

Vergaderjaar 2004–2005

**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. 3**

**MEMORIE VAN TOELICHTING**

**I. Inleiding**

Protocol nr. 14 bij het op 4 november 1950 te Rome totstandgekomen Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: «EVRM»; Trb. 1951, 154) heeft als primair – doch niet als enig – doel de beteugeling van de werklast van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: «het Hof»). Het Protocol brengt daartoe wijzigingen aan in Titel II van het EVRM, waarin het toezicht op de naleving van het EVRM is geregeld, en in Titel III, dat diverse bepalingen bevat.

Het huidige toezichtsmechanisme is in het leven geroepen door het op 11 mei 1994 te Straatsburg totstandgekomen Protocol nr. 11 bij het EVRM, inzake de hervorming van het bij het Verdrag ingestelde toezichtsmechanisme (Trb. 1994, 141), dat op 1 november 1998 in werking trad en waarop Protocol nr. 14 voortbouwt. Voornaamste kenmerken van Protocol nr. 11 waren de opheffing van de parttime functionerende Europese Commissie voor de Rechten van de Mens en het dito Europees Hof voor de Rechten van de Mens, de oprichting van een fulltime Europees Hof voor de Rechten van de Mens en een automatisch, dus niet langer facultatief, klachtrecht van burgers tegen alle staten die partij zijn bij het EVRM. De procedure onder het nieuwe Hof werd volledig rechterlijk. In het bijzonder was in de procedure niet langer – zoals voorheen in zaken voor de Commissie – een beslissende rol weggelegd voor het Comité van Ministers van de Raad van Europa. De rol van dat Comité werd beperkt tot het toezicht op de tenuitvoerlegging van Hofuitspraken.

De vernieuwing die Protocol nr. 11 bracht, heeft niet kunnen voorkomen dat de werklast van het EVRM-toezichtsmechanisme spectaculair is gestegen. Werden in het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw nog zo'n 5 000 individuele klachten per jaar ingediend, ten tijde van de inwerkingtreding van Protocol nr. 11 in 1998 was dat aantal gestegen tot 18 000, om in 2003 boven de 35 000 uit te komen. Deze stijging verliep parallel aan een toename van het aantal verdragspartijen bij het EVRM van een twintigtal tot 46 nu. Door de verdragspartijen is dan ook vrijwel onmiddellijk na de inwerkingtreding van Protocol nr. 11 de noodzaak onderkend van verdergaande hervormingen. Ter viering van de vijftigste verjaardag van het EVRM vond op 3 en 4 november 2000 te Rome een

Europese ministeriële conferentie plaats inzake de rechten van de mens. Door de conferentie werd onder meer opgeroepen tot:

- A. het verbeteren van de tenuitvoerlegging van het EVRM in de verdragsstaten;
- B. het verzekeren van de doelmatigheid van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens; en
- C. het verbeteren van het toezicht door het Comité van Ministers op de tenuitvoerlegging van Hofuitspraken.

In concreto riep de conferentie op tot een snel en grondig onderzoek naar mogelijkheden om het Hof te ondersteunen in zijn taak. Met dat onderzoek werd vervolgens een «Evaluatiegroep» op hoog niveau belast. De groep deed in september 2001 een groot aantal voorstellen en aanbevelingen aan het Comité van Ministers.

Inmiddels publiceerde het Hof zelf in januari 2002 een rapport met gedetailleerde voorstellen voor stroomlijning van de werkprocessen binnen de organisatie. Deze voorstellen leidden onder meer tot amendementen op de procedureregels van het Hof (zie [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)).

In de tweeënehalf jaar die volgden op de publicatie van het rapport van de Evaluatiegroep is op jaarlijks hernieuwde instructie van het Comité van Ministers door de intergouvernementele Stuurgroep Mensenrechten (CDDH) gewerkt aan maatregelen die grotendeels, doch niet uitsluitend, bedoeld zijn ter beteugeling van de werklast van het Hof. Op het gebied van de eigen verantwoordelijkheden van de lidstaten van de Raad van Europa werden aanbevelingen en resoluties opgesteld over op nationaal niveau te nemen maatregelen, zoals de verbetering van nationale rechtsmiddelen tegen mensenrechtenschendingen en de verificatie van ontwerpwetgeving aan de hand van het EVRM. Deze aanbevelingen en resoluties vormen een erkenning van het feit dat het in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de lidstaten is om de rechten en vrijheden die in het EVRM zijn opgenomen te verzekeren aan een ieder die ressorteert onder hun rechtsmacht. Het Hof heeft een secundaire verantwoordelijkheid, die doorgaans pas wordt geactiveerd als een burger erin slaagt aannemelijk te maken dat een verdragspartij haar verplichtingen onder het EVRM verzaakt.

Protocol nr. 14 dient primair te worden gezien als een verfijning en verbetering van het systeem dat door Protocol nr. 11 in het leven is geroepen. Twee kwesties maken de huidige situatie wezenlijk anders dan die van de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw, waarin Protocol nr. 11 werd geconcipeerd en tot stand gebracht. Ten eerste is het lidmaatschap van de Raad van Europa nagenoeg compleet. Belarus is nog het enige Europese land dat geen lid van de organisatie is. Ten tweede is er gedurende de onderhandelingen over Protocol nr. 14 zoveel mogelijk naar gestreefd flexibiliteit in te bouwen, zodat verdergaande maatregelen desgewenst genomen kunnen worden zonder dat nieuwe verdragswijziging noodzakelijk is. Dit streven naar flexibiliteit onderkent dat de geografische begrenzing van het lidmaatschap van de Raad van Europa niet per definitie leidt tot een kwantitatieve begrenzing in het aantal klachten.

