ook is dat door ratificatie het Hof de laatste instantie zal zijn die bevoegd is te oordelen over de juiste toepassing van de Algemene wet gelijke behandeling.

In de eerste plaats zij opgemerkt dat het Europese Hof voor de Rechten van de Mens de bevoegdheid heeft om in individuele zaken die worden voorgelegd te beoordelen of sprake is van een schending van het Verdrag en de daarbij behorende Protocollen; het Hof zal zich niet uitspreken over de vraag of een bepaalde wet (bijvoorbeeld de Algemene wet gelijke behandeling) in algemene zin al dan niet juist wordt toegepast. Verder wijst de regering erop dat op het moment dat het Twaalfde Protocol in werking is getreden, het Hof de bevoegdheid krijgt te oordelen omtrent klachten over discriminatie die tegen lidstaten die partij zijn bij het Protocol worden ingediend. Zo'n klacht kan betrekking hebben op beweerde discriminatoire toepassing van in Nederlandse wetgeving neergelegde rechten. Dat is nu al voor een belangrijk deel mogelijk op grond van artikel 14 van het Verdrag, in samenhang met andere door het Verdrag en de diverse Protocollen beschermde rechten, maar inwerking-treding van het Twaalfde Protocol maakt dat het Hof (uiteindelijk – er ligt altijd de hoge drempel dat alle nationale rechtsmiddelen moeten zijn uitgeput) in alle gevallen bevoegd zal zijn. Overigens dient te worden bedacht dat de Nederlandse rechter nu al – op verzoek van partijen, of ambtshalve – pleegt te toetsen aan het discriminatieverbod dat ook is vastgelegd in artikel 26 van het IVBPR. Dit betekent dat in Nederlandse rechterlijke uitspraken in hoogste instantie in zaken waarin door klager of eiser enigerlei discriminatie is gesteld, vrijwel altijd – impliciet of expliciet – zal zijn getoetst aan dit artikel.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. G. de Hoop Scheffer