

Vergaderjaar 2017–2018

32 735

Mensenrechten in het buitenlands beleid

Nr. 187

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 maart 2018

In reactie op het verzoek van de vaste commissie voor Europese Zaken van uw Kamer zoals neergelegd in de brief van 22 februari 2018, informeer ik u, mede namens mijn ambtgenoot van Justitie en Veiligheid, als volgt. Een eensluidende brief zend ik aan de Eerste Kamer.

De commissie verzoekt het kabinet om te reageren op de conceptverklaring van 5 februari 2018 die het Deense Voorzitterschap van het Comité van Ministers van de Raad van Europa heeft verspreid in aanloop naar de High Level Conference op 12 en 13 april 2018 in Kopenhagen over het systeem zoals dat is ingericht onder het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). De conceptverklaring van 5 februari 2018 betrof een eerste aanzet van de zijde van het Deense Voorzitterschap. Inmiddels zijn multilaterale onderhandelingen tussen de 47 hoge verdragsluitende partijen opgestart en is in zoverre de tekst van 5 februari jl. achterhaald.

De inzet van de verklaring betreft niet alleen de toezichthoudende rol en het functioneren van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), maar ook de rol van het Comité van Ministers bij onder andere het toezicht op de naleving van uitspraken van het EHRM, de rol van de Parlementaire Vergadering bij de benoeming van rechters, en de nationale autoriteiten bij de implementatie van EVRM-acquis in het nationale rechtssysteem. Deze meer integrale benadering wordt door alle verdragspartijen benadrukt in de multilaterale processen die al geruime tijd lopen en die eerder resulteerden in de Verklaringen van Interlaken (2010), Izmir (2011), Brighton (2012) en Brussel (2015).

De inzet van de Nederlandse regering in deze onderhandelingen is in lijn met eerder ingenomen kabinetsstandpunten inzake het EVRM-systeem.¹ Gezien de voorliggende concepttekst van de Kopenhagenverklaring licht ik hieronder enkele aspecten van deze inzet toe.

¹ Onder meer Kamerstuk 32 735, nr. 32.

Voor het kabinet is de borging van de rechterlijke onafhankelijkheid van het EHRM wezenlijk. Zo mag er niet worden getornd aan de verplichting die voortvloeit uit artikel 46 EVRM om uitspraken van het EHRM na te leven. Tevens is het kabinet van oordeel dat staten terughoudendheid dienen te betrachten bij het geven van een appreciatie hoe het EHRM gebruik maakt (of moet maken) van bepaalde interpretatiemethoden. Zoals is toegelicht in de hierboven genoemde eerdere kabinetstandpunten inzake het EVRM-systeem wordt ervan uitgegaan dat bij het EVRM-systeem de rechter onderdeel is van een systeem van *checks and balances*.

De politieke besluitvorming in de Raad van Europa vindt plaats binnen het Comité van Ministers. Dit Comité heeft de bevoegdheid de invulling van normen uit het EVRM aan te vullen en/of te verduidelijken, bijvoorbeeld door middel van aanbevelingen aan de verdragsstaten naar aanleiding van politieke actualiteit in een land, en antwoorden op vragen van de Parlementaire Vergadering. Het Hof verwijst in zijn jurisprudentie regelmatig naar besluiten van het Comité van Ministers. Om te voorkomen dat het EHRM in een te geïsoleerde positie functioneert, zet het kabinet in op bevordering van de dialoog en andere vormen van interactie tussen het Comité van Ministers en het EHRM. Om die reden is Nederland voorstander van de hiervoor genoemde integrale benadering: het systeem onder het EVRM kan slechts goed functioneren als het Comité van Ministers, de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa en nationale autoriteiten ook hun respectievelijke rollen en verantwoordelijkheden vervullen.

Ook is het kabinet van mening dat de lange termijn toekomst van het EVRM-systeem alleen geborgd kan worden als het beginsel van subsidiariteit gerespecteerd wordt. Het kabinet is van oordeel dat de beoordelingsruimte van de verdragsstaten van de Raad van Europa (*margin of appreciation*) niet onnodig moet worden ingeperkt. Het is in beginsel aan de verdragsstaten zelf om hun rechtssysteem in te richten, uiteraard met inachtneming van de eisen die voortvloeien uit het EVRM. Tegelijkertijd houdt de doctrine van subsidiariteit in dat nationale autoriteiten hun verantwoordelijkheid nemen om die mensenrechtelijke standaarden die we met elkaar hebben afgesproken, te handhaven. De uiteindelijke verklaring dient beide aspecten op een evenwichtige wijze te reflecteren.

Bij het voorgaande dient benadrukt te worden dat de conferentie in Kopenhagen niet tot doel heeft om concrete wijzigingen aan te brengen in het EVRM-systeem. Het betreft een politieke verklaring om te komen tot een gezamenlijke en gedeelde visie over de behaalde resultaten in het hervormingsproces dat in Interlaken in gang is gezet door het Zwitserse Voorzitterschap van het Comité van Ministers in 2010. Dat hervormingsproces heeft onder meer al geleid tot efficiëntere werkprocessen van het EHRM die de werklast hebben teruggedrongen. Voorts is nadruk gelegd op de primaire rol van de verdragsstaten in het garanderen van de onder het EVRM geboden bescherming door verankering van het begrip van subsidiariteit en de doctrine van de *margin of appreciation* in Protocol 15. Tevens zijn er aanpassingen doorgevoerd in de werkwijze van het Comité van Ministers bij het uitoefenen van toezicht op uitvoering van EHRM-uitspraken door de verdragsstaten en zijn er reguliere gedachtewisselingen van het Comité van Ministers met de President van het EHRM. Tot slot kan gewezen worden op de dialoog tussen de hoogste nationale rechters en het EHRM door middel van het door het EHRM opgezette *Superior Courts Network*, de in Protocol 16 voorziene adviesprocedure en reguliere bijeenkomsten tussen het EHRM en de regeringsagenten.

Daarnaast worden nog resterende uitdagingen voor het systeem benoemd. Gezien dit uitgangspunt heeft het kabinet reserves ten aanzien van passages in de conceptverklaring waar nieuwe mechanismen worden voorgesteld zonder een gedegen voorafgaand onderzoek. Dat geldt bijvoorbeeld ten aanzien van het voorstel om een separaat mechanisme in het leven te roepen voor interstatelijke klachtprocedures en individuele verzoekschriften die voortvloeien uit een conflict tussen twee of meer verdragspartijen. Het kabinet onderkent de noodzaak om juist de zwaarste schendingen van het EVRM op een effectieve wijze aan te pakken, maar acht het verstandiger om hierbij in eerste instantie te kijken naar manieren om het toezicht op de tenuitvoerlegging van Hofuitspraken effectiever te maken. Hier zou naar de mening van het kabinet nader onderzoek naar moeten worden gedaan, in navolging van voorstellen vervat in het in 2016 door de Raad van Europa uitgebrachte rapport over de lange termijn toekomst van het toezichtmechanisme onder het EVRM.²

Ik vertrouw erop u hiermee afdoende te hebben geïnformeerd.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

² <https://rm.coe.int/the-longer-term-future-of-the-system-of-the-european-convention-on-human-rights/1680695ad4>.