De Nederlandse bijdrage aan de onderhandelingen over Protocol nr. 14 is gebaseerd geweest op het uitgangspunt dat een breed pakket aan maatregelen vereist is om de voornaamste doelstelling van het Protocol, beheersing van de werklast van het Hof, te verwezenlijken. Daarbij was voor Nederland een essentiële voorwaarde dat het wezen van het individueel klachtrecht en de verworvenheden van het toezichtmechanisme intact zouden blijven. De Regering is van mening dat aan genoemd uitgangspunt en genoemde voorwaarde in Protocol nr. 14 is voldaan.

Het toelichtende rapport van de Raad van Europa op Protocol nr. 14 kan geraadpleegd worden op het internet (<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/cadreprincipal.htm>). Het rapport gaat in op de achtergronden van Protocol nr. 14 en geeft een toelichting op de specifieke bepalingen.

## II. De voornaamste maatregelen

### *Het filteren van klachten*

Het eerste probleem waarmee het Hof wordt geconfronteerd heeft betrekking op een groot deel van zijn werkzaamheden, namelijk het filteren van klachten, met als doel de overgrote meerderheid aan kansloze klachten te scheiden van de aanzienlijk geringere hoeveelheid kansrijke klachten. Op brieven die niet voorzien zijn van het voorgeschreven klachtformulier – maar die overigens wel als klacht worden geregistreerd – wordt gereageerd door toezending van dat formulier aan de klager. Daarbij wordt medegedeeld dat het ingevulde formulier binnen een jaar dient te worden geretourneerd, op straffe van vernietiging van de klacht. In deze fase van de procedure komt reeds ongeveer 30% van de klachten te vervallen. Onder de klachten die wel zijn voorzien van het standaardformulier bevinden er zich nog altijd zeer vele die geen enkele kans van slagen hebben. Met het bereiken van die conclusie in individuele gevallen kan niettemin zeer veel tijd en capaciteit gemoeid zijn, juist omdat het vaak slecht gedocumenteerde of moeilijk leesbare klachten betreft. Binnen het Hof zijn dan ook bij de behandeling van dergelijke klachten meerdere griffieniveaus betrokken, alsmede tenminste drie rechters.

Bij het zoeken naar mogelijkheden om de filterwerkzaamheden te stroomlijnen hebben de lidstaten zich nadrukkelijk laten leiden door de wens om iedere burger die een klacht bij het Hof indient een beslissing op rechterlijk niveau te garanderen. Het wel geopperde idee van «uitbesteden» van deze werkzaamheden aan anderen dan de gekozen rechters is derhalve niet opgenomen in Protocol nr. 14. In plaats daarvan bevat het Protocol twee maatregelen. Ten eerste wordt aan de bestaande formaties waarin het Hof zitting heeft, waarvan de kleinste thans de comités van drie rechters zijn, een nieuwe formatie toegevoegd: de alleenzittende rechter. Deze krijgt de bevoegdheid zaken niet-ontvankelijk te verklaren of van de rol te schrappen indien zulks zonder nadere bestudering van de klacht kan geschieden. Is aan laatstgenoemde voorwaarde niet voldaan, dan kan de rechter de klacht doorverwijzen naar een comité van drie rechters of een Kamer van zeven rechters. De alleenzittende rechter zal geen klachten mogen beoordelen die gericht zijn tegen het land van waaruit hij of zij is gekozen in het Hof.

De tweede wijze van vergroting van de filtercapaciteit is gelegen in de creatie van de functie van rapporteur. De rapporteurs krijgen nadrukkelijk en uitsluitend een taak in het assisteren van de alleenzittende rechter bij diens taken. Zij dienen de besluitvorming, waarvoor de rechter verantwoordelijk blijft, geheel voor te bereiden en maken deel uit van de griffie. Het voornoemde toelichtende rapport van de Raad van Europa op Protocol nr. 14 stelt dat het de bedoeling is dat de rapporteurs zich zullen bezighouden met zaken uit die verdragspartijen, waarvan ze de taal en het rechtssysteem kennen. Gelet op het verbod van behandeling door de alleenzittende rechter van zaken tegen het land waaruit deze afkomstig is, ligt dit ook zeer voor de hand.

### *De behandeling van «kloonzaken»*

Het tweede probleem waarmee het Hof reeds sedert jaren wordt geconfronteerd is het verschijnsel «kloonzaken», ofwel repetitieve zaken. In tegenstelling tot de klachten waarvoor het nieuwe filtermechanisme wordt opgericht, betreft het hier juist gegronde klachten, ook wel als «kennelijk gegronde zaken» aangeduid. Meer exact gaat het om zaken die identiek zijn aan een zaak die reeds door het Hof is beoordeeld en waarin de klacht gegrond is bevonden. Er moet dan wel sprake zijn van vaste rechtspraak van het Hof.

Protocol nr. 14 biedt voor dergelijke zaken een vereenvoudigde procedure.

Deze procedure bestaat erin dat de comités van drie rechters – naast hun reeds bestaande bevoegdheid klachten niet-ontvankelijk te verklaren of van de rol te schrappen, welke bevoegdheid ze onder Protocol nr. 14 zullen delen met de alleenzittende rechter – nu tevens bevoegd worden gemaakt «kloonzaken» ten gronde te behandelen. Aangezien «kloonzaken» thans nog door Kamers van zeven rechters worden behandeld mag ook van deze maatregel een verhoogde «opbrengst» worden verwacht.

