

Vergaderjaar 2011–2012

33 000 V

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2012

L

VERSLAG VAN EEN EXPERT MEETING

Vastgesteld 15 februari 2012

¹ Samenstelling Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking:

Holdijk (SGP), Van der Linden (CDA), Broekers-Knol (VVD), Franken (CDA) (vice-voorzitter), Nagel (50Plus), Van Kappen (VVD) (voorzitter), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Smaling (SP) (vice-voorzitter), Strik (GL), Vliegenthart (SP), K.G. de Vries (PvdA), Knip (VVD), Martens (CDA), Van Boxtel (D66), Th. de Graaf (D66), Ganzevoort (GL), De Lange (OSF), Koole (PvdA), Schrijver (PvdA), Vlietstra (PvdA), M. de Graaf (PVV), M. de Graaff (PVV), Sørensen (PVV) en Bröcker (VVD).

² Samenstelling Europese Samenwerkingsorganisaties:

Holdijk (SGP), Van der Linden (CDA), Broekers-Knol (VVD), Terpstra (CDA), Kox (SP), Nagel (50PLUS), Elzinga (SP), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Strik (GL) (voorzitter), K.G. de Vries (PvdA), Knip (VVD), Martens (CDA), Backer (D66), Th. de Graaf (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Schrijver (PvdA) (vice-voorzitter), Postema (PvdA), M. de Graaff (PVV), Sørensen (PVV), Popken (PVV), Van Rey (VVD) en Swagerman (VVD).

³ Samenstelling Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin:

Holdijk (SGP), Dupuis (VVD), Kox (SP), Sylvester (PvdA) (vice-voorzitter), Engels (D66) (voorzitter), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Huijbregts-Schiedon (VVD), Van Kappen (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Meurs (PvdA), Vliegenthart (SP), De Vries-Leggedoor (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Th. de Graaf (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Barth (PvdA), Ter Horst (PvdA), Koole (PvdA), Van Dijk (PVV), Klever (PVV), Sørensen (PVV) en Schouwenaar (VVD).

De vaste commissies voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking¹ (BDO), Europese Samenwerkingsorganisaties² (ESO) en Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin³ (BZK/AZ) hebben op dinsdag 7 februari 2012 gesprekken gevoerd over:

- **de toekomst, rol en bevoegdheden van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) en (de toetreding van de EU tot) het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens ter voorbereiding op het gezamenlijke beleidsdebat met de ministers van Buitenlandse Zaken, Binnenlandse Zaken en Veiligheid en Justitie van 13 maart 2012.**

Van deze gesprekken brengen de commissies bijgaand stenografisch verslag uit.

De griffier voor dit verslag,
Fred Bergman

Voorzitter: Strik

Aanvang 17.15 uur

Gesprek met:

Mr. G.J.M. Corstens, president Hoge Raad der Nederlanden;
Mr. W.M.E. Thomassen, lid commissie Mensenrechten van de AIV;
Prof. dr. T. Zwart, hoogleraar Rechten van de Mens, Universiteit Utrecht;
Prof. dr. R.A. Lawson, hoogleraar Europees recht, Leidse Faculteit der Rechtsgeleerdheid.

De **voorzitter**: Hartelijk welkom, allemaal. In het bijzonder heet ik heel hartelijk welkom de vier deskundigen, de heer Corstens, mevrouw Thomassen, de heer Zwart en de heer Lawson, die bereid zijn bevonden om hier achter de tafel plaats te nemen om hun licht te laten schijnen over de verschillende onderwerpen met betrekking tot het Hof voor de Rechten van de Mens en het EVRM. Daar zijn wij ze zeer erkentelijk voor! De aanleiding voor dit deskundigengesprek stamt uit de Europese beschouwingen van vorig jaar. Toen wij die hielden, was net de inkt droog van de mensenrechtennotitie van de regering. De aandacht die wij daarvoor hadden, mondde uit in een motie die is aangenomen door de Eerste Kamer. Uit die motie sprak dat de Eerste Kamer nogal kritisch was op het standpunt van de regering destijds dat de margin of appreciation wel wat ruimer mocht, en dat het Hof zijn gezag zou ondermijnen als het zich te veel met de periferie van de mensenrechten zou bezighouden. Die oproep van ons aan de Eerste Kamer was misschien ook mede aanleiding voor de regering om met een wat uitgebreidere notitie te komen over de toekomst van het Hof voor de Rechten van de Mens. Die notitie hebben we 3 oktober ontvangen.

Voor ons was dat een reden om ons nog eens nader te bezinnen op de werklast van het Hof, maar ook op de toetreding van de EU tot het EVRM. Hoe moet je die werklast opvangen? Zijn er procesmatige oplossingen voor of moet je ook de inhoud van de rechtspraak bekijken? Dat zijn dingen die allemaal door elkaar lopen en waar we nu met de deskundigen over van gedachten willen wisselen. Voor ons zal dat een goede basis zijn om een debat te voeren met de ministers van Buitenlandse Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Veiligheid & Justitie over de toekomst van het Hof voor de Rechten van de Mens en het mensenrechtenbeleid in zijn algemeen.

We zijn dus heel blij met dit gesprek, dat voor ons een goede, stevige basis kan bieden. We willen graag het verhaal van de deskundigen horen. We hebben ze een heel lijstje met aandachtspunten toegestuurd. Zij zullen daar vrijelijk in hebben kunnen shoppen, al naar gelang hun deskundigheid en belangstelling.

We hebben maar twee uur. Ik stel voor dat iedereen tien minuten een verhaal houdt. Dan geef ik gelegenheid tot het stellen van korte, technische vragen, puur voor de opheldering. Ik verwacht dat we dan een uur verder zijn. Vervolgens geven we alle aanwezigen de ruimte om punten aan te dragen en vragen op te werpen. Die zal ik steeds per drie of vier verzamelen en dan aan het panel doorgeven voor een reactie. Ik denk dat we zo optimaal gebruikmaken van de kennis van de deskundigen. Ik geef allereerst het woord aan de heer Corstens. Hij is sinds november 2008 president van de Hoge Raad. Voordien was hij onder andere hoogleraar strafrecht aan de Radboud Universiteit – daar ken ik hem nog van – en officier van justitie in Arnhem.

De heer **Corstens**: Mevrouw de voorzitter, dames en heren. Dank u wel. Met heel veel genoegen treed ik hier vandaag als deskundige op. Ik juich ook toe dat de Eerste Kamer veel belangstelling toont voor het

onderwerp. De onderwerpen waarover deskundige inbreng is gevraagd, hebben we als sprekers onderling enigermate verdeeld, althans, wat de inleidende voordrachten betreft. Ik zal dus beginnen en ik wil vooral ingaan op:

- het subsidiariteitsbeginsel;
- de verhouding tussen de nationale rechtspraak en de rechtspraak van het EHRM in Straatsburg;
- de ook in het maatschappelijk debat regelmatig genoemde margin of appreciation.

Het EVRM is niet uit luxe geboren, maar als reactie op de Tweede Wereldoorlog. Het verdrag beschermt fundamentele rechten en heeft zich ontwikkeld tot een van de belangrijkste steunbalken voor een Europa waarin mensenrechten daadwerkelijk worden gerespecteerd. Het individuele klachtrecht belichaamt de belofte van de bij het verdrag aangesloten landen aan hun inwoners.

Het EVRM is een groot succes. Inmiddels zijn 47 landen bij het verdrag aangesloten en genieten bijna 820 miljoen mensen zijn bescherming op een grondgebied dat reikt van Cyprus tot de Noordpool en van het westen van Groenland tot het oosten van Rusland. We moeten niet uit het oog verliezen dat dit uitermate waardevol is. Natuurlijk is het niet gemakkelijk om in de praktijk de belofte van het EVRM te verwezenlijken, maar het is onze gezamenlijke inspanning meer dan waard.

De praktische betekenis van het EVRM staat of valt uiteindelijk met het functioneren van het EHRM, van het Hof in Straatsburg. Het Hof heeft hier en elders een grote bijdrage geleverd aan het goed werken van de rechtsstaat. Het is ook niet voor niets dat het EHRM in 2010 de prestigieuze Four Freedoms Award ontving. Het Hof functioneert als essentieel element in de bescherming van burgers tegen aanslagen op hun fundamentele rechten. Ook in economisch moeilijke tijden moeten we niet bereid zijn, af te doen aan de waarborgen die het EHRM biedt. Het Hof kost nota bene per inwoner nog geen € 0,08 per jaar.

Het vertrouwen in adequate bescherming van grondrechten is bovendien ook voor het handelsverkeer met de verdragslanden belangrijk. De garantie van een eerlijk proces in geval van een zakelijk conflict kan internationale transacties stimuleren. Ook daarom is een adequaat functionerend EHRM van groot gewicht.

Het functioneren van het EHRM staat onder druk van de zakenlast. Die is door de huidige president van het Hof, Sir Nicolas Bratza, de onvermijdelijke consequentie genoemd van de uitbreiding van de Raad van Europa met prille democratieën uit het voormalig communistische Oost-Europa. De zakenlast kan niet los worden gezien van het eerste onderwerp waarover ik nu wil spreken, namelijk het subsidiariteitsbeginsel.

Zoals bekend staat het subsidiariteitsbeginsel in dit verband voor een systeem waarin de bescherming van de in het verdrag neergelegde mensenrechten allereerst een zaak is van de lidstaten zelf. Zij dienen zorg te dragen voor een effectieve bescherming van mensenrechten en voor een redresmogelijkheid in het geval de bescherming onverhoopt toch op de een of andere manier tekortschiet. Het Europese stelsel speelt, met andere woorden, slechts een aanvullende rol en komt pas in beeld wanneer de nationale autoriteiten zich niet of onvoldoende van hun taak hebben gekweten.

De verantwoordelijkheid van de lidstaten voor naleving van het EVRM rust met name op de schouders van de wetgever, het bestuur en de rechtspraak. Dat geldt bij de inrichting van de nationale rechtsorde en bij de totstandkoming van nieuwe wetgeving. Maar ook nieuwe rechtspraak van het EHRM vereist soms actie van een of meer van de drie genoemde spelers. Daarbij geldt dat de reacties van de lidstaten niet beperkt moeten zijn tot gevallen waarin de eigen staat is veroordeeld. De uitspraak in de zaak Salduz tegen Turkije over de rechtsbijstand van de advocaat bij het

verdachtenverhoor, is daarvan een goed voorbeeld. Dat heeft Nederland zich ook aangetrokken.

Als de lidstaten zich adequaat kwijten van hun verantwoordelijkheden, is het EHRM in de gelegenheid te doen waarvoor het is ingesteld: het uitleggen van en nader vorm geven aan de mensenrechten. Repetitive cases, waarin eerdere beslissingen worden herhaald omdat lidstaten daarop niet adequaat hebben gereageerd, zouden niet moeten voorkomen. Nemen de lidstaten onvoldoende hun verantwoordelijkheid, dan dreigt overbelasting van het EHRM. Structurele overbelasting van het Hof is dodelijk voor ons systeem van mensenrechtenbescherming. Dat systeem is bijvoorbeeld niet bestand tegen talmen met aanpassing van de nationale wetgeving als de rechtspraak van het EHRM op de noodzaak daarvan heeft gewezen. Niet alleen vanwege de precedentwerking – als jullie het niet doen, doen wij het ook niet – maar vooral ook wegens de storm aan individuele klachten die kan opsteken wanneer een land een met het verdrag strijdige situatie niet repareert. Een dergelijke stortvloed aan klachten – ik praat niet over een theoretisch geval, maar over een zich feitelijk voordoend geval – kan het Hof gemakkelijk bedelven.

Met zo veel potentiële klagers – die 820 miljoen over wie ik zo-even sprak – zijn enkele van zulke incidenten toereikend om het systeem van mensenrechtenbescherming plat te leggen. In dat licht is de huidige overbelasting van het Hof alarmerend. Zij geeft aan dat de bescherming van de mensenrechten in de rechtsordes van de lidstaten tekortschiet. Aan verbetering van deze situatie moet met hoge prioriteit gevolg worden gegeven.

Ook de verhouding tussen het EHRM en de nationale gerechten wordt gekleurd door hetzelfde subsidiariteitsbeginsel, maar van eenrichtingsverkeer is geen sprake. De oud-president van de Hoge Raad, mr. Martens, een van mijn voorgangers, die ook rechter is geweest in het EHRM, sprak van een samenwerkingsverhouding tussen nationale en Europese rechters. Dat betekent dat de nationale rechter de rechtspraak van het EHRM wel loyaal maar niet slaafs behoeft te volgen. Wordt voor de nationale rechter een gegrond beroep gedaan op de rechtspraak van het EHRM, dan wordt die rechtspraak in beginsel toegepast. Dat is alleen anders als de voorliggende zaak afwijkt van de eerder besliste zaak. Dan is er ruimte om wat anders te beslissen. Ook kan de nationale rechter afwijken en proberen het EHRM op andere gedachten te brengen. Het EHRM kan zijn koers immers verleggen, net als de nationale rechter. Dat is natuurlijk niet de regel en de nationale rechter zal in zo'n geval zijn afwijkende beslissing heel goed moeten motiveren. Dat zal duidelijk zijn. Lukt het hem niet het EHRM te overtuigen, dan eisen de verdragstrouw en de structuur van de rechtsorde waarin het EHRM in hoogste instantie het EVRM interpreteert, dat de nationale rechter het EHRM volgt.

Ook op een andere manier is die loyaliteit geen eenzijdige kwestie. Zo houdt het EHRM stevig rekening met de eigenaardigheden van de verschillende lidstaten. Zij behoeven hun stelsel niet allemaal op dezelfde wijze in te richten. Het gaat erom dat aan het minimumniveau van mensenrechtenbescherming wordt voldaan. Het Hof laat de lidstaten in het algemeen een grote eigen beleidsruimte.

Zo komen we terecht bij de zogenaamde margin of appreciation. Dat begrip ziet op de marge waarbinnen vorm kan worden gegeven aan de nationale rechtsorde. Welke betekenis het begrip precies vervult, wil ik illustreren aan de hand van een tamelijk recente abortuszaak van de partijen A, B, en C tegen de Ierse Republiek. In die zaak zette het Hof zijn eerdere rechtspraak over de margin of appreciation uiteen in het kader van art. 8 EVRM, want in die sleutel was de zaak gezet. Volgens de ook uit andere verdragsbepalingen bekende structuur staat art. 8 EVRM beperkingen toe van het recht op privacy, privaat leven, mits deze beperkingen bij wet zijn voorzien, een legitiem in art. 8 genoemd doel dienen en zij noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. De margin of

appreciation heeft dan betrekking op de beoordelingsmarge bij de beantwoording van die laatste vraag: is de beperking noodzakelijk in een democratische samenleving?

Allereerst geldt hierbij in het algemeen dat de margin of appreciation beperkt is, wanneer een voor het bestaan of de identiteit van individuen belangrijk punt aan de orde is. Voorts is de margin of appreciation ruimer als onder de lidstaten geen consensus bestaat over het gewicht van het betreffende punt of over de wijze waarop daarmee het beste kan worden omgegaan. Dat geldt vooral als het gaat om gevoelige morele of ethische kwesties. Tot slot hanteert het Hof als uitgangspunt dat de nationale autoriteiten in beginsel beter kunnen beoordelen wat de moraal in hun land vereist en welke beperkingen van verdragsrechten noodzakelijk zijn. In de Ierse abortuszaak concludeerde het Hof dat de wetgeving in Ierland qua striktheid afweek van de wetgeving in andere lidstaten. Toetsende aan deze punten oordeelde het desalniettemin dat Ierland met deze wetgeving binnen de hem toekomende margin of appreciation bleef.

Dan kom ik op de kritiek op het EHRM. In het huidige maatschappelijk debat lopen de zojuist aangestipte punten weleens door elkaar heen. De werklasterproblematiek wordt dan het EHRM zelf verweten. Betoogd wordt dat het Hof de mensenrechten te ruim is gaan uitleggen en aan de lidstaten een te krappe margin of appreciation laat. Ook wordt wel, naar voorbeeld van het uit de Verenigde Staten bekende originalism, betoogd dat het Hof zich aan de bedoeling van de founders van het EVRM zou moeten houden. Dan moet u dus denken aan de jaren vijftig.