#### *Een nieuwe ontvankelijkheidsdrempel*

Het derde grote probleem waarmee het Hof wordt geconfronteerd is een achterstand van meer dan 17 000 zaken, die noch als op het eerste gezicht kennelijk niet-ontvankelijk kunnen worden beschouwd, noch als «kloonzaken», maar die een diepergaande bestudering vereisen. Het betreft hier de meest essentiële werkzaamheden van het Hof, grondige bestudering van ontvankelijkheid en gronden van individuele klachten. Vanzelfsprekend mag er vanuit worden gegaan dat de zojuist besproken maatregelen, die tijds- en capaciteitsbesparend zouden moeten zijn op het gebied van filteren en «kloonzaken», de tijd die het Hof kan besteden aan zijn meest essentiële werkzaamheden ten goede zal komen. Op de langere termijn zullen hopelijk ook de nationale maatregelen, aan de orde gesteld in de eerdergenoemde aanbevelingen aan de lidstaten, hun vruchten afwerpen. Niettemin bestaat de overtuiging dat er meer nodig is om de enorme werklastproblematiek van het Hof het hoofd te bieden. Om die reden wordt in Protocol nr. 14 tevens een nieuw criterium voor ontvankelijkheid van klachten geïntroduceerd.

Een eerste aanzet voor een dergelijk criterium was reeds te vinden in het eerdergenoemde rapport van de Evaluatiegroep. Deze stelde een vergaande formulering voor, waarmee zaken buiten behandeling kunnen blijven die «*no substantial issue under the Convention*» (geen substantiële kwestie in het licht van het EVRM) bevatten. De interpretatie die alom aan het voorstel van de Evaluatiegroep werd gegeven was een zeer ruime, als gevolg waarvan het Hof naar believen zaken van belang voor behandeling zou kunnen uitkiezen. Geen enkele lidstaat wilde zover gaan. Aanvaarding van een dergelijk keuzemodel zou – zo vreesden velen – in één klap alles dat in een halve eeuw was opgebouwd op basis van het individueel klachtrecht afbreken.

Niettemin heeft het rapport van de Evaluatiegroep op dit punt, evenals de bijdragen van het Hof aan de discussies in Straatsburg, als belangrijke aanjager van de onderhandelingen gediend. Want het signaal dat ervan uitging, kon niet worden veronachtzaamd.

Uiteindelijk is ervoor gekozen aan artikel 35 EVRM, betreffende voorwaarden voor ontvankelijkheid, toe te voegen dat een klacht niet-ontvankelijk kan worden verklaard, indien «de verzoeker geen wezenlijk nadeel heeft geleden, tenzij de eerbiediging van de in het Verdrag en de Protocollen daarbij omschreven rechten van de mens noopt tot onderzoek van het verzoekschrift naar de gegrondheid ervan en mits op deze grond geen zaken worden afgewezen die niet naar behoren zijn behandeld door een nationaal gerecht». Dat deze bepaling een aantal begrippen bevat die nadere invulling behoeven – met name de term «wezenlijk nadeel» – wordt niet problematisch geacht. Het EVRM kent vele termen die hun invulling hebben gekregen in decennia van rechtspraak. Essentieel is dat de bepaling het beoogde doel kan bereiken: het verminderen van de werklast van het Hof door het buiten behandeling laten van de minst ernstige categorie klachten, dat wil zeggen, de klachten waarbij de klager een gering nadeel heeft geleden.

Het criterium «eerbiediging van de in het Verdrag en de Protocollen daarbij omschreven rechten van de mens», dat elders in het EVRM al wordt toegepast, dient het risico uit te sluiten dat juridisch en mensen-

rechtelijk belangrijke zaken, die het mogelijk triviale geval van de individuele klager overstijgen, buiten behandeling blijven.

Met het criterium «naar behoren zijn behandeld door een nationaal gerecht», tenslotte, wordt beoogd de met name bij nieuwere lidstaten van de Raad van Europa bestaande zorg weg te nemen dat nationale rechters, vooral zij die (nog) niet vertrouwd zijn met toepassing van het EVRM, de ontrechte indruk zouden krijgen dat mineure schendingen geen schendingen zijn en geen redres behoeven. De verwachting is gerechtvaardigd dat met name dit laatste onderdeel ertoe zal leiden dat het nieuwe ontvankelijkheidscriterium op bescheiden schaal zal worden toegepast door het Hof, aangezien vaststelling van de niet-ontvankelijkheid aan de hand van dit criterium vaak gecompliceerder zal zijn dan bij andere ontvankelijkheidsdrempels.

Teneinde een geleidelijke invoering van deze inhoudelijk nieuwe bepaling in de Hofjurisprudentie te waarborgen, is een maatregel van overgangsrecht opgenomen. De hoofdregel luidt dat het Protocol wordt toegepast op alle zaken die aanhangig zijn – bij het Hof of bij het Comité van Ministers – op het moment van inwerkingtreding van het Protocol. In afwijking daarvan is tevens bepaald dat het nieuwe ontvankelijkheidscriterium niet kan worden ingeroepen in zaken die op dat moment reeds ontvankelijk waren verklaard en dat het criterium bovendien in de eerste twee jaar na inwerkingtreding van het Protocol uitsluitend mag worden toegepast door de Kamers en de Grote Kamer van het Hof. Met andere woorden: de comités en – a fortiori – de alleenzittende rechters zijn in die eerste twee jaar niet bevoegd het criterium toe te passen.

### **III. Artikelsgewijze toelichting**

#### *Artikel 1*

Als gevolg van de wijziging van artikel 23 EVRM, waarbij een nieuwe ambtstermijn voor rechters van het Hof wordt geïntroduceerd, wordt het tweede lid van artikel 22 EVRM geschrapt. De bijzondere situaties waarop het genoemde lid betrekking heeft, te weten toetreding van nieuwe verdragspartijen en tussentijdse vacatures, zullen voortaan precies gelijk worden behandeld als andere gevallen, zodat een specifieke regeling daarvoor niet langer nodig is.

#### *Artikelen 2 en 3*

Het gewijzigde artikel 23 zal uit vier leden bestaan. Het eerste lid gaat in op de ambtsperiode van de rechters. Het tweede en derde lid komen overeen met het zesde en zevende lid van het huidige artikel 23 EVRM. Overigens komen van die bepaling het tweede tot en met het vijfde lid te vervallen omdat zij specifiek betrekking hebben op de situatie na de inwerkingtreding van Protocol nr. 11. Het vierde lid van het gewijzigde artikel 23 heeft betrekking op de ontheffing uit het ambt. Dit onderwerp wordt in het huidige artikel 24 EVRM geregeld, maar dat artikel wordt ingevolge artikel 3 van het Protocol geschrapt.

Onder het huidige systeem wordt elke drie jaar de helft van de rechters gekozen voor een periode van zes jaar. Rechters zijn herkiesbaar. Nadelen hiervan zijn het risico van beïnvloeding van de rechters, die immers, op grond van artikel 22 EVRM, door de staat waaruit zij afkomstig zijn worden voorgedragen, alsmede de schoksgewijze vernieuwing van het Hof. Derhalve is – analoog aan het Internationaal Strafhof – in het eerste lid van het gewijzigde artikel 23 gekozen voor een éénmalige ambtsperiode van negen jaar. Het rigide stelsel van gefixeerde driejaarlijkse groepsgewijze verkiezingen wordt verlaten. Dat betekent dat ambtstermijnen voortaan gebonden zijn aan de persoon van de rechter. Indien deze zijn of haar functie neerlegt – wegens het verstrijken van de ambtstermijn, het

bereiken van de leeftijd van 70, tussentijds terugtreden wegens privé-redenen of wegens overlijden – begint een nieuwe ambtstermijn van negen jaar. Dat zal er naar verwachting op de middellange termijn toe leiden dat er een geregelde toetreding van kleine groepjes nieuwe rechters tot het Hof ontstaat, al naar gelang het toevallige aantal vacatures. Het gevolg van het verlengen van de ambtsperiode en het handhaven van de leeftijdsgrens van 70 zou op het eerste gezicht kunnen zijn dat zesters, die tot dusver vanwege hun ervaring toch vaak een aanzienlijk aandeel in de goede naam van het Hof hebben gehad, niet meer in aanmerking zouden komen voor verkiezing tot rechter. Om die reden stelt het toelichtende rapport van de Raad van Europa bij het Protocol dat het nog acceptabel is kandidaten voor te dragen die ten minste de helft van de ambtstermijn kunnen volmaken alvorens zij de leeftijd van 70 bereiken.

#### *Artikel 4*

Als gevolg van de samenvoeging van de huidige artikelen 23 en 24 EVRM, worden de daarop volgende artikelen vernummerd tot artikelen 24, 25 en 26.

Het gewijzigde artikel 24 bevat een bepaling inzake de griffie en de rapporteurs. Het eerste lid geeft aan dat het Hof over een griffie beschikt. Het tweede lid is geheel nieuw en introduceert de functie van rapporteur. De rapporteurs zullen, onder de autoriteit van de Hofpresident, dienen ter ondersteuning van de alleenzittende rechters – zie hierover voorts onder de artikelen 6 en 7 van het Protocol – en zullen deel uitmaken van de griffie.

#### *Artikel 5*

In het gewijzigde artikel 25 wordt een nieuwe bevoegdheid voor de voltallige vergadering van het Hof geïntroduceerd. In het onderdeel f dat nieuw aan het artikel wordt toegevoegd wordt bepaald dat de voltallige vergadering van het Hof een verzoek kan doen als bedoeld in het gewijzigde artikel 26, tweede lid.

#### *Artikel 6*

Het gewijzigde artikel 26 zal uit vijf leden bestaan. Op grond van het eerste lid wordt de alleenzittende rechter toegevoegd aan de reeds bestaande formaties waarin het Hof zitting houdt. In verband hiermee bepaalt het derde lid dat de alleenzittende rechter geen zaken behandelt tegen de staat op voordracht waarvan hij of zij is gekozen. Deze bepaling is nodig teneinde het internationale karakter van het Hof te waarborgen. Het zou in strijd zijn met dat karakter indien een klager, na de gehele nationale rechtsgang te hebben doorlopen, ook in Straatsburg uitsluitend te maken zou krijgen met een rechter uit zijn of haar eigen staat.