Naar mijn gevoel gaat die kritiek voorbij aan de werkelijke hoofdoorzaak van de te grote werklaster, namelijk dat er te veel EVRM-schendingen voorkomen in de verdragstaten. Ook komt deze kritiek vaak los van de rechtspraak waarop wordt gedoeld, waarin het leerstuk van de margin of appreciation heel zorgvuldig is uitgewerkt en wordt toegepast. Er wordt nogal eens miskend dat de verdragstaten zelf de keuze hebben gemaakt zich aan te sluiten bij diverse aanvullende protocollen bij het EVRM en dat de verdragstaten heel recent nog uitdrukkelijk hebben bevestigd dat het EVRM als een living instrument moet worden benaderd. Het Hof beschouwt het in dat licht terecht en uitdrukkelijk als zijn verplichting het verdrag te interpreteren in het licht van present-day conditions.

Wat ik zojuist heb betoogd, laat onverlet dat kritiek natuurlijk mogelijk is en het Hof er verstandig aan zou doen daarvan grondig kennis te nemen. Ik wijs in dit verband bijvoorbeeld op de fundamentele aanpak van professor Gerards, die in haar Nijmeegse oratie van een paar maanden geleden een schitterend vooral tot het Hof gericht betoog heeft opgebouwd.

Het belang van het EHRM en het feit dat het Hof het water aan de lippen staat, brengt mij tot de oproep ons tot het uiterste in te spannen de werklaster van het Hof te verlichten. Daarbij zijn in de eerste plaats incidentele maatregelen nodig om de opgelopen achterstanden weg te werken. De lidstaten zouden er verstandig aan doen een groot aantal hooggekwalificeerde juristen tijdelijk ter beschikking van het Hof stellen. Hierbij denk ik aan enkele honderden in totaal. Zij zouden onder leiding van de rechters de achterstanden moeten wegwerken. In de tweede plaats zou het Hof structureel beter kunnen functioneren als het zelf in een protocol de mogelijkheid zou krijgen toebedeeld zijn werkwijzen aan te passen. Daar zijn nu verdragswijzigingen en protocolwijzigingen voor nodig, wat allemaal heel moeilijk is en zo nodig slechts op termijn kan worden gerealiseerd.

Je zou ook kunnen denken aan het invoeren van verplichte procesvertegenwoordiging, althans voor zover het landen betreft waarin de kwaliteit van de balie en het nationale systeem van gefinancierde rechtshulp adequaat zijn. Je zou dat kunnen laten vergezellen van specialisatie-eisen. Het is wellicht wat creatiever, maar je zou ook kunnen denken aan contingentering van het aantal klachten dat de balie van een bepaald land

mag indienen. Maar het belangrijkste is dat de lidstaten veel krachtiger zelf hun verantwoordelijkheid nemen voor een EVRM-conforme inrichting van de nationale rechtsordes en dat zij elkaar hier vervolgens op aanspreken. Te overwegen zou zijn de bijdragen van de lidstaten – ik zeg het heel omfloerst, maar u begrijpt ongetwijfeld wat ik bedoel – in een zekere verhouding te stellen tot de door (de onderdanen van) een lidstaat op het Hof gedane beroep. Dan zou een financiële prikkel kunnen ontstaan om niet na te laten de eigen rechtsorde in overeenstemming te brengen met de verdragsrechtelijke basiseisen.

Dat mechanisme kennen wij intussen ook in de Europese Unie. Daar lijken ze wellicht op termijn een oplossing te bieden. We wisten dat de grote uitbreiding van de Raad voor Europa tot inmiddels 47 lidstaten het Hof voor problemen zou stellen. Nu komt het erop aan de consequenties onder ogen te zien en te aanvaarden dat wij de problemen met volle inzet te lijf moeten gaan. Ik sprak over steunbalken aan het begin van mijn betoog; we mogen de steunbalken van onze Europese beschaving niet laten vermolmen.

Tot slot herhaal ik wat de procureur-generaal en ik schreven aan het slot van de inleiding op het verslag van de Hoge Raad over de jaren 2009–2010: «Juist in onze internationaliserende wereld is het een groot goed dat in Europa een internationale rechter optreedt die bevordert dat alle inwoners van het Europa van de Raad van Europa, waar zij zich ook in dat gebied bevinden, op een behoorlijke, beschaafde manier worden bejegend door hun overheden. Het gaat daarbij niet om een in alle opzichten gelijke bejegening. Enige vrijheid voor de nationale rechtsordes om recht te doen wedervaren aan specifieke kenmerken van de inrichting van de eigen staat en de eigen samenleving behoort er te zijn. Maar als het op de kern van de fundamentele rechten aankomt moeten de burgers van dit grote Europa kunnen rekenen op bescherming zo nodig van de Europese rechter.» Dat was wat ik in dit stadium naar voren wilde brengen.

De **voorzitter**: Ik dank u hartelijk voor deze heldere uiteenzetting. Ook dank ik u dat u ons trakteert op een aantal concrete aanbevelingen die we kunnen meenemen in ons debat. Bij uw opmerking over de financiële prikkel moest ik meteen denken aan onze eigen dwangsom niet tijdig beslissen. Uiteindelijk voelen de bestuursorganen het op die manier als zij in gebreke blijven.

Ik kijk even de zaal rond of er mensen zijn die iets onhelder hebben gevonden, al kan ik me dat haast niet voorstellen. Ik constateer dat het inderdaad duidelijk was.

Dan gaan we verder met mevrouw Thomassen. Zij is lid van de Commissie Mensenrechten van de Adviesraad voor Internationale Vraagstukken (AIV). Zij heeft onlangs een advies over dit onderwerp uitgebracht. Zij is plaatsvervangend lid van de Venice Commission van de Raad van Europa, voormalig rechter van het EHRM en rechter bij de Hoger Raad. Het is wel duidelijk dat zij hier met gezag over dit onderwerp kan spreken.

Mevrouw **Thomassen**: Voorzitter. Het belang van het Hof sla ik over, want dat is in dit huis wel bekend. Graag wil ik twee punten belichten die in de actuele discussies veel naar voren komen. In de eerste plaats is dat de verhouding tussen de rechtspraak van de lidstaten en het Hof. In de tweede plaats is dat de toegang tot het Hof.

In de brief van de minister van Veiligheid en Justitie van 3 oktober 2011 wordt betoogd dat het Hof zich in beginsel moet houden aan de feiten die de nationale rechter heeft vastgesteld en dat het in beginsel de waarderings van feiten of de belangenafweging van een nationale rechter moet respecteren, tenzij die kennelijk onredelijk is. In deze uitspraak zie ik een verband met de kritiek die de laatste tijd in onze pers veel te lezen valt,

namelijk dat het Hof te veel als vierde instantie opereert, dat het onvoldoende aandacht heeft voor het beginsel van subsidiariteit, dat het de aandrang niet kan weerstaan beslissingen te nemen in zaken die vallen binnen de margin of appreciation van een lidstaat en dat het uniforme standaarden in Europa probeert op te leggen.

Wat de vaststelling van feiten betreft het volgende. Het Hof doet dit niet vaak, maar soms moet het wel feiten vaststellen om zijn taak te kunnen uitoefenen. Dit geldt in het bijzonder als het gaat om het recht op leven, het martelverbod of als de nationale rechter heeft nagelaten zelf voldoende onderzoek naar de feiten in te stellen. Een voorbeeld is de uitzetting van een vreemdeling naar een land waar zijn leven op spel staat. Als het Hof op de hoogte is van levensbedreigende feiten sluit het niet zijn ogen omdat de nationale rechter die feiten niet kende.

Dan kom ik op het standpunt dat de nationale rechter in zijn waardering van de feiten en de beoordeling van de zaak gevolgd zou moeten worden. Het Hof zal toch moeten kunnen afwijken van die waardering van feiten en diens belangenafweging. Dat hoort nu juist bij de taak die middels het verdrag aan het Hof is opgedragen. Het zal gebeuren als het de ernst van een inbreuk op een EVRM-recht groter acht dan een nationale rechter of als het van mening is dat de nationale rechter door de bodem van de minimale Europese norm is gezakt. Daarnaast kan het binnen de taak van het Hof vallen om ook in zaken waarin de nationale rechter een beslissing heeft genomen die door het Hof wordt onderschreven, niettemin een gemotiveerde beslissing te geven als het vraagstuk voor Europa als geheel van belang is. Het Hof is echter zeer terughoudend. Lees de jurisprudentie daar maar op na. Dit geldt zowel voor het zelf vaststellen van feiten als voor het afwijken van het oordeel van de nationale rechter. Dat blijkt niet alleen uit het feit dat 90% van de zaken niet-ontvankelijk wordt verklaard, maar ook uit het feit dat van de wel ontvankelijke zaken in veel gevallen de afweging van de nationale rechter wel degelijk wordt gevolgd. Nogmaals, de mogelijkheid om daar wél van af te wijken, is onderdeel van het beschermingssysteem.

In de jurisprudentie is evenmin een aanknopingspunt te vinden voor de stelling dat het Hof uniforme standaarden probeert op te leggen en te weinig recht doet aan de margin of appreciation van de nationale staten. In de jurisprudentie – en ik overdrijf niet – wemelt het van de overwegingen dat de gewoonten en praktijken tussen de verschillende lidstaten aanzienlijk verschillen en dat het niet aan het Hof is om harmonisatie of gedetailleerde voorschriften aan de lidstaten te geven, omdat deze zelf het best in staat zijn om te beslissen wat op een bepaald gebied nodig is. Ook hier kan het niettemin zijn dat een wet of praktijk in strijd is met de minimumnorm van de conventie. Het Hof heeft de taak gekregen om dat aan de kaak te stellen. Het hele idee van het systeem van onafhankelijk mensenrechtentoezicht is nu juist dat de nationale autoriteiten niet het laatste woord hebben.

Iets anders is dat misverstanden tussen het Hof en de nationale rechter zo veel mogelijk moeten worden voorkomen. De dialoog zou kunnen worden verbeterd. Zo zou het Hof meer aandacht kunnen besteden aan de gevolgen van zijn uitspraken in de nationale rechtsstelsels, onder meer door zich nog grondiger daarover te laten voorlichten; daar zijn vele manieren voor. Het kan ook in de daarvoor geëigende staten nadrukkelijk stilstaan bij de margin of appreciation en verantwoordelijkheid afleggen van wat het Hof doet. Verder zou het Hof zich steeds moeten afvragen of de arresten tegen de ene staat voldoende inzichtelijk zijn voor andere lidstaten. Dan valt bijvoorbeeld te denken aan het binnen Europa bestaande verschil tussen common law en continental law in het strafrecht. Dat wekt wel eens misverstanden. Denk bijvoorbeeld aan een arrest tegen Turkije dat in Nederland zou moeten worden gevolgd. Ook de nationale rechter zou aan een dialoog meer vorm kunnen geven. Hoe beter een uitspraak gemotiveerd is, hoe meer deze in Straatsburg op

begrip kan rekenen. De gedachte dat een uitspraak in Straatsburg het laatste woord is, is voor nuancering vatbaar. Er moet veel meer dialoog tussen de nationale rechter en Straatsburg plaatsvinden via de geëigende kanalen en de arresten.

Dit brengt mij tot de conclusie dat de kritiek op de jurisprudentie, die ik net noemde en die in de pers veel naar voren komt, eigenlijk een feitelijke onderbouwing mist. Verder zijn richtlijnen aan het Hof over de vraag hoe jurisprudentie moet worden ingericht onnodig. Er zijn namelijk geen voorbeelden waaruit blijkt dat het Hof zijn hand heeft overspeeld, of het moet incidenteel zijn. De richtlijnen raken ook de onafhankelijkheid van het Hof. Een oplossing op dit punt is het verbeteren van de verhouding via de dialoog.

Dan kom ik op mijn tweede punt: de toegang tot het Hof. In het kabinetsstandpunt worden voorstellen gedaan om de toegang tot het Hof te beperken zodat de toevloed van zaken vermindert. Ik verwijs ook naar het AIV-advies dat op de concrete voorstellen ingaat. Ik wil nu ingaan op een voorstel dat in de hervormingsdiscussie steeds weer terugkomt in de dertien jaar dat het Hof bestaat en dat nu waarschijnlijk ook weer zal opduiken. Ik doel op het idee om de werklast van het Hof te beperken met een systeem van pick and choose. Daarvoor is een wijziging van het verdrag nodig. Zo'n systeem houdt in dat het Hof de zaken uitkiest die ertoe doen en daardoor zijn eigen werklast bepaalt. Mijn inziens zitten aan een dergelijk systeem te veel nadelen en is het bovendien niet nodig. Het Hof is een mensenrechtenhof, niet in de eerste plaats een constitutioneel hof. Het is opgericht om individuen te beschermen, niet om constitutioneel recht te ontwikkelen. Het is ook niet te vergelijken met andere constitutionele hoven omdat het te maken heeft met zaken uit 48 landen met uiteenlopende rechtstelsels. Het is niet eenvoudig om dan vast te stellen welke zaken ertoe doen. Als een zaak er in het ene land toe doet, hoeft dat niet in een ander land ook het geval te zijn. En wat doen we bijvoorbeeld met klachten over schending van het recht op leven en het martelverbod? Van geen enkele zaak in die categorie kan worden gezegd dat die er niet toe doet.

Wat moet er gebeuren met zaken die niet door het Hof zijn uitgekozen, maar waar wel mensenrechten zijn geschonden? Pick and choose heeft als risico dat het Hof in politiek vaarwater terechtkomt. Het zal bekritiseerd worden om zijn keuzes, welke dat ook zijn, en het zal als verwijt krijgen dat het meer Russische, Turkse en Oost-Europese zaken behandelt dan zaken tegen West-Europa. Een rechter die bepaalt wat belangrijk is in Europa, is veel kwetsbaarder dan een rechter die beslist in zaken die hem worden voorgelegd. Pick and choose zou uiteindelijk gewone mensen kunnen ontmoedigen om een beroep op het Hof te doen.

Maar een van de grootste bezwaren betreft de mensen die de toegang tot het Hof het hardste nodig hebben: 60% van alle klachten komt uit vijf landen: Rusland, Turkije, Roemenië, Oekraïne en Polen. Het zou treurig zijn als mensen uit die landen die hun zaken het minst op orde hebben, het bos worden ingestuurd omdat de quota zijn bereikt, of omdat hun zaak geen interessante jurisprudentie oplevert.

De omvorming van het Hof tot een dergelijk constitutioneel Hof is ook niet nodig. Het Hof kent een selectiesysteem waarin ongeveer 90% van de klachten wordt afgewezen, waarna de klager een half A4-tje krijgt. Met de instrumenten van het nieuwe veertiende protocol heeft het Hof inmiddels procedures ingezet die spectaculaire resultaten opleveren. Heel kort: de alleensprekende rechter is gekoppeld aan een sectie die zorgt voor het filteren van nieuw binnengekomen zaken, tegen de zojuist genoemde vijf lidstaten die de grootste leveranciers zijn. Die nieuwe werkwijze heeft inmiddels geleid tot een groei van meer dan 30% van het totale aantal niet-ontvankelijke zaken in 2011 ten opzichte van 2010. Het Hof onderzoekt nu, of en zo ja, op welke wijze deze werkwijze kan worden gebruikt voor andere landen.

Een ander hoopgevend signaal wordt gevormd door de meest recente cijfers over de instroom van zaken. Deze bieden reden om voorzichtig te geloven dat een kentering aan het ontstaan is in de onafgebroken stijgende lijn van binnenkomende klachten die de oorsprong vormt van het werklustprobleem. Sinds begin 2011 is sprake van een minder grote toename, en na de zomer van 2011 zijn minder klachten binnengekomen dan in dezelfde periode van het jaar daarvoor. Hieraan wil ik de volgende conclusie verbinden. Aan het individueel klachtrecht en de toegang tot het EHRM moet niet worden gemorreld. We moeten voor ogen blijven houden dat het grootste probleem nog steeds wordt gevormd door de enorme aantallen niet-ontvankelijke zaken, ook al gaan er steeds meer geluiden op dat dat niet meer de prioriteit heeft van sommige regeringen. Het verder ontwikkelen van de nieuwe werkmethodes, met de instrumenten van het veertiende protocol in de hand, is juist wel een prioriteit. Voor het welslagen van deze nieuwe exercities, die zeer veelbelovend zijn, is het nodig dat deze werkmethodes daadwerkelijk worden ondersteund door de lidstaten, en wel met alle middelen: financieel, maar ook niet-financieel, door het aanbieden van ad-hocrechtters en managementondersteuning. De werklust geeft geen aanleiding om weer een langdurige en kostbare ronde discussies te beginnen over wijziging van het Verdrag, of zijn protocollen. Integendeel, die leiden de aandacht af van wat nu een prioriteit is, consolidatie, en het implementeren en ondersteunen van nieuwe werkmethodes.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): De eerste indruk van die vijf landen die zorgen voor 60% van de aanvragen, is dat die landen het niet goed doen. U zegt dat specifiek die landen zullen worden geselecteerd aan de poort. Daaruit krijg je de indruk dat door de advocaten of de mensen uit die landen te veel wordt geklaagd. Doen die landen het gewoon slecht, of wordt in die landen te veel geklaagd?