Het tweede lid bepaalt dat het Comité van Ministers van de Raad van Europa het aantal rechters waaruit een Kamer bestaat kan terugbrengen van zeven naar vijf rechters. Deze bepaling moet worden gezien als een uitvloeisel van het streven naar flexibiliteit, dat mede ten grondslag ligt aan Protocol nr. 14. Het uitgangspunt blijft Kamers van zeven rechters. Per slot van rekening was het aantal van zeven rechters, ingevoerd door Protocol nr. 11, reeds een verkleining ten opzichte van de daarvoor bestaande situatie, waarin het Hof met negen rechters zitting hield. Een aantal van zeven doet meer recht aan het pan-Europese karakter van het Hof dan een aantal van vijf. De onderhavige bepaling moet dan ook als uitzonderingsmaatregel worden gezien. Om die reden is bepaald dat het Comité van Ministers de beslissing tot verkleining van de Kamers uitsluitend kan nemen op verzoek van de voltallige vergadering van het Hof en voor een vooraf vastgestelde termijn. Uitgaande van het huidige systeem,

waarbij Kamers worden samengesteld uit vier sectoren die, vanwege de noodzaak van vervanging bij onvoorziene omstandigheden, groter zijn dan zeven rechters, zou een verkleining van de Kamers de vorming van ten minste zes sectoren toelaten. Hiermee kan in rechterlijke capaciteit dus een aanzienlijke winst worden geboekt. Het is overigens niet de bedoeling dat er tegelijkertijd Kamers van verschillende omvang bestaan. Dat niet reeds met onmiddellijke ingang voor invoering van Kamers van vijf is besloten heeft – afgezien van bovengenoemd principieel aspect – ook te maken met het feit dat de grootste knelpunten thans elders worden ervaren, met name bij het filteren van klachten.

Het vierde lid bouwt voort op het tweede lid van het huidige artikel 27 EVRM. Allereerst is sprake van een tweetal stilistische wijzigingen. Waar sprake was van «de betrokken Staat» wordt voortaan, conform elders in het EVRM, gesproken van «de Hoge Verdragsluitende Partij». Voorts wordt het woord «zijn» voor de woorden «ontstentenis of belet» naar sekse geneutraliseerd, zodat de bewoording komt te luiden «ontstentenis of belet van die rechter». In de tweede plaats wordt een nieuwe regeling voor de gebruikmaking van de diensten van rechters *ad hoc* geïntroduceerd. Onder de huidige regeling kan bij ontstentenis of belet van de gekozen rechter de betrokken staat zelf een persoon aanwijzen die de afwezige rechter kan vervangen. Die eenvoudige procedure verhoudt zich slecht – althans op papier – met de waarborgen van het EVRM ten aanzien van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de gekozen rechters, zeker indien door omstandigheden regelmatig gebruik van de diensten van een rechter *ad hoc* dient te worden gemaakt. Het gewijzigde artikel 26, vierde lid, EVRM bepaalt dan ook dat de verdragspartijen bij voorbaat een lijst dienen op te stellen, waaruit de President van het Hof in voorkomende gevallen een rechter *ad hoc* kan kiezen. Er is voor gekozen in het EVRM zelf geen verdere details op te nemen met betrekking tot die lijst, teneinde de lidstaten vrijheid te laten in de modaliteiten daarvan. Eventueel kunnen nadere regels worden gesteld in de procedureregels van het Hof. De regering is voornemens reeds voorafgaand aan de inwerkingtreding van het Protocol een lijst als bovenbedoeld op te stellen en toe te zenden aan het Hof.

Het vijfde lid van artikel 26 is vrijwel identiek aan het derde lid van het huidige artikel 27, met dien verstande dat ook hier de term «betrokken Staat» is vervangen door «Hoge Verdragsluitende Partij».

#### *Artikel 7*

In een geheel nieuw artikel 27 wordt de bevoegdheid van de alleenzittende rechter beschreven. De in de eerste twee leden beschreven procedure over de verklaring van niet-ontvankelijkheid komt overeen met de procedure uit het huidige artikel 28 EVRM. De bevoegdheid van de alleenzittende rechter is immers gelijk aan de bestaande bevoegdheid van de comités van drie rechters, namelijk om zaken niet-ontvankelijk te verklaren of van de rol te schrappen, wanneer deze beslissing zonder nader onderzoek kan worden genomen.

Het derde lid voegt daaraan toe dat de alleenzittende rechter, indien deze een zaak niet zelf kan afdoen op grond van de zojuist genoemde competentie, de zaak doorgeleidt naar een comité of een Kamer. Naar welke van deze twee formaties de alleenzittende rechter de zaak doorstuurt, hangt af van de inschatting die hij of zij maakt van de merites van de zaak. Een «kloonzaak» kan immers door een comité ten gronde worden behandeld, andere zaken slechts door een Kamer. Door de alleenzittende rechter een rol te geven in deze beoordeling wordt bijgedragen aan de stroomlijning van Hofprocedures.

### *Artikel 8*

In een gewijzigd artikel 28 EVRM wordt de bevoegdheid van de comités van drie rechters beschreven. Ook dit artikel bevat een procedure met betrekking tot de verklaring van niet-ontvankelijkheid. De procedure, beschreven in de leden 1, onderdeel a, en 2 is gelijk aan die uit het huidige artikel 28 EVRM. De comités houden immers de bevoegdheid die zij reeds hadden, namelijk om zaken niet-ontvankelijk te verklaren of van de rol te schrappen, wanneer deze beslissing zonder nader onderzoek kan worden genomen. Onderdeel b van het eerste lid bevat een nieuwe bevoegdheid, namelijk om zaken ontvankelijk te verklaren en tegelijkertijd uitspraak ten gronde te doen, indien de onderliggende rechtsvraag reeds is beslist in vaste rechtspraak van het Hof. Het betreft hier dus de zogenaamde «kloonzaken».

Het derde lid is opgenomen omdat de samenstelling van de comités niet voorziet in een automatische deelname van de «nationale» rechter aan de behandeling van zaken uit het land van waaruit deze is verkozen, zoals wel het geval is bij de Kamers en de Grote Kamer. Dit zou betekenen dat voortaan klachten ten gronde kunnen worden behandeld zonder betrokkenheid van deze rechter. Hoewel het, zoals gezegd, kennelijk gegronde zaken betreft, kan een goede rechtsbedeling niettemin de betrokkenheid van de «nationale» rechter verlangen. Derhalve is een bepaling opgenomen die inhoudt dat het comité op ieder gewenst moment de «nationale» rechter kan uitnodigen zitting te nemen in het comité, waarbij acht wordt geslagen op alle relevante factoren, met inbegrip van de vraag of de aangeklaagde staat de toepassing van de vereenvoudigde procedure heeft aangevochten. In dat laatste geval lijkt er immers te meer behoefte te zijn aan de expertise die de «nationale» rechter nu eenmaal onderscheidt van zijn of haar collega's. Maar de aan de «nationale» rechter gerichte uitnodiging om zitting te nemen in het comité blijft het prerogatief van het comité zelf. De staat heeft dus geen beslissende bevoegdheid ten aanzien van de samenstelling van het comité.

### *Artikel 9*

Eenzijds wordt – in het eerste lid van het huidige artikel 29 EVRM – een wijziging aangebracht die noodzakelijk is geworden als gevolg van het feit dat behandeling van een zaak door een Kamer voortaan niet alleen meer door een procedure in een comité, maar ook door een procedure voor een alleenzittende rechter voorafgegaan kan worden, en anderzijds wordt de regel omgedraaid die luidt, dat beslissingen op de ontvankelijkheid en beslissingen op de gronden afzonderlijk worden genomen. Door middel van een toevoeging aan het eerste lid en het doen vervallen van het derde lid van het huidige artikel luidt de regel voortaan dat genoemde beslissingen tegelijkertijd worden genomen, van welke regel de Kamer kan afwijken. Overigens wordt op deze verdragswijziging door het Hof in de praktijk al in toenemende mate geanticipeerd. Ook deze maatregel dient te worden gezien als een zekere stroomlijning van de Hofprocedures, noodzakelijk in het licht van de werklast.

Door een aanpassing van het tweede lid van artikel 29 EVRM wordt bewerkstelligd dat voor interstatelijke zaken de oude regel gehandhaafd blijft. Interstatelijke zaken zijn uitzonderlijke, en politiek dikwijls beladen zaken, die per definitie een meer gediversifieerde behandeling behoeven.

### *Artikel 10*

In artikel 31 EVRM wordt een wijziging aangebracht, welke een noodzakelijk gevolg is van een toevoeging aan artikel 46 EVRM. In laatstgenoemd artikel wordt de mogelijkheid opgenomen dat het Comité van Ministers van de Raad van Europa de vraag of een verdragsstaat een die staat



betreffende Hofuitspraak heeft nageleefd voorlegt aan het Hof. In het gewijzigde artikel 31 wordt in onderdeel b thans vastgelegd dat een dergelijke voorlegging wordt behandeld door de Grote Kamer van het Hof.

#### *Artikel 11*

Ook in artikel 32 EVRM wordt een wijziging aangebracht, die een noodzakelijk gevolg is van een toevoeging aan artikel 46 EVRM. In laatstgenoemd artikel wordt de mogelijkheid opgenomen dat het Comité van Ministers van de Raad van Europa de vraag of een verdragsstaat een die staat betreffende Hofuitspraak heeft nageleefd voorlegt aan het Hof. Door middel van een – deels verdragstechnische – wijziging op artikel 32 EVRM wordt de rechtsmacht van het Hof uitgebreid tot onder deze nieuwe voorziening voorgelegde kwesties.

#### *Artikel 12*

Door middel van een wijziging van het derde lid van artikel 35 EVRM wordt een nieuw ontvankelijkheids criterium geïntroduceerd. In de gewijzigde situatie is onderdeel b nieuw en op basis van die bepaling kan een klacht niet-ontvankelijk worden verklaard. Het Hof krijgt hiermee een instrument in handen waarmee het meer zaken dan in het verleden niet-ontvankelijk kan verklaren, namelijk zaken waarin niet blijkt dat de klager een substantieel nadeel heeft geleden als gevolg van de veronderstelde verdragsschending. Het nieuwe instrument kan daarnaast worden gezien als hulpmiddel om dergelijke zaken sneller dan in het verleden niet-ontvankelijk te verklaren, bijvoorbeeld indien – onder het huidige recht – langdurig onderzoek noodzakelijk zou zijn naar het vóórkomen van andere belemmeringen voor ontvankelijkheid, zoals de niet-uitputting van nationale rechtsmiddelen. Het gedeelte van de tekst vanaf «tenzij» dient ter uitsluiting van het risico dat zaken die hun belang ontleen aan iets anders dan het individuele nadeel van de klager, of klachten die nimmer zijn beoordeeld door een nationale rechter, niet aan de hand van dit nieuwe ontvankelijkheids criterium buiten behandeling worden gelaten. (Zie voorts de artikelsgewijze toelichting met betrekking tot artikel 20.)