Mevrouw **Thomassen**: Ik weet niet of ik deskundig genoeg ben om op het laatste een antwoord te geven. Het aantal zaken uit die landen bedraagt 60% van het totaal. De reden dat het Hof met het filterexperiment is begonnen met die vijf staten, is omdat daar het meeste effect te bereiken valt. Dat is zo'n enorme bulk dat men zich daarop is gaan richten. Ik heb in het Hof gezeten van 1998 tot 2004, maar ik houd de jurisprudentie natuurlijk wel bij, zodat ik weet dat je niet kunt zeggen dat uit die landen over flutdingetjes wordt geklaagd. Wat ook de oorzaak is, het Hof heeft nu wel instrumenten gevonden om die enorme bulk aan te pakken.

De heer **Van Boxtel** (D66): Ik wil een koppeling maken tussen wat de heer Corstens zei en wat u naar voren hebt gebracht. De heer Corstens refereerde aan het verhaal van mevrouw Gerards, dat u waarschijnlijk ook wel kent. Ik heb goed onthouden dat hij zei: dat is vooral een betoog aan het adres van het Hof zelf, terwijl ik in allerlei beleidsstukken die dat anderen daarmee aan de loop gaan, omdat daarmee geoordeeld wordt over de case load, en dat er allerlei interventies nodig zouden zijn. Deelt u de constatering dat haar stuk ook echt gericht is aan het Hof, en niet aan de politiek om op een andere manier te gaan interveniëren met de onafhankelijkheid van het Hof?

Mevrouw **Thomassen**: Eerlijk gezegd weet ik niet of dat juist is. Ik vind haar betoog, dat ik uiteraard heb gelezen, interessant, en het zou onderdeel kunnen vormen van een dialoog met het Hof. Ik twijfel er niet aan dat dat haar intentie is. Er komt binnenkort een boekje uit, met onder anderen Janneke Gerards in de redactie, met oplossingen voor de problemen van het Hof. Heel veel auteurs leveren daaraan een bijdrage. Uiteraard kunnen haar ideeën worden vertaald in de stelling dat het Hof richtlijnen moet krijgen om die suggesties uit te voeren. In die zin ben ik

het wel eens met degenen die zeggen dat je daarvoor op moet passen. De kritiek op jurisprudentie moet je, als ze incidenteel is, oplossen op dat moment. Dat is onderdeel van de dialoog. Daarvoor kan het dienen. Het kan dienen voor werkbijeenkomsten met het Hof, voor seminars en voor meer gerichte overleggen, zoals de Fransen deden met jurisprudentie toever de Franse Courde Cassation, waardoor de hele Koerdische gemeenschap in Frankrijk ongeveer op haar kop stond. Toen zijn de Fransen naar Straatsburg gegaan om uit te leggen wat voor schadelijke effecten dat had op hun organisatie. Dat kan ook. In die zin zie ik haar ideeën. Daar moet je in een debat in positieve zin over praten, maar alles kan worden gebruikt om te zeggen dat ze moeten worden gedwongen. Dan krijg je toch problemen met de onafhankelijkheid.

De voorzitter: Heel hartelijk dank voor uw inbreng. Ik geloof dat alle vier de hier aanwezige deskundigen aan dat boekje een bijdrage hebben geleverd. Er zal worden getracht, dat boekje beschikbaar te krijgen voor ons debat. Dan is de Kamer van alle opinies op de hoogte.

We hebben nu twee personen uit de rechtsprekende macht gehoord; nu graag ruimte voor twee mensen uit de wetenschap. Er is al een paar keer gerefereerd aan kritiek uit de pers. Misschien dat de twee auteurs zich aangesproken voelen, want zij hebben een dialoog gevoerd in de pers over de toekomst van het Hof. Ik geef de heer Zwart het woord. Hij is hoogleraar in de rechten van de mens aan de Universiteit van Utrecht, en directeur van de School of Human Rights Research.

De heer Zwart: Voorzitter, dank voor de uitnodiging. Het is een waar genoegen om hier vandaag met u van gedachten te mogen wisselen. Ik begrijp dat de heer Lawson en ik de aanjagers zijn van die discussie. Ik hoop dat ik die rol hier met verve kan vervullen, wat ik overigens alleen zal doen vanuit mijn positie in Utrecht als hoogleraar mensenrechten, en niet als directeur van een onderzoeksschool rechten van de mens. Gelet op de enorme problemen waarmee het Hof wordt geconfronteerd, kan volgens mij zelfs de grootste optimist niet ontkennen dat er iets moet gebeuren. Over de oorzaken van de problemen wordt veel gediscussieerd, er zijn ook al een paar potentiële oorzaken genoemd, bijvoorbeeld de vijf staten die de grootste producent zijn van de klachten. Rusland wordt daarbij veel genoemd. Of dat hout snijdt, vraag ik mij altijd maar af. Als je dat per capita berekent, zit Rusland namelijk hooguit in de lage middenmoot, en zijn landen als Italië, Groot-Brittannië en Roemenië veel meer notoire klagelanden. Ik weet dus niet of Rusland die reputatie helemaal verdient.

Dan zijn er de kloonzaken, waarover de heer Corstens al iets zei. Daar zit toch de suggestie in dat de staten niet helemaal secuur zijn in het uitvoeren van de uitspraken van het Hof. Klagers worden wel eens beschuldigd van het lichtvaardig indienen van klachten. Dan zijn er natuurlijk – daarover is de laatste tijd heel veel gezegd – de politici die wat populistisch dreigen te zijn, en die misschien uit zijn op het beperken van grondrechten. Zo'n waakhond in Straatsburg is een lastige pottenkijker. Vandaag zou ik in de tien minuten die mij gegund zijn, vooral willen stilstaan bij de rol die het Hof zelf zou kunnen spelen. Aan het eind kom ik uiteraard nog met een suggestie die voor de Nederlandse politiek van belang zou kunnen zijn. Ik denk dat het belangrijk is dat het Hof ook aan zelfreflectie, of soul searching, doet. Volgens mij gebeurt dat onvoldoende. Politici zijn de afgelopen tijd erg kritisch geweest over de rol en het functioneren van het Hof. Premier Cameron – hij is al genoemd – heeft in Straatsburg een duit in het zakje gedaan. Nederlandse politici zijn in dit verband ook al genoemd. Die politici worden er weleens van beschuldigd dat zij met die kritiek misschien ook de positie van het Hof ondermijnen. Dat zou kunnen, maar ik denk dat er een andere verklaring is. Het zou zomaar kunnen zijn dat die politici beter dan wie ook voelen dat het

draagvlak voor het Hof in de samenleving afneemt. Er is Amerikaans politicologisch onderzoek, waaraan ik straks nog zal refereren, dat laat zien dat politici buitengewoon voorzichtig zijn in het bekritisieren van rechterlijke colleges die een hoge mate van legitimatie hebben. Daar bewijzen zij zichzelf namelijk geen dienst mee. Politici zijn juist zeer kritisch als een instelling laag staat in de achting van het publiek. Het zou dus kunnen zijn dat die kritiek meer een reflectie is van het «zakkende» imago van het Hof dan van een ondermijnende actie van de politici. Ik zeg erbij dat dat zo lijkt te zijn. Ik ben geen politicoloog, maar ben me er wel van bewust dat het lastig is om de legitimiteit van het Hof te peilen. Daarvoor zou je longitudinaal onderzoek moeten doen. Volgens mij is dergelijk onderzoek er niet ten aanzien van het Hof. In ieder geval is mijn stelling een begin van bewijs. Als die stelling klopt, zijn de politici niet degenen die het Hof ondermijnen, maar fungeren zij als de kanarie in de mijn. Ze geven een signaal. Het is heel belangrijk dat we dat signaal serieus nemen.

Ik verwees al even naar Amerikaans politicologisch onderzoek naar de legitimiteit van rechterlijke instellingen. Uit dat onderzoek wordt heel snel duidelijk welke factoren bijdragen aan een versterking van die legitimiteit en welke factoren bijdragen aan een verzwakking daarvan. Ik vat het onderzoek heel kort samen. Daarmee doe ik alle auteurs geen recht, maar ook ik moet me aan de beperkte tijd houden. Het komt erop neer dat je je legitimiteit vergroot naarmate je je als rechterlijke instantie meer onderscheidt van politieke instituties, dus als je je meer opstelt als een principiële juridische instelling die het juridische handwerk goed verricht. Een instelling als het Amerikaanse Supreme Court heeft een «diffuse support» van rond de 90%. Daar kunnen de meeste rechterlijke instellingen – zelfs de Hoge Raad van de heer Corstens, vrees ik – alleen maar van dromen, al zal die support bij de Hoge Raad wel in die hoge regionen zitten.

Het probleem met het Hof is dat het dat juridische handwerk niet goed verricht. Ik denk dat het goed is om dat af en toe ook duidelijk te maken. Ik noem een paar voorbeelden, omdat we niet om de hete brij heen moeten draaien. Allereerst valt op dat het Hof zich niet houdt aan zijn eigen precedents. Er is bijvoorbeeld een asielzaak, de M.S.S.-zaak, waarbij een Afghaanse man naar Griekenland was gevlucht, zich daar niet goed behandeld voelde – daar kom ik zo nog op terug – en toen naar België ging. De Belgen besloten om meneer M.S.S. uit te zetten naar Griekenland, het land van eerste aankomst onder de Dublin-verordening, en werden daarvoor door het Hof op de vingers getikt. Het vervelende voor de Belgen was echter dat acht maanden voor hun beslissing om de man naar Griekenland uit te zetten, het Hof zelf nog had gezegd dat die uitzetting naar Griekenland geen probleem was. Dat lijkt vanuit het oogpunt van continuïteit niet handig. Als je spreekt met insiders in Straatsburg, zullen ze al heel snel bekennen dat het Hof zelf het zicht op zijn eigen precedents is kwijtgeraakt. Het Hof geeft dat zelf ook toe. Er zijn nu «jurist consults» aangesteld die de taak hebben om de continuïteit en de consistentie van de rechtspleging bij te houden. Dat lijkt me nuttig, maar het is niet de hoofdzaak. De hoofdzaak is natuurlijk dat de precedents tussen de oren van de rechters zelf moeten zitten.

De bewijsvoering in asielzaken laat volgens mij sterk te wensen over; mevrouw Thomassen wees daar al op. Ik geef maar even aan dat het Hof oorspronkelijk niet bedoeld was als een rechter in asielzaken. Die verantwoordelijkheid heeft het Hof naar zichzelf toegetrokken. Ik laat even in het midden of dat terecht of ten onrechte was, maar hiermee is wel een groot probleem geschapen. Hoe stel je namelijk de geloofwaardigheid vast van de klager die een actie onderneemt tegen de staat die verweer voert in Straatsburg? Ik geef weer het voorbeeld van M.S.S. Die man was gevlucht uit Afghanistan, was aangekomen in Griekenland en beweerde dat hij in Griekenland in een asielzoekerscentrum onmenselijk was

behandeld. Laat ik eerlijk zijn: ik denk dat dat verhaal wel een begin van geloofwaardigheid heeft, maar hij kon dat niet hard maken. Het Hof leunde vervolgens op een rapport van Amnesty International, waaruit blijkt dat asielzoekers in Griekse centra niet goed worden behandeld. Ik heb niets tegen Amnesty International, maar het lijkt mij niet dat dit soort rapporten – Amnesty International is een politieke organisatie – moet dienen als bewijsmiddel in een zaak voor het Hof. Het Hof kan zijn bewijsvergaring niet outsourcen aan politieke organisaties.

De heer **Van Boxtel** (D66): Zei u letterlijk dat Amnesty International een politieke organisatie is?

De heer **Zwart**: Amnesty International maakt onderdeel uit van de politieke omgeving van het Hof.

De heer **Van Boxtel** (D66): Ja, maar het is geen politieke organisatie.

De heer **Zwart**: In politicologische zin maakt Amnesty International onderdeel uit van de politieke omgeving van het Hof. Ik zeg niet dat Amnesty International politieke doelstellingen heeft, maar het is in die zin wel een politieke organisatie.

Ik kom bij de standaard die het Hof gebruikt. Het Hof heeft zich bekend tot de consensusmethode. Ik vergelijk dat weleens met Odysseus, die zich aan de mast bond om de Sirenen te weerstaan. Als je een verdrag interpreteert, moet je een zuiver criterium hebben om het verdrag te interpreteren. Dat is volgens het Hof de consensusmethode. Die komt er in het kort op neer dat er sprake is van een schending als de praktijk die de verweervoerende staat wordt verweten, niet strookt met de consensus in andere partijstaten. Als kort voorbeeld noem ik een jonge vrouw die in Turkije met iemand trouwde. In Turkije is het voor vrouwen die huwen, niet mogelijk om hun meisjesnaam aan te houden. Daarvan zei het Hof dat die praktijk in Turkije afwijkt van de praktijk in alle andere partijstaten en dat er dus sprake is van schending van artikel 8 en artikel 14.

Die consensusmethode wordt door het Hof niet consistent toegepast. Een beroemd voorbeeld is de positie van mensen die een geslachtsverandering hebben ondergaan. Zij willen die wijziging begrijpelijkerwijs graag aangebracht zien in de burgerlijke stand. De Britten deden daar lange tijd erg moeilijk over. Dat leidde tot veel irritatie; ook dat is begrijpelijk. Het Hof kon daar weinig aan doen, want de praktijk van de andere partijstaten was niet consistent. Daarom werden verzoeken en klachten op basis van die consistentie en de Europese consensus afgewezen, totdat het Hof er in 2002 kennelijk tabak van had en tot de conclusie kwam dat er toch sprake was van strijd met de consensus. Voor die consensus ging het Hof echter te rade bij Nieuw-Zeeland en Australië. Dat ging dus om een internationale consensus en niet meer om een Europese consensus.

De heer Corstens is ingegaan op de zaak van ABC tegen Ierland. Ik zal daar niet uitgebreid bij stilstaan, maar bij die zaak valt op dat de Europese consensus was dat vrijwel alle partijstaten een vorm van vrije abortus toestaan maar dat Ierland volgens het Hof niettemin kon doorgaan met het verbod, omdat er geen consensus bestaat over het begin van leven. Ook dat is niet een consistente toepassing van dat criterium.

Het aantal rechten dijt alleen maar uit. Ik noem weer de M.M.S.-zaak, waarin het Hof in strijd met zijn eigen jurisprudentie constateerde dat staten verplicht zijn om te voorzien in het levensonderhoud van asielzoekers. En in de recente Qatada-zaak kwam het Hof tot de conclusie dat ook uitzettingen voortaan moeten worden getoetst aan artikel 6 van het EVRM. Dat zijn allemaal nieuwe rechten die in de Conventie worden gelezen. Mevrouw Thomassen zei dat het Hof incidenteel zijn bevoegdheden overschrijdt. Dat gebeurt inderdaad en volgens mij moet dat niet mogen. Een beroemd voorbeeld is de Greens-zaak, waarin het Hof stelde

dat Groot-Brittannië binnen een bepaalde termijn – volgens mij zelfs binnen een halfjaar – het kiesrecht moest aanpassen. De heer Corstens zei dat de werklast vooral gerelateerd is aan de werkwijze van het Hof en niet van zijn interpretatie, maar dat is maar de vraag. Tot op zekere hoogte heeft hij een punt, maar volgens mij zijn er aanwijzingen dat er zeker linken zijn. Vorig jaar zond de president van het Hof nog een brandbrief naar alle lidstaten en aan advocaten met het verzoek om zich vooral te houden aan de regels bij de zogenaamde voorlopige maatregelen, want het aantal was toegenomen. Tot 2006 waren het er 100 per jaar, maar vanaf 2006 waren het er 5 000 per jaar. De oorzaak daarvan is makkelijk aan te wijzen, namelijk de uitspraak van het Hof in de Mamatkulov-zaak, waarin het Hof in strijd met zijn eerdere jurisprudentie plotseling stelde dat de naleving van die voorlopige maatregelen verplicht is. Voor advocaten is dat zo langzamerhand een verplicht nummer.

Wat zijn oplossingen? Wij moeten een debat aangaan met het Hof, dus niet over hoofd van het Hof. Het doet mij genoegen u te kunnen meedelen dat op 12 en 13 april in dit huis, in deze zaal, een conferentie plaatsvindt, onder andere georganiseerd door de School of Human Rights Research, met leden van het Hof en een aantal andere vooraanstaande deelnemers aan het debat om nu eens met het Hof zelf over deze kritiek van gedachten te wisselen. De bedoeling is dat wij daaraan een periodieke follow-up zullen verbinden. Ik heb vorige week in NRC Handelsblad een stukje geschreven. Het gaat natuurlijk niet alleen om het Hof, maar ook om de politiek. Het Comité van Ministers heeft belangrijke rol. Met name in de wat meer morele, zedelijke en levensbeschouwelijke issues zou het Comité van Ministers een veel belangrijkere rol kunnen vervullen. Het zou richtlijnen kunnen geven waaraan het Hof kan refereren, zodat het zijn eigen legitimatie kan versterken.

De **voorzitter**: Mijnheer Zwart, hartelijk dank dat u in zo'n korte tijd toch op zoveel aspecten hebt kunnen ingaan. De heer Franken wil u graag een vraag stellen.

De heer **Franken** (CDA): In deze ronde van feitelijke vragen, wil ik de heer Zwart het volgende voorhouden. Er wordt gesproken over een lage achting van het publiek voor het Hof en kritiek van politici die zo goed aanvoelen hoe het publiek daaraan komt. Wat blijkt nu in de literatuur, onder andere in hetgeen de heer Zwart zelf heeft geschreven? Ik verwijs naar het recente stuk van de Teldersstichting. Ik neem aan dat het hoofdstuk over het Hof van zijn hand is, maar dat is een veronderstelling mijnerzijds. Ik geloof dat het geheel spoort met eerdere literatuur van hem en de recente stukken in NRC Handelsblad. In die literatuur worden enkele voorbeelden genoemd en dat zijn altijd dezelfde. Dat is de Lautsi-zaak, de zaak die de heer Zwart nu weer noemde over het refoulement, het terugsturen van vreemdelingen, en hetgeen waar de heer Cameron zo boos over is, namelijk dat een gedetineerde niet zomaar automatisch zijn stemrecht kan worden ontnomen als hij eenmaal in het gevang zit. Dat is overigens een kwestie die stoelt op een uitspraak van 2005 die nooit is geïmplementeerd. Al die jaren onder de vorige regering heeft Engeland er niets over gezegd. Dus daar heeft men het zich niet aangetrokken. Nu er een herhaling komt, wordt de heer Cameron boos.

De **voorzitter**: Mijnheer Franken, wat is uw vraag?

De heer **Franken** (CDA): Ja, nu komt mijn concrete vraag. Kunt u iets zeggen waarop je die lage achting van het publiek werkelijk kunt baseren? Die enkele voorbeelden zijn altijd dezelfde en die spreken mij in elk geval niet aan.

De heer **Zwart**: Dank u wel voor uw vraag, mijnheer Franken. Ik heb gezegd dat het een veronderstelling is dat die achting van het publiek wellicht lager is dan wij vermoeden. Ik heb er ook bij gezegd dat om dat te peilen empirisch onderzoek moet worden gedaan. Het probleem is dat dit nog nooit is gebeurd. Bij het Supreme Court in de Verenigde Staten wordt dat bijvoorbeeld wel gedaan. Daar konden wij bijvoorbeeld zien dat de uitspraak Bush versus Gore geen negatieve impact heeft gehad op het gezag dat het Supreme Court geniet bij het grote publiek, hoewel 50% van de Amerikanen waarschijnlijk grote problemen had met die uitspraak. Er zijn zeker bepaalde zaken waaraan veel wordt gerefereerd. Ik heb niet alle namen van alle zaken met voetnoten hierbij genoemd. Er zijn echter ook bepaalde zaken die in het publieke debat niet ten onrechte een belangrijke rol spelen. Die Lautsi-zaak, die ik vandaag niet heb genoemd, heeft kwaad bloed gezet bij grote delen van gelovige gemeenschappen in Europa. Wil dat zeggen dat het Hof daar zijn oren naar moeten laten hangen? Nee. Als je echter een uitspraak doet die een geweldige impact heeft op gevoelens die worden gekoesterd door een groot aantal mensen in Europa, is het ten minste handig – uit een oogpunt van legitimiteit, zo leert onderzoek ons – om dat te doen in eenheid. Het is niet de bedoeling dat je eerst in een kamer van zeven rechters tot de conclusie komt dat Italië een schending pleegde met dat gebod en dat vervolgens Grand Chamber daaroverheen gaat en met een gigantische meerderheid stelt dat er toch geen sprake van schending is omdat het binnen de margin of appreciation valt. Ik denk niet dat je daarmee bij burgers erg veel gezag opbouwt.

De **voorzitter**: De heer Schrijver heeft nog een korte verhelderende vraag.

De heer **Schrijver** (PvdA): Ik heb twee korte verhelderende vragen. Ik heb geboeid geluisterd naar uw zeer interessante betoog, mijnheer Zwart. Aan het einde ging u heel erg kort in op de rol van het Comité van Ministers. Gelukkig hebben wij ook kennis kunnen nemen van diverse publicaties van u op dat terrein. Zou u nog even kort uiteen kunnen zetten wat u nu precies bedoelt met een grotere rol voor het Comité van Ministers en met het oprekken van die margins of appreciation via het Comité van Ministers?

Het was heel interessant om van mevrouw Thomassen te horen, wier commissie ons debat over de Grondwet van vandaag zo heeft verrijkt, dat in 2011, met name na de zomer, het aantal klachten zo sterk is vermindert. Misschien kan de heer Zwart daarop reageren.

De heer **Zwart**: Bedankt dat u aanslaat op mijn opmerkingen over de rol van het Comité van Ministers. Die rol lijkt mij buitengewoon nuttig in de sfeer van de gevoelige issues, zoals abortus en euthanasie. Het Hof wordt vaak verweten dat het activistisch is. Ik deel die kritiek overigens absoluut niet. Dat komt natuurlijk doordat het Hof wordt gedwongen om een standpunt in te nemen in levensbeschouwelijke kwesties. Politici die vinden dat het Hof daarin te ver gaat, can put their money where their mouth is. Zij kunnen gebruik maken van de bevoegdheden die het Comité van het Ministers nu al heeft door richtlijnen neer te leggen, recommendations. Die bevoegdheid is er onder het Statuut van de Raad van Europa. Van die bevoegdheid is in het verleden heel frequent gebruik gemaakt. Dat gebeurt nu ook nog wel eens. Het gaat dan echter vaak om vrij technische aangelegenheden. Niets staat het Comité van Ministers echter in de weg om ook van die bevoegdheid gebruik te maken in het mijneveld van de zedelijke kwesties.

Wij hebben in Leiden onder voorzitterschap van de heer Lawson recentelijk een zeer interessante lezing meegemaakt – de heer Schrijvers was daar ook bij – van de heer Costa die ervoor pleitte om het instituut

Comité van Ministers en het overleg met het Comité van Ministers nieuw leven in te blazen. Er was een liaison committee. Ik zou mij heel goed kunnen voorstellen dat de president van het Hof aan dat liaison committee of aan het Comité van Ministers zou signaleren wat de gebieden zijn waarbij het Hof buitengewoon geholpen zou zijn met regelgeving van het Comité van Ministers. Zo'n democratische dialoog zou ik in elk geval zeer toejuichen. Uiteraard is het niet de bedoeling dat het Comité van Ministers uitspraken van het Hof in individuele zaken teniet gaat doen. Dat kan niet. Het Comité van Ministers heeft een toezichthoudende rol op de implementatie daarvan. Ook zou ik er niet voor zijn – daar verschil ik kennelijk van mening over met bekende politici – dat het Comité van Ministers zich zou uitspreken over het oprekken of terugdringen van de margin of appreciation. Dat is een tool van het Hof en dat moet het ook blijven.

Of het een goede zaak is of niet dat het aantal klachten afneemt, weet ik eigenlijk niet. Ik zie het indienen van een klacht niet per definitie als iets slechts of als iets goeds. Ik kan daar dus niet echt een goed antwoord op geven.

De **voorzitter**: Ik zie dat de heer Van der Linden nog een vraag heeft. Ik vraag om het heel kort te houden, ook de beantwoording. Anders komen wij niet toe aan de overige sprekers.

De heer **Van der Linden** (CDA): Ik zal heel kort zijn. Mevrouw Thomassen is ervaringsdeskundige, als rechter in het verleden. U geeft aan dat het Hof de consistentie is kwijtgeraakt en vaak tekortschiet in de bewijsvoering, mijnheer Zwart. Ik zou daar graag straks een reactie op hebben van mevrouw Thomassen. Mijn vraag aan u is of u vindt dat de procedure voor de benoeming van rechters tekortschiet, dat de kwaliteit van de rechters tekortschiet en dat de procedure onzorgvuldig is en, zo ja, of u een ander voorstel hebt.

De heer **Zwart**: Mijn kritiek richt zich niet op individuele rechters of de kwaliteit van de rechters. Volgens mij zijn alle rechters in het Hof prima. De kwaliteit van de rechters laat ook zeker niet te wensen over. Ik denk dat het allemaal iets te maken heeft met de werklust. Als je zo veel zaken over je bureau krijgt, als je productie moet draaien, raak je misschien het zicht kwijt op de precedenten en de bewijsvoering. Dat vraagt om maatregelen, pick and choose wellicht. Het is in elk geval belangrijk voor de legitimiteit van het Hof om dit in de gaten te houden, om dit bespreekbaar te houden en ook zelf aan soul searching te doen over hoe dit kan verbeteren. Alle punten die ik heb gemaakt, alle feiten dat ik zie in het functioneren van het Hof, zijn niet originele punten die ik maak. Die worden ook regelmatig gemaakt door de mensen in het Hof zelf. De heer Sajó, een van de rechters, heeft een punt gemaakt van de bewijsvoering in die M.S.S.-zaak. Hij zal ook bij de conferentie op 12 en 13 april aanwezig zijn.

De **voorzitter**: Heel hartelijk dank, mijnheer Zwart. Mevrouw Thomassen wil een aanvullende opmerking maken bij deze vraag.

Mevrouw **Thomassen**: Ik wil heel graag reageren op de tekortschietende kwaliteit, want dan krijgt deze discussie ineens zo'n ander karakter. Nu kan het zijn dat de kwaliteit tekort is gaan schieten toen ik wegging in 2004. Maar ik vind het wel heel moeilijk om op basis van zulke aantijgingen te praten over de legitimatie van het Hof, de wijze waarop democratische instellingen tegen het Hof aan moeten kijken en andersom. Want als je echt een organisatie als het Hof beschuldigt van tekortschietende kwaliteit, dan vind ik ook dat je met een reeks voorbeelden moet komen en dat je een onderzoek moet hebben gedaan waaruit blijkt dat het nergens op slaat. Dat wilde ik toch nog even zeggen.

Om dan te zeggen: eerst doet het Hof het fout en dan doet het het goed, dat begrijpt toch niemand meer? Wat wil je nu? Die mogelijkheid van hoger beroep is er juist om fouten terug te kunnen draaien. Dus als dit op de kwaliteit van het Hof wordt gegooid, wordt de discussie lastig.

De **voorzitter**: Wij beginnen al aardig in de fase van de discussie te komen. Dat is op zichzelf ook helemaal niet erg. Nogmaals dank voor uw bijdrage, mijnheer Zwart. Ik vind het heel inspirerend dat u de bijeenkomst die u gaat organiseren over het Hof juist hier gaat houden, in de chambre de reflection. Daar kan alleen maar iets goeds uitkomen. Dan komt als laatste aan het woord de heer Lawson. Hij is hoogleraar Europees recht en in het bijzonder de bescherming van de mensenrechten. Hij is tevens decaan van de Leidse faculteit voor rechtsgeleerdheid. U bent de laatste spreker, mijnheer Lawson, maar tegelijkertijd hebt u de mogelijkheid om als coreferent te dienen voor de eerdere bijdragen.

De heer **Lawson**: Dank u wel mevrouw de voorzitter. Ik begrijp dat de tijd voor de vier inleidingen al sinds een kwartier verstreken is. Ik zal het kort houden.

Ik moet bekennen: ik voel mij wat wonderlijk hier, niet alleen omdat ik vandaag achter een ministerstafel mag zitten, maar ook vanwege de aanleiding voor deze bijeenkomst, de kritiek op het Hof. De heer Corstens refereerde er al aan. Het was in mei 2010 dat de toenmalige minister-president Balkenende de Four Freedoms Award aan het Hof uitreikte, aan de president Costa, en daarbij zeer lovende woorden sprak, in aanwezigheid van ook nu nog zittende bewindslieden. Niet heel lang daarna sloeg het tij om en werd het Hof afgeschilderd als een allesverslindend monster, als Koning Midas: alles wat het aanraakt, verandert in goud. Het beeld werd al gevestigd dat het Hof het eigenlijk helemaal niet zo goed doet en al jarenlang niets goeds heeft gedaan. Dat is een wat wonderlijke transitie die wij hebben meegemaakt.

Het heeft geleid tot een levendig debat. U hebt het allen kunnen lezen, onlangs nog in NRC Handelsblad van 31 januari, waarin onder anderen collega Zwart en Thomas Spijkerboer reflecteerden op het Hof.

Misschien mag ik beginnen met een opmerking ter relativering. De Nederlandse bevolking maakt 2% uit van het totaal van de Raad van Europa. Minder dan 1% van alle klachten die het Hof ontvangt zijn gericht tegen Nederland, vorig jaar 491 van de meer dan 50 000 klachten. Minder dan 0,5% van de arresten van het Hof heeft betrekking op Nederland, 6 van de 1500, en een deel ervan had als conclusie: geen schending van het verdrag. Meer dan 94% van de tegen Nederland gerichte klachten wordt door het Hof afgewezen, niet-ontvankelijk verklaard, vaak nog zonder dat de Nederlandse regering om commentaar is gevraagd. Het Hof doet dat eigenstandig.

Op het punt van de interimmaatregelen is Nederland iets meer zichtbaar. Daar heeft het Hof vorig jaar 37 verzoeken om een interimmaatregel toegekend. Dat is ongeveer 10% van het totaal toegekende aantal. Maar ook 209 verzoeken afgewezen. Je ziet een sterke daling ten opzichte van 2010.

Interessant is dan ook de constatering in de brief van 3 oktober van de minister van Veiligheid en Justitie dat Nederland qua schendingen op gelijke voet staat met San Marino. Dus het beeld dat het Hof voortdurend de Nederlandse wetgever of ons bestuur dwarszit zou je misschien moeten corrigeren in het licht van dit soort cijfers. Laten wij niet dramatiseren.

Tegelijkertijd moet je ook constateren dat het Hof heel belangrijk is voor de Nederlandse rechtsorde; een steunbalk. De heer Corstens verwees naar de zaak-Salduz, een Turkse zaak over het recht op toegang tot een advocaat na arrestatie door de politie. Interessant is dat enkele dagen

nadat het Hof uitspraak had gedaan in een Turkse zaak, die zaak werd opgepikt, door de media en door de Tweede Kamer, die vragen stelde aan de minister: wat gaat u met deze zaak doen? Het Openbaar Ministerie was ermee bezig, de Hoge Raad deed uitspraken. Dan zie je dus dat in Nederland een arrest van het Hof wordt opgepakt, ook al is het niet rechtstreeks tegen ons land gericht.

Dat is niet nieuw. Dat gebeurde eind jaren zeventig al na de zaak-Marckx tegen België en in de jaren tachtig met de zaak-Brogan tegen het Verenigd Koninkrijk. Iedere keer werd in Nederland gekeken: wat zijn de gevolgen van de rechtsregels die het Hof formuleert in die arresten voor onze rechtsorde?

Daarin wijkt Nederland denk ik wel een beetje af van een aantal andere Europese landen. Die bezien het misschien wat meer van afstand en denken: wij merken het wel als het schip in Straatsburg strandt. Je zou ook kunnen zeggen dat een traditie heeft van loyale toepassing van verdragsverplichtingen. Je kunt de constatering van een schending door het Hof misschien maar beter voor zijn door te anticiperen op de Straatsburgse jurisprudentie.

Dat is de impact die het Hof heeft op de Nederlandse rechtsorde. Die is groot, ook al is het aantal klachten tegen Nederland, en zeker het aantal gegronde klachten tegen Nederland, heel beperkt.