#### *Artikel 13*

Aan artikel 36 EVRM wordt een nieuwe voorziening toegevoegd. Het toegevoegde derde lid kent aan de Commissaris voor de Mensenrechten van de Raad van Europa een interveniërende rol toe in zaken voor de Kamers en de Grote Kamer. Het huidige artikel 36 kent alleen een recht op tussenkomst toe aan de staat waarvan een klagende partij onderdaan is. Andere verdragspartijen, alsmede iedere belanghebbende met uitzondering van de klager zelf, kunnen door de President van het Hof worden uitgenodigd deel te nemen aan de procedure, in het belang van een goede rechtsbedeling. Uiteraard kan onder «iedere belanghebbende» ook reeds nu de Commissaris voor de Mensenrechten worden verstaan, maar hier is geen sprake van een recht op tussenkomst. In de huidige situatie kan de Commissaris dus niet op eigen initiatief een bijdrage leveren aan een lopende klachtprocedure, ook niet indien hij of zij er wetenschap van heeft dat de individuele klacht onderdeel is van een patroon, dat nog niet blijkt uit bij het Hof ingediende klachten. Een dergelijk recht wordt nu in het EVRM verankerd. Tussenkomst door de Commissaris voor de Mensenrechten dient gezien te worden als een uitdrukking van het «algemeen belang» van een zaak, dat het individuele belang van de klager overstijgt.

#### *Artikel 14*

De wijziging van artikel 38 EVRM is het noodzakelijk gevolg is van de

wijziging van artikel 39 EVRM. Thans wordt de rechtsfiguur van minnelijke schikking zowel in artikel 38 EVRM als in artikel 39 EVRM geregeld. Onder Protocol nr. 14 worden alle bepalingen inzake de minnelijke schikking samengebracht in artikel 39 EVRM. Het gewijzigde artikel 38 regelt voortaan uitsluitend datgene dat al in het huidige artikel 38 EVRM stond, behoudens dus de minnelijke schikking.

#### *Artikel 15*

In het gewijzigde artikel 39 EVRM zijn alle bepalingen betreffende de minnelijke schikking, deels aangepast, samengebracht. Uit de wijziging van artikel 29 EVRM – het tot regel verheffen van een gelijktijdige beslissing inzake zowel de ontvankelijkheid als de gronden van een individuele klacht – vloeit voort dat de fase in de procedure waarin het Hof onder het huidige EVRM ter beschikking van partijen staat om te komen tot een minnelijke schikking – de fase tussen de ontvankelijkheidsbeslissing en de einduitspraak – zich in de regel niet meer zal voordoen. Omdat minnelijke schikkingen eveneens gezien kunnen worden als instrument dat de efficiëntie van het Hof ten goede zal komen – bestudering van de gronden en uitspraak ten gronde kunnen immers achterwege blijven indien een zaak in der minne wordt geschikt – zou zonder aanvullende maatregelen het kind met het badwater worden weggegooid. Om die reden wordt in het eerste lid bepaald dat het Hof zich in elke fase van de procedure – dus ook vóórdat een beslissing is genomen over de ontvankelijkheid – ter beschikking van partijen kan stellen met het doel te komen tot een minnelijke schikking.

Het tweede lid is een weergave van het huidige artikel 38, tweede lid. Het derde lid komt overeen met het huidige artikel 39.

Het vierde lid bepaalt dat het toezicht op de tenuitvoerlegging van de minnelijke schikking is opgedragen aan het Comité van Ministers. Onder het huidige EVRM houdt het Comité van Ministers alleen toezicht op de tenuitvoerlegging van uitspraken (*judgments*), dus niet op de tenuitvoerlegging van beslissingen (*decisions*). Hoewel het EVRM thans voorts bepaalt dat minnelijke schikkingen door een beslissing van het Hof van de rol worden geschrapt – dus niet door een uitspraak – heeft het Hof er een gewoonte van gemaakt de bekrachtiging van minnelijke schikkingen bij uitspraak te doen. Het Hof wilde daarmee, naar mag worden aangenomen, het risico uitsluiten dat lidstaten door middel van minnelijke schikkingen trachten te ontkomen aan verplichtingen onder het EVRM. De nieuwe regeling bewerkstelligt dat het Comité van Ministers ook ten aanzien van minnelijke schikkingen een toezichthoudende rol kan vervullen, zodat het Hof niet langer hoeft te grijpen naar het oneigenlijke middel van een uitspraak ter bekrachtiging van een minnelijke schikking.

#### *Artikel 16*

Aan artikel 46 EVRM worden enkele bepalingen toegevoegd, die gezien kunnen worden als antwoord op de oproep van de conferentie van Rome tot verbetering van het toezicht op de tenuitvoerlegging van Hofuitspraken. Dat toezicht blijft toevertrouwd aan het Comité van Ministers. De eerste twee leden zijn ongewijzigd overgenomen van het huidige artikel 46 EVRM. Problemen kunnen ontstaan doordat de lidstaten vrij zijn in het bepalen van de methode waarmee ze een Hofuitspraak ten uitvoer wens te leggen, althans voor zover het niet gaat om de betaling van concrete, in de Hofuitspraak genoemde bedragen aan de klager. Het Comité van Ministers kan dan in beginsel slechts beoordelen of de gekozen wijze van tenuitvoerlegging voldoende recht doet aan de uitspraak van het Hof. Indien die beoordeling negatief uitvalt heeft het Comité de gebruikelijke politieke middelen, zoals aanbevelingen en reso-

luties, tot zijn beschikking. Deze kunnen weliswaar in steeds krachtiger termen worden geformuleerd, maar als de aangeklaagde staat daarop niet of in onvoldoende mate reageert, rest slechts uitsluiting uit de Raad van Europa, hetgeen voor alle partijen onbevredigend is. Om die reden is artikel 46 EVRM aangevuld met drie leden, die op interventie door het Hof gebaseerd zijn. In het derde lid wordt aan het Comité van Ministers de bevoegdheid toegekend het Hof te vragen om een interpretatie van een uitspraak, indien de tenuitvoerlegging van die uitspraak wordt gehinderd door een verschil van interpretatie tussen de lidstaten. Het Comité van Ministers kan bij meerderheid van tweederde besluiten van deze bevoegdheid gebruik te maken.