Omgekeerd – dat is vandaag nog niet zo aan de orde gekomen – is het ook van belang ons te realiseren dat Nederland een grote impact op de Raad van Europa heeft, veel groter dan die 2% van de bevolking zou doen suggereren. Nederland draagt meer bij aan het budget van de Raad van Europa dan je zou verwachten op grond van onze bevolkingsomvang en Nederland is ook jarenlang – laat het hier gezegd zijn – een pleitbezorger geweest voor vergroting van het budget van de Raad van Europa en van het Hof, maar is er alleen niet in geslaagd om daar de rest van de Raad van Europa – de lidstaten – in mee te krijgen.

Nederland heeft decennialang een actieve rol gespeeld in het Comité van Ministers en ook – dat hoef ik in dit huis niet te zeggen – in de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa. Ook ambtenaren zijn buitengewoon actief geweest in de afgelopen jaren.

Ik mag misschien wijzen op een recente publicatie van de IOB, de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Dat heeft de Nederlandse inzet voor de versterking van de Raad van Europa in de afgelopen vijf jaar geëvalueerd en biedt een aardig inzicht in de effectiviteit en de inzet van het Nederlandse beleid.

Laat ik kort iets zeggen over de werklast van het Hof. Dat is natuurlijk het meest in het oog springende probleem van het Hof waarover je aan de hand van cijfers iets kunt zeggen. U kent allemaal de cijfers wel zo'n beetje, denk ik: begin van dit jaar waren 150 000 zaken aanhangig. Er komen er meer binnen dan er uitgaan. 64 000 klachten kwamen binnen in 2011. Dat zijn echt enorme aantallen, met een stijging van 5%. Uit gingen meer dan 50 000 zaken, overigens een stijging van 27%.

Natuurlijk, zeg ik meteen in antwoord op de interventie van Tom Zwart, is het bewaken van de consistentie bij dergelijke aantallen een probleem. Je hebt vijf secties binnen het Hof, die allemaal onder hoge druk staan en allemaal in hoog tempo zaken moeten afhandelen. Ik denk dat zeker in de ontvankelijkheidsfase, als klachten worden afgewezen door secties, het risico bestaat dat de ene sectie strenger in de leer is dan de andere. Dan bestaat natuurlijk bij zulke aantallen het risico dat men het niet goed van elkaar weet.

Daarom is het Hof nu al jaren bezig mechanismen te creëren om die consistentie te bewaken. De positie van de jurisconsult is overigens ingericht in 1998, dus die is al wat langer actief, maar er zijn verschillende lichamen binnen het Hof bijgekomen die proberen de consistentie te bewaken.

Moet je daarin een aanwijzing zien dat het niet goed zit met de consistentie of het streven van het Hof om de kwaliteit te bewaken? Ik weet het niet, maar het is duidelijk dat hier een uitdaging voor het Hof ligt. Wat is het goede nieuws uit Straatsburg? De procedure waarbij een enkelvoudige kamer, de single judge, zaken afhandelt lijkt te werken. Enorme hoeveelheden klachten worden afgewerkt op die manier. Vandaar ook een stijging in de productiviteit van het Hof van 27%. Het gevaar is echter dat hier een wens tot scores, tot aardige statistiekjes, aan het daglicht treedt. Natuurlijk wil het Hof laten zien dat het de zaak onder controle heeft, dat het veel zaken kan afhandelen, liefst meer nog dan het heeft binnengekregen. Het risico is dat de complexe zaken, die veel tijd kosten, blijven liggen. Wat zie je? Bij de kamers van zeven rechters die de serieuze zaken afhandelen, liggen op dit moment 45 000 zaken. Een berekening leert dat als die kamers – dan ben ik optimistisch – 3000 zaken per jaar afhandelen – 1500 arresten, een aantal ontvankelijkheidsbeslissingen – daar dus vijftien jaar werk ligt. De vraag is wat je daaraan moet doen. Denkbaar is dat minder rechters zich buigen over zaken. Je zou je kunnen voorstellen dat de comités van drie, die op dit moment evidente zaken kunnen afhandelen, bevoegd worden om meer zaken af te handelen. De gedachte is dat drie rechters er sneller uit zijn dan zeven. Maar dat vergt wel vertrouwen van de lidstaten. Het zou interessant zijn om te zien waar Nederland staat op dat punt. Zijn wij bereid om minder rechters de mogelijkheid te geven om toch ook iets complexere zaken af te handelen?

Op dit moment vindt het zogenaamde «post-Interlakenproces» in Straatsburg plaats. Dit proces is genoemd naar de stad Interlaken waar op ministerieel niveau over de toekomst van het Hof is gesproken. In dit proces onderhandelen diplomaten van de 47 lidstaten van de Raad over de toekomst van het Hof. Sprekend met de diplomaten is mijn indruk dat in het proces geen draagvlak bestaat voor een aantal voorstellen die ook in de brief van 3 oktober zijn gedaan. Voor het invoeren van griffierechten is geen draagvlak onder de lidstaten, zo heb ik mij laten vertellen. Voor verplichte procesvertegenwoordiging geldt hetzelfde. Er is ook geen draagvlak voor sancties voor klagers of voor advocaten die kennelijk ongegronde klachten indienen. Filtering door de griffie? Daarvoor is geen draagvlak. Als die voorstellen worden beoordeeld en uiteindelijk te licht worden bevonden, is het de vraag hoe je een fatsoenlijke behandeling garandeert van werkelijke klachten. Dat is natuurlijk de uitdaging waar men in Straatsburg voor staat. Dat vraagt creativiteit. Ik ga vandaag de oplossing ook niet onthullen. Nederland heeft echter wel een reputatie hoog te houden door iedere keer met voorstellen te komen in Straatsburg. Men hoopt dat Nederland die reputatie behoudt.

We hebben vandaag al een paar voorstellen gehoord. De heer Corstens zei: de vervuiler betaalt. Ik zeg het wat directer dan hij. Een voorstel over de correlatie tussen het aantal klachten en de bijdragen aan het Hof klinkt interessant, maar ik zou willen zeggen dat het wel moet gaan om het aantal gegronde klachten. Nadat Rusland Georgië was binnengevallen en Georgië daarover klaagde tegen Rusland, werden er opeens 3000 klachten tegen Georgië ingediend vanuit de door Rusland bezette gebieden in het noorden van Georgië. Het enkel indienen van klachten zegt dus niet altijd iets. Het leggen van zo'n correlatie is echter een interessante gedachte. Mevrouw Thomassen rakelt een oude discussie op die ik ook met haar een jaar of acht geleden heb gevoerd over pick and choose. Moet het Hof zelf de belangrijkste klachten eruit pikken, of moet het alle klachten afhandelen die het krijgt voorgelegd? De nadelen die zij noemt, onderschrijf ik ook wel. Tegelijkertijd moeten we wel erkennen dat van de 45 000 klachten die bij de Kamers liggen – waaronder veel kloonzaken, repetitieve klachten – er een aantal al jarenlang bij de Kamers liggen. Misschien leiden deze klachten nooit tot een oordeel. Een tot twee jaar geleden heeft de griffier van het Hof in een toespraak in Slovenië letterlijk gezinspeeld

op de mogelijkheid dat het Hof misschien wel nooit zal toekomen aan het afhandelen van klachten waarvan het wel weet dat ze gegrond zijn. Het Hof heeft echter niet de tijd en de capaciteit om daaraan toe te komen. Dat is natuurlijk een onwenselijke situatie. Als je daaraan wat wilt doen, moet je kijken naar het totale traject. Je moet niet alleen het Hof als geïsoleerd instituut beschouwen en bekijken of je daar een efficiëncyslag kunt winnen. Je moet ook kijken naar de rol van het Comité van Ministers, dat moet toezien op de naleving van arresten van het Hof. Ook moet je kijken naar de lidstaten waar die klachten vandaan komen. Het totale systeem moet tegen het licht worden gehouden.

Daarbij speelt het Comité van Ministers een rol, maar natuurlijk ook de parlementaire assemblee. In dit verband noem ik het werk van heer Jurgens en andere Nederlandse leden die buitengewoon actief zijn. Ik noem ook de Venice Commission, de al eerder genoemde Commission for Democracy through law, een denktank van de Raad van Europa. Namens Nederland neemt Pieter van Dijk deel aan deze commissie en mevrouw Thomassen is daarvan plaatsvervangend lid. Dit is een belangrijke commissie die ook voor een deel voorziet in de oproep van de heer Zwart dat het Comité van Ministers moet proberen normen te stellen op bijvoorbeeld het gebied van levensbeschouwelijke vraagstukken. De Venice Commission heeft daaraan veel gedaan. Nederland zou kunnen proberen om de positie van deze commissie te versterken, onder andere door eindelijk ook een keer deze commissie te vragen om advies. Deze commissie adviseert met name Oost-Europese landen over wat zij moeten doen met hun kiesstelsel en met constitutionele vraagstukken. Het zou de positie van deze commissie enorm versterken als er ook door Nederland een vraag aan haar zou worden gesteld. Ik meen dat het debat dat de Eerste Kamer vandaag eerder heeft gevoerd, misschien ook stof voor vragen aan deze commissie levert.

Ik kom bij mijn laatste opmerking. Ik heb in de jaren negentig gewerkt in Straatsburg. Ik was toen jurist bij wat toen nog de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens heette. Ik had een aantal Italiaanse collega's die toen al, in 1993 en 1994, niets anders deden dan het afhandelen van klachten over schendingen van de redelijke termijn in Italië. Zij deden dus alleen maar zaken over redelijke termijnen. Zij hadden het nooit over uitzettingen of over de vrijheid van meningsuiting; het ging alleen maar over de redelijke termijnen. Dat speelde dus twintig jaar geleden al. Het probleem is sindsdien niet wezenlijk opgelost.

Wil je in dergelijke situaties tot een oplossing komen en wil je het Hof bevrijden van de voortdurende herhaling van dezelfde problemen en dezelfde vragen – er is daarvoor bovendien helemaal geen Europese expertise nodig – dan is peer pressure nodig, dus druk van het Comité van Ministers. Nederland is van oudsher een van de actieve lidstaten geweest in het Comité van Ministers. Leest u daarvoor het IOB-rapport. Daaruit blijkt dat Nederland daarin buitengewoon actief is geweest. Ik ben nu bang dat het beeld ontstaat dat landen als Nederland en het Verenigd Koninkrijk – dit zijn van oudsher de bondgenoten van het Hof in het Comité van Ministers – met de rug naar het Hof toe gaan staan en dat deze landen daarmee de geloofwaardigheid van hun inzet in het Comité van Ministers ondergraven. Ik hoorde van een Nederlandse diplomaat dat een Turkse collega hem op een zeker moment vroeg: wat hoor ik nu, gaat Nederland het EVRM opzeggen? Dat was natuurlijk niet het geval, maar het enkele feit dat de Turk op het idee kwam om deze vraag te stellen, wil wat zeggen. Als het blok landen in het Comité van Ministers dat pro Hof is, dus de Scandinavische landen, Nederland, België, Luxemburg, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland, minder effectief zijn in het zetten van druk op lidstaten die er niet in slagen het EVRM te implementeren, dan zullen de gevolgen daarvan worden gemerkt. Die gevolgen zullen niet in Nederland worden gemerkt, niet in Londen, niet in Zweden, maar in Tsjetsjenië en Zuidoost-Turkije.

Ik dank de leden voor hun aandacht.

De **voorzitter**: Hartelijk dank, mijnheer Lawson, voor uw relativerende opmerkingen, maar ook voor uw aandacht voor de consequenties op Europees niveau.

Wij komen nu toe aan de fase van vragen stellen aan de deskundigen.

Laten wij de aanwezigheid van deze deskundigen zo veel mogelijk benutten. Wij zijn uitgeweken naar de plenaire zaal vanwege de grote belangstelling vanuit de commissies. Niet alleen de commissie Europese Samenwerkingsorganen, maar ook de commissie Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking en de commissie Binnenlandse Zaken/Algemene Zaken zijn hierbij betrokken. Vandaar dat er veel leden van de Kamer in de zaal aanwezig zijn. Ik heet ook de heer Pieter Omtzigt welkom, die vanuit de Tweede Kamer zijn belangstelling toont.

Wij verzamelen steeds een setje vragen, waarna het panel het woord krijgt. Daarbij kunnen de leden van het panel zelf bepalen wie wil reageren op de vragen die worden gesteld. Ik geeft als eerste het woord aan de heer Franken.

De heer **Franken** (CDA): Voorzitter. Ik gaf zojuist een wat langere inleiding, maar ik zal mijn vragen nu in staccato stellen. Ik kom in de eerste plaats op de toegang tot het Hof. In de brief van de regering, die nu ook wordt behandeld, staat een hele serie mogelijkheden die de regering bepleit. Ik noem het filteren, de verplichte procesvertegenwoordiging, zelfs het beboeten van advocaten voor bepaalde omstandigheden en het toepassen van de de-minimisregel. Ik begrijp nu van de heer Lawson dat voor het filteren, verplichte procesvertegenwoordiging en voor het beboeten van advocaten geen draagvlak bestaat. Wat blijft er over? Is hieraan iets te doen? Ik doel met name op de de-minimisregel en het filteren. Hoe zou men dat moeten uitvoeren? De Nederlandse regering stelt voor om dat door middel van griffieambtenaren te doen. Dat lijkt mij niet zo goed. Ik hoor graag wat het panel ervan vindt.

De heer Zwart stelde dat het Comité van Ministers meer moet doen. Dat Comité van Ministers is bevoegd om nadere regels te stellen ter verduidelijking en uitwerking. Zo heeft de heer Zwart dat onlangs geschreven. Kan dat? Mogen wij hiervan echt iets verwachten? Ik vraag dit vooral, omdat wij zien dat het Comité van Ministers bij de implementatie van uitspraken niet zo succesvol opereert.

De heer **Schrijver** (PvdA): Voorzitter. Op onze agenda prijkt natuurlijk ook het onderwerp de toetreding van de Europese Unie tot het EVRM. Ik zou daarover graag wat opvattingen van de deskundigen horen. Op die manier hebben wij dat onderwerp in ieder geval even mee kunnen nemen.

De **voorzitter**: Hebt u over dit aspect wellicht een wat specifiekere vraag, mijnheer Schrijver?

De heer **Schrijver** (PvdA): Hoe zal de discussie hierover volgens de deskundigen het komend jaar worden gevoerd? Wat denkt men daarvan? Wat vindt men van de in te nemen positie van Nederland in dezen?

Verder wordt in de discussie die het afgelopen jaar is gevoerd, het Hof vaak verweten dat het met perifere zaken bezig is. Ik heb daarvan vandaag eigenlijk niet veel voorbeelden gehoord. Ik nodig de deskundigen uit daar voorbeelden van te noemen dan wel daar afstand van te nemen. Dan heb ik nog een feitelijke vraag aan de heer Lawson. Ik heb geboeid naar hem geluisterd, ook als het gaat om zijn feitenmateriaal. De heer Lawson is een goede rekenaar. Hij heeft misschien de effecten van de inwerkingtreding van Protocol nr. 14, de vereenvoudigde procedure, geëxtrapoleerd voor de komende vijf of tien jaar. Voor alle duidelijkheid: ik heb dit nooit met

hem voorbesproken. Het kan zijn dat ik hem in grote verlegenheid breng, maar dat zij zo.

De heer **Van Boxtel**: Ik dank de vier deskundigen. Ik sluit mij aan bij de vorige twee vragen.

De heer Lawson deed de interessante suggestie om zaken door minder rechters te laten doen, bijvoorbeeld drie in plaats van zeven. Dit zou versneld kunnen helpen bij het wegwerken van achterstanden. Het kan echter ook gaan over een heel banale aangelegenheid, bijvoorbeeld de vraag of je bereid bent om geld uit te geven voor de kosten van het Hof. Ik wil daar van iedereen graag nog iets over horen, ook als het gaat om de verbetering van werkzaamheden. Mijn fractie behoort namelijk tot de school die het belang van een onafhankelijk Hof meer dan onderschrijft. Ik schrok wat dit betreft een beetje van het betoog van de heer Zwart. Hij zei eerst dat er echt iets moet gebeuren, maar aan het eind van zijn verhaal stelde hij dat er ook weer niet te veel mag gebeuren en dat hij van alles onaangetast laat als het gaat om het wezenskenmerk. Ik wil de vraag waar de heer Zwart mee eindigde nog een keer scherp naar voren halen, namelijk die over de invloed van het Comité van Ministers op zaken van meer morele, ethische aard. Ik kon daar weinig chocola van maken, gelet op de onafhankelijke oordeelsvorming. Het gaat om een basale aantasting van mensenrechten. Ik vraag me af wat het Comité van Ministers daar proactief in zou moeten doen, anders dan het inkaderen van bevoegdheden om tot uitspraken te komen. Ik vond dat een buitengewoon vergaande stelling.

De **voorzitter**: Dit lijken mij voldoende vragen voor een eerste antwoordronde. Ik begin met de heer Lawson, ook omdat ik verzuimd heb om de mogelijkheid van feitelijke vragen te noemen.

De heer **Lawson**: Voorzitter. Ik was de gevolgen van Protocol nr. 14 op de lange termijn nog aan het berekenen. Men is daar in Straatsburg buitengewoon enthousiast over. Ik was van te voren vrij sceptisch over de impact ervan. Eenvoudige bagatelzaken werden eerst afgedaan door comités van drie rechters. In plaats daarvan zou één rechter dat gaan doen. Ik had gedacht dat het werkelijke probleem er niet door zou worden opgelost. De bottleneck zit hem namelijk in de griffie die zaken moet voorbereiden ter afhandeling door de enkelvoudige rechter. Ik had het echter verkeerd, want de productie is enorm gestegen. Men heeft in Straatsburg geconstateerd dat in de laatste vier maanden van 2011 het aantal aanhangige zaken is teruggelopen. Voor het eerst in jaren is de trend gekeerd. Het aantal klachten steeg overigens minder snel. Dat had er ook mee te maken. De input nam dus relatief wat af, terwijl de output toenam. In dat soort managementtermen denkt men ook vaak in Straatsburg. Men heeft de griffie nu zodanig ingericht dat delen van de griffie specifiek bezig zijn met de klachten uit Rusland, Roemenië en Turkije. Men pikt er de eenvoudige klachten uit en laat die snel afhandelen. Dat blijkt te werken voor de grote bulk van klachten. Het probleem is wel dat de serieuze klachten, de meer complexe zaken langer kunnen blijven liggen, omdat een deel van de aandacht zich verplaatst naar zaken die je snel kunt afdoen. Dat is ook weer niet de bedoeling.

De heer Van Boxtel was geïnteresseerd in de optie om comités van drie rechters wat meer bevoegdheden te geven. Sinds de jaren zeventig, tachtig is de trend om in steeds kleinere formaties recht te spreken. De Europese Commissie mocht aanvankelijk alleen maar plenair zaken afhandelen, maar scheidde zich vervolgens in twee secties waarin de helft van de leden zaten. Er kwamen Kamers uit voort en op een zeker moment comités van drie. Tot het laatste protocol, Protocol nr. 14, waren de comités van drie bevoegd om hamerstukken af te doen, eenvoudige zaken dus. Dat is nu veranderd, want die kwestie is naar de enkelvoudige

kamers gegaan. De comités van drie worden gebruikt om zaken af te doen die weliswaar gegrond zijn, maar die op basis van vaste jurisprudentie kunnen worden afgedaan. De vraag is hoe ruim je die bevoegdheid wilt lezen. Ben je bereid om er meer dan alleen kloonzaken aan voor te leggen? Ik denk dat het Hof daar wel oren naar heeft, want het leidt ook tot meer efficiency doordat minder rechters met zaken bezig zijn. Daar moet het dan nog wel steun van het Comité van Ministers voor zoeken, maar het is een mogelijkheid.

Er is gevraagd of ik een voorbeeld van perifere zaken kan noemen. Ik breng dit in verband met de vraag van de heer Franken naar de de-minimisregel. Op dit moment kan het Hof al zaken afwijzen waarin de klager misschien wel slachtoffer is van een schending van zijn rechten, maar er geen «significant disadvantage», wezenlijk nadeel van heeft ondervonden. Het is denkbaar dat er ook naar dat criterium wordt gekeken, want het is een soort de-minimisregel. Het is dus denkbaar dat die drempel wordt opgehoogd, maar er wordt heel verschillend over gedacht. De invoering van de huidige regel is niet zonder slag of stoot gegaan. Amnesty International was er bijvoorbeeld fel op tegen en stelde dat dit de bijl was aan de wortel van het individueel klachtrecht. Anderen vonden – ik moet bekennen dat ik er ook toe behoorde – dat het Hof moest worden verlost van soms wel heel suffe zaken die misschien wel een punt van waarheid hebben, maar waar je niet werkelijk een Europese, internationale rechter voor zou willen gebruiken.

Er is ook gevraagd hoe men de rol van het Comité van Ministers moet zien en of dat iets kan doen in de sfeer van nadere normstelling. Natuurlijk kan het Comité van Ministers proberen om eensgezindheid te bereiken, Een mooi voorbeeld wordt gegeven door de European Prison Rules, die heel belangrijk zijn voor de behandeling van gedetineerden. Ze zijn ook richtinggevend voor het Hof. Je kunt dit op allerlei terreinen voor je zien. Men moet ook niet vergeten dat de protocollen die aan het EVRM zijn gehecht voorbereid onder auspiciën van het Comité van Ministers. Het kan dus, maar ik markeer wel dat het laatste woord over de interpretatie van het EVRM op grond van het Verdrag bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens ligt. Natuurlijk zal het Hof zich laten inspireren door zijn omgeving, al dan niet politiek. Daarbij speelt bijvoorbeeld de vraag wat de Parlementaire Assemblee ervan vindt, wat het Comité van Ministers ervan vindt, en wat de Venice Commission en andere internationale organisaties ervan vinden. Dat hoort er allemaal bij. Het Comité van Ministers zal er dus een belangrijke rol bij spelen, maar het zal niet het monopolie van het Hof op de uitlegging van het Verdrag kunnen doorbreken.

De heer Schrijver stelde nog een vraag over de toetreding van de Unie tot het EVRM. Het is misschien interessant om er iets van te citeren. Er gebeurt heel veel achter de schermen, maar wij mogen dat niet allemaal weten. Het elektronische tijdschrift The European Voice, bracht op 26 januari een artikel naar buiten, getiteld «Human Rights convention deal blocked». Daarin worden, voor zover ik weet voor het eerst, in de openbaarheid man en paard genoemd. Het probleem zit bij Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Zij houden op dit moment de toetreding van de Unie tot het EVRM op. Frankrijk vindt dat het EHRM niet bevoegd zou mogen zijn ten aanzien van het buitenlands veiligheidsbeleid van de EU, met als argument dat het Hof van Justitie dat ook niet is. Mijn indruk is dat het VK geen zin heeft om in deze periode, waarin het voorzitter is van de Raad van Europa, iets te doen dat de positie van het Straatsburgse Hof versterkt. Ik zeg het iets te cynisch, maar die indruk krijg je wel als het stuk leest. Dat betekent dat wij moeten wachten tot de Denen het roer overnemen. Dan zullen wij er misschien meer van merken.

De heer **Zwart**: Voorzitter. Ik beperk mij tot de vragen die rechtstreeks aan mij zijn gericht. Het betreft vragen van de heren Franken en Van Boxtel. Ze

gingen beide over het Comité van Ministers. De vraag van de heer Franken was of ik daar iets van verwacht. Ik denk dat wij twee zaken moeten vaststellen. In de eerste plaats is het niet ondenkbaar dat ministers het soms wel prettig vinden dat het Hof kastanjes uit het vuur haalt. Dat gebeurt ook wel eens in de nationale setting. Wij kennen allemaal de discussie over euthanasie. In de tijd dat euthanasie een issue was, sprak ik ooit de leider van een politieke partij. Hij zei dat hij wachtte totdat een rechter in Nederland zo gek zou zijn om er een uitspraak over te doen. Hij ging er geen discussie over beginnen, want als hij voor euthanasie was, dan verloor hij de helft van zijn kiezers, maar als hij tegen euthanasie was, dan verloor hij ook de helft van zijn kiezers. Dat fenomeen kennen wij wel. Ik vind dat wij het Comité van Ministers een kans moeten geven. Als men als politici kritiek heeft, als de ministers zoveel kritiek hebben op het Hof, vooral in de sfeer van wat dan activisme wordt genoemd, maar dat ligt volgens mij in de levensbeschouwelijke sfeer, dan zou ik zeggen: laten we hen de kans geven om te laten zien wat ze waard zijn en met suggesties te komen. Als er 44 staten binnen de Raad van Europa zijn die een zekere mate van abortusvrijheid steunen, denk ik dat het makkelijker is om tot een compromis te komen dan wanneer wij dat aan het Hof overlaten. Dat lijkt mij voor het Hof namelijk een onmogelijke opgave.

De heer Van Boxtel zei: je zegt dat nu wel, maar is dat geen radicale oplossing? De heer Lawson heeft al gezegd dat de bevoegdheid van het Comité van Ministers om regels te stellen er al is. Het Comité van Ministers heeft in de jaren zestig en zeventig op bepaalde punten baanbrekend werk verricht. De heer Lawson noemde al de prison rules. Conditie in gevangenis, rechten van gevangenen, is een onderwerp waarbij het Comité van Ministers – destijds was dit een buitengewoon gevoelig terrein – het voortouw heeft genomen. Zoals de heer Lawson terecht opmerkt, heeft het Hof in zijn jurisprudentie heel vaak verwezen naar deze prison rules. Als waarnemer krijg ik de indruk dat het Hof heel blij was dat het Comité van Ministers dat werk heeft verricht. Ik ben het volstrekt eens met degenen die zeggen dat het Comité van Ministers in die regelstellende rol uitspraken van het Hof niet terzijde moet zetten. Een lit de justice, zoals ik dat onlangs noemde, is niet de bedoeling. Absoluut niet. Dan zou het Comité van Ministers zijn rol verzaken.

Ik heb in het stukje in de krant al gezegd dat het verdrag voorziet in een rol voor het Comité van Ministers ten aanzien van de naleving van de uitspraken. Door regels te stellen mag je deze taak niet verzaken. Daarover zijn wij het, denk ik, volstrekt eens. Zodra het Comité van Ministers dat pad bewandelt, ben ik een van de eersten om daar kritiek op te hebben. Het is de bedoeling dat men het Hof ten dienste staat met regels die kunnen helpen om problemen op te lossen. Ik vond overigens het commentaar van de heer Costa in Leiden buitengewoon bemoedigend. Ik heb hem die suggestie ook voorgehouden. Hij vertelde dat er vroeger een comité was dat contact onderhield tussen het Hof en het Comité van Ministers. Dat is afgeschaft. Het was de heer Costa ook niet helemaal duidelijk waarom. Laten wij dat weer eens nieuw leven inblazen en dit soort discussies daar voeren.

De heer **Corstens**: Voorzitter. Ik wil graag een paar opmerkingen maken. Ik wil na alles wat hier gezegd is nog eens benadrukken dat naar mijn gevoel het grote probleem is dat er door de lidstaten zelf te weinig wordt gedaan om de eigen rechtsorde in overeenstemming te doen zijn met wat verlangd wordt door het EVRM. Dat is naar mijn gevoel het begin van alles. In het Comité van Ministers moet er onderling druk worden uitgeoefend om daar het vitium originis weg te nemen. Dat is het begin van het probleem. Ik wil u oproepen om er goed op toe te zien dat er vanuit Nederland flink druk wordt uitgeoefend op andere lidstaten om ervoor te zorgen dat zij hun zaken op orde hebben.

Ik ben van nature optimistisch en wil dat ook graag zijn, maar als ik ook vandaag weer hoor dat er 45 000 zaken op behandeling wachten, zaken die echt behandeld moeten worden – anderen zijn iets positiever en spreken over 30 000 – en als je ervan uitgaat dat het Hof het afgelopen jaar maar 1100 arresten ten gronde heeft gewezen, dan is er een enorm probleem: een probleem in achterstand maar ook een structureel probleem. Wij zijn er niet met een paar maatregelen en «maar hopen dat het allemaal goed gaat». Daar moet echt iets aan gebeuren, vandaar mijn suggestie om, teneinde die achterstand weg te werken, enorm te investeren in het Hof.

Het mooie van de democratische rechtsstaat – ik refereer even aan wat mevrouw Thomassen zei – is dat de discussie nooit is afgelopen. Niemand heeft het laatste woord. Er werd zojuist gezegd dat de rechter het laatste woord heeft. Tot op zekere hoogte. Een rechter wil natuurlijk het laatste woord hebben. Ik juich ook toe dat dit wordt ondersteund, maar ik moet toch zeggen dat in de nationale verhoudingen de wetgever de wet kan veranderen en kan zeggen: nee, wij vinden dat het anders moet. In de internationale verhoudingen is dat veel moeilijker, dat realiseer ik mij heel goed. Maar ook daar zijn bepaalde mogelijkheden. Denk aan een bepaling in het verdrag volgens welke de nationale lidstaten die betrokken zijn in de procedures mogen interveniëren. De president van het Hof kan ook andere landen vragen om te interveniëren. Ik kan mij voorstellen dat bij belangrijke, op Europees niveau getilde kwesties die ons allen aangaan, van die mogelijkheid wat meer gebruik wordt gemaakt of dat het verdrag of het protocol in dat opzicht wordt gewijzigd om desnoods het recht aan de lidstaten te geven om die interactie tussen Hof en lidstaten te bevorderen.

De heer Van Boxtel sprak over geld uitgeven. Als wij praten over een Hof dat 47 lidstaten en 820 miljoen mensen bedient, moeten wij daar wat voor over hebben. Wat er vandaag de dag aan wordt uitgegeven, is echt niet exorbitant. Ik zou menen dat je wat dat betreft – dan moet men vooral denken aan mensen in allerlei landen die op een vreselijke manier worden behandeld en niet het recht krijgen dat ze wel verdienen volgens het EVRM – een bijdrage moet leveren. Dat is een kwestie van solidariteit. Ik heb in mijn inleiding wel een relativerende opmerking gemaakt. Misschien moet je nog eens kijken naar de grote overtreders. Dat zou op zichzelf denkbaar zijn.

Mevrouw Thomassen: Voorzitter. Ik wil beginnen met de vraag van de heer Franken over de manier waarop je dat filteren moet uitvoeren. Het idee van de minister, zoals dat in de brief staat, namelijk dat de griffie moet worden ingeschakeld, is helemaal niet zo gek. Het probleem is echter dat volgens het voorstel de griffier zou moeten beslissen. Dat is niet zo'n goed idee. Ik denk dat het filteren zoals de minister dat voor ogen heeft, eigenlijk al plaatsvindt. De procedure die nu ontwikkeld is, is van een enorme eenvoud. Zaken die binnenkomen, gaan niet een administratief traject in. Ze worden meteen doorgestuurd naar de alleensprekende rechter met een voorstel tot niet-ontvankelijkheid, en dan worden ze afgedaan. Dat is de manier van afdoening die geleid heeft tot die cijfers die ik net noemde.

Ik heb nog recentere cijfers, van 6 februari. Dan blijkt dat voor Turkije het aantal afgedane niet-ontvankelijk zaken gestegen is met 128% en voor Rusland met 77%. Dat zijn spectaculaire getallen. Hoe moet je dat succes verder ontwikkelen en veilig stellen? Dan kom je bij de vraag van de heer Van Boxtel. Ja, dat kost inderdaad geld. Waarom? Het is niet zo dat je altijd geld moet pompen in organisaties. De Raad van Europa bezuinigt. Dus moet het Hof formatieplaatsen inleveren. De heer Lawson schetste het knelpunt al: je hebt een traject waarmee je eindelijk die bulk eens aan kan, maar dat staat op gespannen voet met wat het Hof ook doet: het prioriteren van zaken. Met dezelfde mensen kun je dat niet voor elkaar

krijgen. Dus is er geld nodig. Je kunt ook doen wat Rusland doet. Daar is het aantal zaken met 77% gestegen, maar de Russen hebben het Hof twintig juristen ter beschikking gesteld voor de sectie waar de eenvoudige zaken kunnen worden afgedaan. Dat zou Nederland ook kunnen doen. Dergelijke dingen kunnen zonder de conventie te veranderen. Dan kom ik bij de bulk, de niet-ontvankelijke zaken en de rest. Ik zal nog een cijfer toevoegen aan alle grote getallen: 30 000 zaken zijn aanhangig. Ze worden gezien als repetitive cases. Al die klachten lopen nog: 30 000! Wat creatieve oplossingen en het maken van kleinere kamers betreft: misschien kun je binnen het Hof een deel van de rechters voor zes maanden corvee geven in die sectie van niet-ontvankelijke zaken, zodat ze een tijdje niet de grote zaken doen. Die komen dan vervolgens bij een andere samenstelling. Daar kun je mee spelen.