In het vierde en vijfde lid wordt het Comité van Ministers de bevoegdheid toegekend de niet-tenuitvoerlegging van een Hofuitspraak door een verdragspartij als zelfstandige verdragsschending aan het Hof voor te leggen. Ook in dit geval kan het Comité van Ministers bij meerderheid van tweederde besluiten van zijn bevoegdheid gebruik te maken. Teneinde dit nieuwe instrument niet bot te maken dient spaarzaam met het gebruik ervan te worden omgegaan. Het effect dient bij voorkeur verkregen te worden door de dreiging die uitgaat naar een onwillige verdragspartij van het opnieuw voor het Hof gedaagd worden in dezelfde kwestie.

#### *Artikel 17*

Artikel 59 EVRM wordt aangevuld met een nieuw lid, waarin bepaald wordt dat de Europese Unie kan toetreden tot het EVRM. Deze bepaling kan worden gezien als het «Straatsburgse» spiegelbeeld van artikel I-9, tweede lid, van het op 29 oktober 2004 te Rome totstandgekomen Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, dat met name bepaalt dat de Europese Unie zal toetreden tot het EVRM.

De Raad van Europa heeft een gedetailleerd rapport opgesteld waarin wordt geanalyseerd welke wijzigingen van het EVRM noodzakelijk zijn om toetreding mogelijk te maken. Dit rapport is nog niet op de intersite van de Raad van Europa gepubliceerd.

#### *Artikel 20*

Dit artikel bevat bepalingen van overgangsrecht. Het eerste lid bevat de hoofdregel: de bepalingen van Protocol nr. 14 zijn van toepassing op alle klachten en Hofuitspraken die op de datum van inwerkingtreding aanhangig zijn bij respectievelijk het Hof en het Comité van Ministers. Het tweede lid bevat een specifieke voorziening met betrekking tot de toepassing van het nieuwe ontvankelijkheids criterium, dat het Protocol aanbrengt in artikel 35, tweede lid, onderdeel b, EVRM. Dit criterium mag niet worden ingeroepen tegen klachten die voor de datum van inwerkingtreding van het Protocol reeds ontvankelijk waren verklaard. Voorts mag het criterium gedurende twee jaar na inwerkingtreding van het Protocol uitsluitend worden ingeroepen door de Kamers en de Grote Kamer van het Hof, dus niet door de alleenzittende rechters en de comités. Deze voorziening strookt geheel met de noodzaak van nadere invulling door het Hof van de open begrippen uit de nieuwe bepaling. Het zijn immers de Kamers en de Grote Kamer die de jurisprudentie van het Hof, en daarmee de invulling van het EVRM, vorm geven. Zolang dat niet is gebeurd hebben de kleinere formaties geen kompas waarop zij kunnen varen.

#### *Artikel 21*

Dit artikel bevat eveneens een bepaling van overgangsrecht, met betrekking tot de ambtstermijn van rechters die zitting in het Hof hebben op de datum van inwerkingtreding van het Protocol. Zij zullen niet meer herkiesbaar zijn, maar zullen in plaats daarvan een verlenging van hun zittingster-

mijn tot een totaal van negen jaar krijgen. Aangezien de huidige ambtstermijn zes jaar bedraagt, zal die verlenging dus doorgaans drie jaar bedragen, behalve voor zittende rechters die de termijn van een voorganger volmaken. In hun geval kan de verlenging langer zijn. Zittende rechters die zich in een tweede of volgende termijn bevinden krijgen allen een verlenging van twee jaar. Door middel van dit systeem wordt enerzijds zo spoedig mogelijk begonnen met de toepassing van de nieuwe ambtstermijn, en wordt anderzijds op de kortst mogelijke termijn gebroken met het rigide driejaarlijkse vervangingsstelsel en een aanvang gemaakt met het gewenste systeem van regelmatige verkiezing van kleinere groepen rechters. Dit is te meer van belang nu het verbod van herverkiezing tot gevolg heeft dat iedere toekomstige verkiezingsronde zal leiden tot vertrek van kennis van en ervaring in de dagelijkse Hofpraktijk.

#### *IV. Koninkrijkspositie*

Protocol nr. 14 zal, wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft, evenals het EVRM en Protocol nr. 11, voor het gehele Koninkrijk gelden. De regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba achten medegelding van Protocol nr. 14 wenselijk. Zij verwachten dat de voorgestelde aanpassingen van het huidige toezichtsmechanisme de effectiviteit van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens zal vergroten en hiermee een belangrijke bijdrage zal leveren aan het respect voor de rechten van de mens op internationaal niveau.

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
B. R. Bot

De Minister van Justitie,  
J. P. H. Donner