De heer **Van Boxtel** (D66): Ik moet ontzettend denken aan de vergelijking met de gezondheidszorg: specialisten die een tijdje lopendebandwerk gaan doen met cataractoperaties en daarna weer een ingewikkelde operatie in een academisch ziekenhuis. Is daar wel ontvankelijkheid en bereidheid voor? Mij verbaast het dat wij nu bijna getrokken worden in een organisatorische discussie over het Hof, terwijl ik in dit huis eigenlijk alleen maar wil praten over de politieke impact van de zaken die nu rondom het Hof spelen en die mogelijk de onafhankelijkheid van het Hof raken. Het zou heel mooi zijn als zo'n veertiende protocol misschien wel gevolgd wordt door een vijftiende, waarin de boel intern steeds op orde wordt gesteld. Mijn vraag aan mevrouw Thomassen – zij is ervaringsdeskundige binnen het Hof – is of men bereid is om dat te doen. Of voelen de professionals zich daar soms te goed voor? Dat zie je bij dokters ook altijd. Zij vinden dat een ander het moet doen en voelen zichzelf te goed om een tijdje de quick fixes uit te voeren.

Mevrouw **Thomassen**: Dat is een heel goede vraag. Het is niet zo eenvoudig om dit binnen een organisatie tot stand te brengen. Je hebt er naar mijn idee geen protocol voor nodig. Wel kan de dialoog er een rol in spelen. Het Comité van Ministers kan spreken over de wijze waarop je met het managen van zulke bulkzaken omgaat. Het comité kan natuurlijk ook managementexpertise aanbieden. Er wordt altijd maar gepraat over de werklust. Dit komt doordat sinds 1998 de werklust altijd gekoppeld is geweest aan de gedachte dat we dat Hof eigenlijk niet willen. Het Hof heeft altijd zijn best gedaan om de werklust de baas te worden. Het is inderdaad een kwestie van management. Daar heb je geen protocol voor nodig. Je moet steun en begeleiding hebben van het Comité van Ministers.

De heer **Corstens**: Dit sluit aan bij mijn voorstel om het Hof zelf bevoegdheden te geven, uiteraard binnen zekere grenzen. Als het Hof constateert dat iets een goede werkmethode is en als deze methode niet raakt aan de grondbeginselen van het Verdrag, heeft het Hof zelf een bevoegdheid. We hebben altijd eindeloos moeten wachten op de inwerkingtreding van de nieuwe protocollen. De lidstaten kunnen dit wel bewerken.

Mevrouw **Thomassen**: Daar heb je inderdaad geen protocollen voor nodig. De 30 000 repetitive cases hebben niet alleen met de werklust te maken. Het gaat hierbij om de tenuitvoerlegging. Het Comité van Ministers en de lidstaten zouden moeten proberen om samen met het Hof te komen tot methodes om de zaken die er nu al liggen, buiten behandeling te laten zodra er een pilot judgement is geweest. De klagers hebben gelijk; daar moet je dus iets voor verzinnen, maar dit hoeft helemaal niet te gebeuren door middel van het wijzigen van verdragen. Het Comité van Ministers zou kunnen meedenken met het wegwerken van de 30 000 repetitive cases.

Er is ook een vraag gesteld over perifere zaken. De heer Zwart heeft wel eens een voorbeeld van een uitspraak van het Hof genoemd waarbij hij dacht: moet dat nou? Er is een tijd geweest dat het Hof zich nogal actief bemoeide met omgangsregelingen. Was er geen omgangsregeling, dan was dit in strijd met artikel 8 van het EVRM. Dat is op zichzelf geen gekke constatering, maar het gaat wel wat ver om daarvoor een staat te kapittelen. Dat is nou eenmaal het werk van zo'n rechterlijke organisatie, een college dat uit 47 zo verschillende culturen bestaat. Dat moet zijn beloop hebben. Dat is de dynamiek van elke rechterlijke organisatie: er gebeuren dingen, het gaat te ver en het wordt weer teruggenomen. Binnen het Hof was daarover natuurlijk ook een discussie. Men vond dingen te ver gaan. Dat is volgens mij pas een probleem als je structureel kunt aanwijzen dat een gestelde norm wordt overschreden, maar dat wordt toch eigenlijk nooit aangevoerd.

Er is gezegd dat het Comité van Ministers zich zou moeten bemoeien met abortuskwesties en zo. Ik kan mij niet voorstellen hoe dit zou moeten gaan. Ik zie de vergaderingen al voor me. Hoe kan het Comité van Ministers daarover nou een mening vormen als dit op nationaal niveau ook al niet gebeurt? Willen wij echt dat het Comité van Ministers een soort wetgever op Europees gebied wordt? Dat lijkt mij absoluut niet wenselijk. De tweede reden waarom ik er niet voor ben, is omdat er een gevoel achter zit van democratisch tegenspel tegen een onafhankelijke rechter. Ik denk dat het op het niveau van het EHRM anders loopt. Het loopt van hoog naar laag. De abortusdiscussie speelt zich af op nationaal niveau. Daarmee gaat de nationale rechter aan de slag. Die zegt ja of nee. Daarna komt pas Straatsburg aan de orde. Straatsburg moet dus veel meer de dialoog voeren met de nationale staten en de rechterlijke macht. Ik denk dat geen enkele nationale partij graag heeft dat het Comité van Ministers over abortus gaat beslissen.

De **voorzitter**: Dank u wel voor uw bijdrage. Het is iets stiller geworden in de zaal. Dit heeft niets te maken met een gebrek aan belangstelling en alles met andere verplichtingen van Kamerleden. Ik geef de gelegenheid tot het stellen van vragen.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Ik heb me nooit zo gerealiseerd dat er alsmaar dezelfde problemen zijn met de repetitive cases. Als een land een EU-verordening niet op tijd implementeert, komt er een infractieprocedure met enorme boetes. Rechterlijke beslissingen dienen gerespecteerd te worden. Zou het niet denkbaar zijn om iets van druk te leggen op de landen die hun wetgeving alsmaar niet aanpassen aan de richtlijnen die door het Hof worden gegeven? We kunnen wel zeggen dat we nu weten wat de norm is en dat de mensen dus komen, maar ja, die norm wordt nog steeds geschonden. De mensen hebben dus het volste recht om bij het Hof te blijven komen. Is daar niet iets op te bedenken? Het kan niet zonder wetgeving, maar het kan er bij mij niet in dat dit zomaar kan.

De heer **Corstens**: Dat is het systeem met de financiële sancties dat ik voorstel. Het moet in rekening worden gebracht als landen keer op keer zaken laten liggen en niet op orde brengen.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Dan moeten ze meer betalen?

De heer **Corstens**: Ja.

De heer **Koole** (PvdA): Ik heb voor deze experts, deze prominente juristen, een wat politiekere vraag. Nu ik dit beluister, begrijp ik dat er twee problemen zijn, een vermeend probleem en een echt probleem. Het echte probleem betreft de capaciteit en de achterstand. Het is een reëel probleem dat er geld bij moet. Er worden allerlei voorstellen gedaan om

daar iets aan te doen. Het andere probleem is het verwijt vanuit de politiek en de samenleving dat het Hof aan activisme doet en zich bemoeit met zaken waarmee het zich niet zou moeten bemoeien. Misschien grijpen de zaken wel in elkaar.

Begrijp ik het goed en is het laatste probleem inderdaad een vermeend probleem? Zeggen de experts dat het in de praktijk helemaal geen probleem is? Wordt dit vooral met politieke motieven naar voren gebracht om het Hof in een bepaald daglicht te stellen, misschien wel omdat de mensen die dit naar voren brengen, geen geld over hebben voor het Hof? Misschien is er nog wel een politieke reden.

De heer Zwart heeft gesproken over een mechanisme waarop Amerikaanse politicologen hebben gewezen. Toevallig komt dit in de buurt van mijn vakgebied. Deze politicologen stellen dat de kritiek op een hof toeneemt als de legitimiteit ervan is afgenomen. Ik heb begrepen dat hun uitspraak is gebaseerd op de Amerikaanse situatie met het Supreme Court. De gewone Amerikaanse burgers kennen het Supreme Court. Ik durf de stelling aan dat het grote publiek in Nederland het Hof niet kent. De onbekendheid van het Hof kan niet de oorzaak zijn van de daling van de legitimiteit van het Hof bij de kiezers. Misschien hebben politici een andere reden om de legitimiteit van het Hof aan te kaarten. Zij doen dit niet zozeer omdat het Hof al slecht ligt bij de achterban. Het gaat eerder andersom. Doordat zij om andere redenen de legitimiteit van het Hof aankaarten, zouden zij het draagvlak voor het Hof wel eens kunnen ondermijnen.

De heer **Schrijver** (PvdA): De AIV heeft onder leiding van mevrouw Thomassen proactief een briefadvies over deze problematiek uitgebracht. De Kamer heeft ook de kabinetsreactie daarop ontvangen. We zullen deze reactie betrekken bij ons debat. Ik wil mevrouw Thomassen uitnodigen om een reactie op de kabinetsreactie te geven.

Ik kom nog even terug op de toetreding van de Europese Unie tot het EVRM. We hoorden van de heer Lawson dat die inderdaad wat stukt. Dat was onze indruk ook al. We hebben eigenlijk nog niet gehoord wat naar het oordeel van de deskundigen het Nederlandse beleid in dezen zou moeten zijn. Moet Nederland met voorstellen komen om het schip weer vlot te trekken? Of zijn er misschien ook deskundigen die second thoughts hebben over de aanstaande toetreding van de Europese Unie tot het EVRM?

De **voorzitter**: Zijn er verder geen vragen meer? Ik wil er dan zelf nog een stellen. De oratie van professor Gerards is al verschillende malen aan de orde geweest. Zij stelt, kort door de bocht gezegd, voor – misschien heeft dat wel te maken met de vermenging van de werklastproblematiek en de margin of appreciation – om het Hof vooral te laten bekijken of het conflict zorgvuldig is beoordeeld in de lidstaat en of er voldoende rechtsbescherming is geweest, en om alleen zelf een beslissing in de plaats te stellen als de beoordeling niet zorgvuldig is geweest. Misschien kunnen onze panelleden ingaan op de vraag of dat wellicht een inspirerend voorbeeld is voor een van de oplossingen voor de toekomst.

Mevrouw **Thomassen**: Mag ik eerst ingaan op de vraag over de vermenging van de werklastproblematiek en de kritiek op het Hof? Die vermenging is heel ongelukkig, maar ze is er altijd. Ik denk dat het heel goed is om die twee uit elkaar te houden. De werklast vraagt om bepaalde oplossingen. Daar zijn nu instrumenten voor, dankzij het 14e protocol. Daar moeten middelen voor komen en het moet worden uitgevoerd en uitgeprobeerd.

De kritiek op de jurisprudentie van het Hof is een heel andere kwestie. Ik denk dat de kritiek van sommige politici is ingegeven door de heel begrijpelijke reflex dat het niet leuk is als hun land ter verantwoording

wordt geroepen door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. Maar in diezelfde landen zijn natuurlijk burgers die er wel degelijk belang bij hebben. Ik vraag me af hoe je moet vaststellen of het draagvlak werkelijk aan het verdwijnen is bij de burger. Ik geloof niet dat bepalend kan zijn dat bepaalde politieke partijen een bepaalde visie hebben op bijvoorbeeld de verhouding tussen democratie en rechtspraak. Ik denk dat het Hof voor de mensen die weten wat het doet, heel belangrijk is. Ik ben het eens met de opmerking dat veel Nederlanders het Hof niet kennen. Ik denk ook dat veel mensen in Nederland het Hof niet kennen. Ik denk dat dit trouwens ook geldt voor het Verenigd Koninkrijk. Misschien heeft dat te maken met het feit dat dit net de twee landen zijn waar geen sprake is van constitutionele toetsing, waar de samenleving niet gewend is aan een dialoog tussen de politiek en de rechtspraak als het gaat om de uitleg van constitutionele beginselen. Het is op zichzelf natuurlijk voor de burger een prettige zaak, en voor de politiek trouwens ook, als er een voortdurend debat is over de vraag waar de grenzen liggen van overheidsoptreden en wat de bescherming van mensenrechten meebrengt aan zorgplichten voor de overheid. Dat debat bestaat in Nederland niet zo, omdat wij die traditie niet kennen. Het constitutioneel bewustzijn in Nederland is niet zo groot.

De heer **Van Boxtel** (D66): Het komt niet vaak voor dat we in dit huis zo veel deskundigen bij elkaar hebben op een belangrijk terrein als dit. De vraag die niemand gesteld heeft, maar die ik in het verlengde van uw opmerking toch wil maken, is of de werkzaamheden van het Hof niet onbewust een waanzinnig emanciperende werking hebben gehad voor de mensenrechten, het één worden in Europa. Alleen de heer Corstens maakte er een korte opmerking over in het begin, maar uw opvatting daarover hier, ook genotuleerd, zou wel helpen om dit hele debat in dat kader te blijven plaatsen. We moeten niet alleen maar blijven soebatten over workload en geld, maar praten over wat het heeft vermogen in de afgelopen decennia en hoe we dat voor de toekomst willen borgen. En ik stel de vraag aan u, mevrouw Thomassen, omdat u zei dat Nederland en het Verenigd Koninkrijk nou net die twee landen zijn die geen constitutionele toetsing kennen en dat daardoor het Hof misschien minder bekend is. Hier zitten veel juristen in de zaal en die kennen het Hof allemaal. Maar Jan publiek, Henk en Ingrid, om er maar een paar te noemen, weet er misschien iets minder van. Toch zou het wel helpen als hier die kwaliteit en dat proces dieper beleefd en meer uitgedragen worden.

Mevrouw **Thomassen**: In die zin is ook wel zichtbaar wat het EVRM en de toepassing daarvan in Nederland teweeg heeft gebracht. Gelukkig hebben wij een heel actieve rechter gehad sinds de inwerkingtreding van het EVRM en heeft ook de Nederlandse rechter veel jurisprudentie gemaakt waarin de mensenrechten in aanmerking zijn genomen. Maar ook de arresten uit Straatsburg hebben natuurlijk voor grote vooruitgang gezorgd, bijvoorbeeld voor de positie van psychiatrische patiënten, die volgens de Straatsburgse jurisprudentie het recht hadden om gehoord te worden voordat ze gedwongen werden opgesloten. Dat geldt denk ik eigenlijk ook – daar is nog wel discussie over – voor de Salduz-uitspraak. We zijn in Nederland al twintig jaar bezig met onszelf af te vragen of een verdachte, voordat hij wordt gehoord, recht heeft op bijstand van een advocaat. Dat is nu voor Turkije uitgemaakt. Ook al is daar van sommige kanten kritiek op, denk ik dat veel mensen daar heel blij mee zijn. Dat zijn toch allemaal impulsen die hebben bijgedragen aan een rechtscultuur waarin ook de wetgever een belangrijke rol heeft gespeeld. De Wet BOPZ is daar eigenlijk uit voortgekomen. Maar ook de vorige minister van Justitie heeft na de Salduz-uitspraak richtlijnen gegeven voor hoe die moet worden uitgevoerd.

Alleen is misschien dat Hof niet zo zichtbaar, want dat is Straatsburg. Maar wat er gebeurt aan het doorwerken van de jurisprudentie, zowel vanuit Straatsburg als door de wetgever als door de rechter, is enorm. Daar zou misschien eens een mooi boek over worden geschreven.

De **voorzitter**: Wie weet wordt dat ook in het boek van Gerards en Terlouw nog beschreven.

Mevrouw **Thomassen**: O ja, mag ik daar nog kort op ingaan? Ik heb veel waardering voor de pogingen van mevrouw Gerards om mee te denken met het Hof, maar ik ben het niet met haar eens dat er een nieuw criterium moet komen voor de beoordeling van zaken. Dat criterium is er en daar is op zichzelf niets mis mee. Ik heb in mijn inleiding al gezegd dat het Hof enorm terughoudend is met het overrulen van de uitspraken van de hoogste nationale rechter. Dat doet het al. Maar je moet het Hof niet weer een nieuwe binding geven om in die gevallen waarin ze daarvan willen afwijken, toch weer een ander criterium te kiezen. Het gaat er trouwens ook niet om dat een uitspraak goed is beredeneerd. Dat is wel belangrijk en kan wel een rol spelen, maar het gaat er onder de conventie om dat een bepaald mensenrecht niet is geschonden. Dat blijft toch het criterium. Dat «duly reasoned» zit eigenlijk al in de jurisprudentie, maar je moet het niet vastleggen. Het Hof kijkt natuurlijk naar redeneringen en laat zich ook overtuigen, maar het heeft de vrijheid om te zeggen: hier zakt echt een mensenrecht door het minimumniveau dat we in Europa willen hebben. Ik ben er dus niet voor. We hebben geen nieuwe criteria nodig. We hebben dialoog, management en geloof in een onafhankelijke mensenrechtenbescherming nodig.

De heer **Corstens**: Ik zou graag een zestal opmerkingen willen maken. Allereerst: de heer Koole stelt de vraag of de kritiek op de rechtspraak van het EHRM illusoir is, of die eigenlijk geen grondslag heeft. Zo zou ik het niet willen benaderen. Ik zou het niet willen wegzetten als illusoir en uitsluitend een verwijt dat rechters vaak treft. Rechters hakken nu eenmaal knopen door. Als je knopen doorhakt, levert dat kritiek op. Ik kan mij voorstellen dat het Hof zich die kritiek heel serieus ter harte neemt. Daar zou ik het Hof ook toe willen oproepen. Dan gaat het bijvoorbeeld om de kritiek die is geuit op de ruime interpretatie van artikel 1 van het Eerste Protocol, het eigendomsrecht. Daarvan zeggen sommigen dat daarmee de hele sfeer van de sociale zekerheid binnen het verdrag is gebracht. U hoort mij trouwens niet zeggen dat ik het daarmee eens ben. Daar kun je over discussiëren. Nogmaals, of je het daarmee eens bent of niet, is een tweede. Maar die punten zou het Hof zich wel ter harte moeten nemen. Mevrouw Strik had het over het voorstel van mevrouw Gerards om meer te komen tot een soort procedurele toetsing. De doctrine van de margin of appreciation, die al sinds «76 bestaat, moet je natuurlijk niet zomaar aan de kant zetten. Er is ook een zekere overlap met dat voorstel van mevrouw Gerards. Als ik het Hof zou zijn en als ik als president van de Hoge Raad dit type kritiek zou krijgen, dan zou ik dat onmiddellijk intern heel serieus bespreken. Dat wil ik het Hof adviseren.

Dan kom ik op de opmerking van de heer Schrijver. Het Hof van Justitie van de Europese Unie is ook hoeder van het nieuwe Handvest van de grondrechten. Wij raken in Europa in een moeilijke situatie als over de inhoud van dat handvest, de fundamentele rechten van de mens, de ene Europese rechter het ene gaat zeggen en de andere het andere, of als Straatsburg zich gaat uitlaten over grondbeginselen van het Unierecht. Dat is een moeilijk punt. Daar zijn voorstellen voor gedaan. Die discussie duurt nu al eindeloos. Ik zou u willen oproepen om de regering ertoe aan te zetten om daarin knopen te gaan doorhakken.

Ik gooi toch nog een knuppel in het hoenderhok, die opgeruimd moet worden aan het einde van de markt. Er is een debat gaande, waar het

parlement ongetwijfeld ook mee zal worden geconfronteerd. Daarom noem ik het punt maar. Dat gaat over het invoeren van prejudiciële toetsing à la de prejudiciële toetsing die wij hebben bij het Hof van Justitie van de Europese Unie. Een dag of tien geleden, bij de opening van het rechtelijk jaar in Straatsburg, heeft professor Jacquet daar een zeer mooi en bewonderenswaardig betoog over gehouden. Niet dat ik het ermee eens was, maar hij had een aardige analyse. Het interessant is dat je de kritiek op het EHRM eigenlijk ook zou verwachten op het Hof van Justitie van de Europese Unie. Zijn analyse was dat dat niet gebeurde omdat het Hof van Justitie in een nationale procedure tussenbeide mag komen. Met andere woorden, in zo'n procedure heeft het Hof van Justitie nooit het laatste woord, maar altijd de nationale rechter. Die stelt een vraag aan het Hof van Justitie. Die moet verwerkt worden in de nationale rechtspraak. Vervolgens komt de (hoogste) nationale rechter tot een oordeel. Dat zou de kritiek weleens kunnen afleiden van het EHRM. Ik vind dat heel mooi en het is een goede analyse, maar wij hebben al zo veel ingewikkelde procedures. Straks kan, als u daarmee akkoord gaat, de nationale rechter een prejudiciële vraag stellen aan de Hoge Raad. Vervolgens kan Nederland, dat lid is van de Benelux, ook nog een vraag stellen aan het Benelux Gerechtshof. Er kan ook nog een vraag worden gesteld aan het Hof van Justitie. Ingewikkelde procedures zullen waar mogelijk ook nog eens allemaal worden uitgebreid. En dan zouden wij daar nog eens deze aan toevoegen. Het is natuurlijk een investering op lange termijn, want het idee is dat het Hof van Justitie het EHRM in Straatsburg een antwoord geeft dat in heel veel zaken zou kunnen gelden. Maar ik geloof toch dat wij zouden moeten wachten met het invoeren van deze mogelijkheid totdat de achterstandsproblemen in Straatsburg zijn opgelost. Daarna zou het een goede zaak zijn. Maar het is niet erg opportuun om dat debat nu aan te gaan. Ik geef het u mee omdat het ongetwijfeld ook bij u op tafel komt.

De **voorzitter**: Wij gaan in gezwind tempo verder met de heren aan mijn linkerkant.

De heer **Zwart**: Voorzitter. Ik zal mij omwille van de tijd focussen op de vraag van de heer Koole. Het is een buitengewoon interessante vraag. Even heel kort: dat onderzoek van politicologen in Amerika ziet vooral op Amerikaanse rechtelijke instanties, waaronder het Supreme Court. Het ziet echter niet uitsluitend op het Supreme Court maar ook op internationale instanties. Het gaat niet om het EHRM maar wel om het Hof van Justitie in Luxemburg. Ook daarnaar is onderzoek gedaan.

Sommige kritiek uit de politiek vind ik vanuit wetenschappelijke optiek serieus, andere niet. Je zou het kaf van het koren moeten kunnen scheiden. Daar wil ik best aan bijdragen.

Dan was de stelling dat het Hof zich bezighoudt met perifere zaken. Ik ben het met mevrouw Thomassen erover eens dat dat af en toe wel gebeurt, maar wat is perifeer? Voor de klager zelf is het absoluut niet perifeer, maar vaak een heel belangrijke zaak. Het zal niet de eerste keer zijn dat belangrijke jurisprudentie wordt gevormd op basis van zaken die wij misschien maatschappelijk gezien niet heel erg belangrijk vinden.

Kent men het Hof wel of niet? Dat is een heel goede vraag. Het Hof is als verschijningsvorm niet zo heel erg bekend, maar zijn jurisprudentie wel. Mevrouw Thomassen refereerde daar al aan. Dat is zeker het geval in het Verenigd Koninkrijk. Ik wil even ingaan op de discussie die daar is losgebarsten. De kwestie dat men in het Verenigd Koninkrijk niet meer het kiesrecht mag uitoefenen als men in de gevangenis komt, leeft heel erg bij de Britse kiezers. Niet de regering-Cameron heeft de kont tegen de krib gegooid, maar het totale Lagerhuis. Ik zeg: totaal. Het gaat dus niet alleen om de Conservatieven, die wellicht de reputatie hebben dat zij het sowieso al niet zo nauw nemen met Europa, maar ook om de Labour-

oppositie. Die wordt geleid door Jack Straw. Hij is de man die in 1997, als lid van de Labour-regering, de regering-Blair, verantwoordelijk was voor de incorporatie van de Europese conventie in het Britse stelsel. Hij is dus niet de eerste de beste. Dat komt doordat men in het Britse stelsel vrij goed oog heeft voor waar burgers hun goedkeuring al dan niet aan hechten. Dat vertaalt zich in het Britse stelsel vrij snel in politieke termen. Deze zaak is weer een voorbeeld van de verbinding tussen inhoudelijke kritiek op het Hof – kwaliteitskritiek zou ik bijna zeggen – en de werklust. De discussie in Groot-Brittannië gaat namelijk helemaal niet over een soort achterhaald soevereiniteitsidee van de Britten, maar puur over de vraag of het Hof in het desbetreffende protocol een algemeen kiesrecht mag lezen. Dat is zeer discutabel. To say the least. Dat staat er in ieder geval niet. Het is er gaandeweg door het Hof in gelezen. De Britten willen met het Hof niet de laatste stap zetten door er ook nog eens een recht van gedetineerden op kiesrecht in te lezen. Dat lijkt mij een legitieme discussie, waarbij ik wel aanteken dat Groot-Brittannië nu veroordeeld is en dus simpelweg die uitspraak heeft na te leven. Maar ik vind de discussie daarmee nog niet ongegrond.

Ik reageer nog even kort op het interessante punt van de heer Corstens. Het Hof van Justitie staat nu in de legitimiteitsdiscussie een beetje buiten schot, omdat heel veel zaken weliswaar een geweldige impact hebben, maar niet heel erg tot de verbeelding van het grote publiek spreken. Maar dat gaat veranderen, want het Hof is, zoals u weet, nu ook bevoegd om uitspraken te doen over het asiëldossier. Dat spreekt veel meer tot de verbeelding. Ik verwacht dus dat ook het Hof van Justitie meer in de wind zal komen te staan als gevolg van dit soort uitspraken.

De **voorzitter**: Hier heeft niet het Hof het laatste woord, maar opnieuw de heer Lawson.

De heer **Lawson**: Kijk, nu wordt het allemaal duidelijk.

Voorzitter. Ik dacht dat wij allang weg hadden moeten zijn, maar ik ben blij dat ik nog het woord mag voeren. Mevrouw Quik-Schuijt bracht de infractieprocedure van de Europese Unie in herinnering. Een staat leeft een verordening niet na en wordt zwaar beboet. Destijds was de Europese Commissie bepaald niet happig op deze nieuwe bevoegdheid. Zij heeft lang gewacht om daar gebruik van te maken. In Straatsburg zou het zomaar kunnen. Het Hof kan immers een billijke genoegdoening aan een slachtoffer toekennen. Je kunt best de redenering opbouwen dat je aggravated damages, een soort zwaardere schadevergoeding, moet toekennen als dat slachtoffer willens en wetens is blootgesteld aan het risico van een schending omdat de staat op zijn handen is blijven zitten en een schending niet heeft aangepakt. Maar dat wordt kennelijk gezien als een paardenmiddel. Het Hof heeft daar nooit aan gewild. Het is wel voorgesteld in de literatuur, maar ook in Italiaanse redelijketermijnzaken heeft het Hof expliciet gezegd daar niet toe over te willen gaan. Het zou kunnen, maar het Hof zelf wil het niet. Deze Raad van Europa zie ik er ook niet toe besluiten om bij verdragswijziging het Hof van die bevoegdheid te voorzien. Het Comité van Ministers zou het misschien kunnen doen, maar daar zitten ook landen als Rusland en Turkije bij en die vinden het misschien geen interessante optie.

De heer Schrijver vroeg hoe het zit met de toetreding van de Unie. Hij vroeg of het nog steeds een goed idee is, of er second thoughts zijn en wat Nederland eraan zou moeten doen. Wat mij betreft is het zeker een goed idee als de Unie toetreedt tot het EVRM. Niet dat de Unie dagelijks moordend en plunderend door het land trekt, maar zou het systeem van de Europese rechtsbescherming afmaken. De voorstellen hiertoe liggen er al sinds 1979 toen de Europese Commissie ermee kwam. Er ligt nu een prachtig ontwerpverdrag. Het is klaar. Dat is keurig afgerond volgens het tijdschema dat van tevoren was overeengekomen. Het is in juni aange-

boden in Straatsburg. Toen is de EU echter op de rem gaan staan. Inmiddels weten we dat dit op aandringen van Frankrijk en Groot-Brittannië was. Zij zagen problemen. Ik ben geneigd die problemen te zien in de sfeer van het moeilijkeren. Men wil op dit moment niet dat dit verdrag er komt. Dat heeft allerlei redenen die helemaal niet zo veel te maken hebben met de inhoud van het verdrag. Het is eerder zo dat de politieke geesten er niet rijp voor zijn. Mijn indruk is – de leden zouden het eens moeten navragen bij de verantwoordelijke bewindspersonen – dat Nederland zich een beetje voegt naar de Britse opstelling en de vrienden in Londen niet te veel voor de voeten wil lopen. Het zal, ook in dat opzicht, wachten op de lente zijn. Komt tijd, komt raad.

De heer Koole vroeg zich af of het Hof activistisch is of niet. Eerst maar een relativerende opmerking: verreweg de meeste arresten van het Hof hebben betrekking op artikel 6 van het EVRM over het recht op een eerlijk proces, op artikel 3 over onmenselijke behandeling, met name in gevangenisomstandigheden en op artikel 1 van het Eerste Protocol over het eigendomsrecht. Bij elkaar bepaalt dat twee derde van alle arresten van het Europees Hof. Alle andere arresten op een hoopje gegooid – dan neem ik het recht op leven niet mee – is 4,6% van de arresten. Ik heb dat net nog even nagekeken. De levensbeschouwelijke zaken waarop het Hof activistisch zou zijn, behelzen dus echt maar een kleine minderheid van de uitspraken.

Toch vindt er heel veel misplaatste beeldvorming plaats. In Nederland bijvoorbeeld wordt nu gediscussieerd over een herziening van het pensioenstelsel. Dit huis heeft daar binnenkort ook alles mee te maken. Ik neem in gesprekken die ik daarover voer waar – ik ben helemaal geen pensioenspecialist, maar vanuit mijn EVRM-expertise praat ik er wel eens over mee – dat er in dat debat een enorme kramp en vrees zit dat het Europees Hof een herziening van het pensioenstelsel zal aftoetsen omdat het een aantasting van het eigendomsrecht zou betekenen. Je kunt 20, 30, 40 arresten van het Hof aanhalen waaruit blijkt dat een ruime margin of appreciation gehanteerd wordt. Het gaat om sociaaleconomische wetgeving en dan moet een staat het echt vreselijk bont maken wil het Hof interveniëren. Toch bestaat er kennelijk het beeld – uit angst of hoop; dat wisselt – dat het Straatsburgse Hof zal interveniëren. Dat correspondeert echter niet met de werkelijkheid.

Ik wil ook nog even reageren op mijn collega en vriend Tom Zwart. De leden hebben mij hier tenslotte naartoe gehaald om een beetje ruzie met hem te maken. Hij zegt dat het Hof soms de kluts kwijt is, zijn eigen precedents niet kent en allerlei nieuwe eisen introduceert. Nu moet je in uitzettingszaken ook al toetsen aan artikel 6 EVRM. Heeft iemand als hij naar een ander land wordt uitgezet daar wel de kans op een eerlijk proces? Het Hof heeft daarover al op 7 juli 1989 uitspraak gedaan in het arrest-Soering tegen het Verenigd Koninkrijk, rechtsoverweging 113. Als er een flagrant denial of justice dreigt, dan verzet artikel 6 EVRM zich tegen uitzetting. Het staat er allemaal, maar het is niet altijd bekend. Het Hof is inderdaad een aantal keer omgegaan. In het arrest-Mamatkulov heeft het Hof gezegd dat de interim measures bindend zijn. Worden die niet nageleefd, dan is dat een zelfstandige schending van het verdrag. Daar zit wel een verhaal achter. Het is een heel uitgebreid arrest. Het Hof besteedt er heel wat pagina's aan om te beredeneren hoe het tot dit standpunt komt. Sommige arresten zijn misschien lastig uit te leggen, omdat ze moeilijk te begrijpen zijn. Bewindslieden, politici en andere leiders in onze samenleving hebben echter ook de verantwoordelijkheid om een poging te doen uit te leggen waarom het Hof in bepaalde zaken tot een bepaalde uitspraak komt.

De voorzitter: Ik dank de heer Lawson heel hartelijk. Ook de andere vier sprekers dank ik hartelijk voor hun tot nadenken stemmende inbreng. We hebben veel voedsel gekregen voor de dialoog die wij hierover met de

regering zullen voeren. Ik dank ook de leden voor hun actieve bijdrage en scherpe vragen. Dat heeft het tot een goede discussie gemaakt. Van deze bijeenkomst is een stenografisch verslag gemaakt. Dat wordt een publiek toegankelijk stuk. Hiermee hebben we weer een extra document toegevoegd aan de al rijke stroom stukken in de dialoog over dit onderwerp. Ik heb niet de illusie – niemand van ons heeft die, denk ik – dat we in mei bij de interministeriële conferentie de zaak definitief zullen beslissen. Het debat zal voortgaan. Ik roep de deskundigen op ons te blijven bestoken met hun opinies en bijdragen, ook als we daar niet om vragen. Daar komen wij alleen maar verder mee. Ik bedank iedereen voor zijn aanwezigheid bij deze expert meeting.

Sluiting 19.25 uur.