

3

EHRM/EVRM

Aan de orde is het **beleidsdebat 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 tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM)**.

De voorzitter:

Ik heet de ministers van Buitenlandse Zaken, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Veiligheid en Justitie van harte welkom in de Kamer.

Wij zijn toe aan de eerste termijn van de Kamer. Ik geef het woord aan de heer Schrijver.

De beraadslaging wordt geopend.



De heer **Schrijver** (PvdA):

Voorzitter. Mijn fractie stelt het erg op prijs om dit beleidsdebat vandaag met de regering te mogen voeren. Respect voor de rechten van de mens en een goede inrichting van de rechtsstaat behoren tot de wezenskenmerken van de sociaaldemocratie, nationaal en internationaal. Het EVRM is voor ons land een van de belangrijkste mensenrechtenverdragen. In de hoorzitting hier in de Eerste Kamer noemde de president van de Hoge Raad het een van de steunbalken van Nederland als rechtsstaat. Wij delen die opvatting. Weinig verdragen hebben zo veel invloed gehad op onze wetgeving, op onze rechtspraak, op ons beleid en op ons bestuur als het EVRM. Natuurlijk, af en toe verrekt hinderlijk voor iedere regering, maar dat is eigen aan het onderwerp mensenrechten.

Het is ook bijzonder verheugend dat zo vele landen in Europa partij zijn geworden bij het EVRM, nu 47. Daarmee bezgelt het EVRM als geen ander document het einde van de Koude Oorlog en de eenwording van Europa als een normen- en waardengemeenschap. Natuurlijk laat de tenuitvoerlegging van dit mensenrechtenverdrag veel te wensen over en uiteraard vinden ook wij dat het Europees Hof beter en effectiever moet gaan functioneren, maar het feit dat sinds het einde van de Koude Oorlog het aantal verdragsstaten bij het EVRM verdubbeld is en dat nu meer dan 800 miljoen mensen onder de werkingssfeer van het EVRM vallen, is iets om te koesteren.

Koestert deze regering dat dan ook in voldoende mate? Mijn fractie ziet met toenemende bezorgdheid hoe dit kabinet in dezen een nieuwe koers is ingeslagen. Terwijl minister Verhagen in het vorige kabinet in zijn Mensenrechtenstrategie het EVRM en het Europees Hof nog omarmde, lijkt het kabinet-Rutte soms op ramkoers richting Straatsburg te liggen. Het begon met het regeer- en goeddoogakkoord, waarin nogal parmantig werd aangekondigd: "... daar waar nieuw nationaal beleid op juridische grenzen stuit zal Nederland zich binnen de Europese Unie of in ander verband inzetten voor wijziging van de desbetreffende verdragen." Met een meerderheid in deze Kamer hebben wij steeds gevonden dat Nederland de geldende internationale rechtsregels moet respecteren en dat het behoort af te zien van initiatieven om Unierechtelijke grondrechten en de in het EVRM opgenomen mensen-

rechten te wijzigen. Ik verwijs ook naar de motie-Engels, aangenomen op 14 december 2010.

Minister Rosenthal publiceerde op 5 april 2011 zijn aangepaste mensenrechtenstrategie, getiteld "Verantwoordelijkheid voor vrijheid: mensenrechten in het buitenlands beleid". In die notie staan veel behartigenswaardige dingen en de PvdA heeft daarvoor ruimhartig haar waardering uitgesproken. Maar juist in de paragraaf over de Raad van Europa staat een aantal opvattingen die ons zeer verontrust hebben. Minister Rosenthal schrijft: "Nederland is van mening dat het Hof een automatische, vierde beroepsinstantie wordt voor niet-mensenrechten gerelateerde zaken." En hij vervolgt: "Om de geloofwaardigheid van het Hof op de lange termijn te bevorderen zal Nederland daarom bepleiten dat het Hof meer ruimte laat voor de margin of appreciation van verdragspartijen bij de concrete invulling van standaarden die op meer afgeleide wijze samenhangen met het EVRM." Deze en andere opvattingen hebben onze fractie verontrust. Wij vinden deze ongepast zoals de Kamer ook uitsprak in de motie-Bemelmans, in strijd met de lange traditie van het Nederlands mensenrechtenbeleid, in strijd met het fundamentele beginsel van machtscheiding dat de uitvoerende macht ten opzichte van de rechterlijke macht in acht behoort te nemen en bovendien gebaseerd op groten-deels onjuiste veronderstellingen.

Wij waren enigszins opgelucht toen we kennisnamen van de brief van minister Opstelten van 3 oktober 2011. In het algemeen is deze veel zakelijker en constructiever van toon, al hebben wij op onderdelen andere opvattingen dan wel af en toe behoefte aan een nadere toelichting. Natuurlijk vragen wij ons wel af hoe de twee brieven zich tot elkaar verhouden. Wat voor betekenis kunnen wij eraan hechten dat in de brief van minister Opstelten en in zijn antwoorden van 5 maart de woorden van minister Rosenthal zoals "perifere mensenrechtzaken" en "jurisprudentiële inflatie" – maar ik kan meer voorbeelden geven – zeg maar vermeend rechterlijk activisme, niet voorkomen? Ik zou graag van de regering horen dat het huidige Nederlandse beleid in deze latere brieven staat verwoord en dat wat in de notitie-Rosenthal staat achterhaald is. Kan de regering dat bevestigen?

Duidelijk is hoe belangrijk het is dat de regering zelf preventief een beleid voert dat in overeenstemming is met de mensenrechtenstandaarden en dat dat beleid geldt voor iedere ingezetene. Het laat zich heel gemakkelijk voorspellen dat het harteloze immigratie- en asielbeleid van dit kabinet alleen maar tot meer procedures tegen Nederland in Straatsburg zal leiden. Het is niet alleen Nederland onwaardig en niet-effectief, maar het schaadt ook onze reputatie en daarmee ons eigen belang. Vandaar ook onze schriftelijke vraag of de regering kans ziet een bijdrage te leveren aan de vermindering van het aantal asielzaken dat vanuit Nederland aan het Hof in Straatsburg wordt voorgelegd door de mensenrechtennormen volop in het vreemdelingenbeleid te integreren. Terecht heeft minister Opstelten ons geantwoord dat Nederland op dat punt nauwlettend de jurisprudentie van het Hof bij zal houden, ook die met betrekking tot andere landen, en waar nodig zijn beleid zal aanpassen opdat wordt voorko-

men dat op deze wijze nog eens vele zaken tegen Nederland door het EHRM beoordeeld worden.

Naar de opvatting van de Partij van de Arbeid dienen in dit debat twee hoofdzaken goed van elkaar onderscheiden te worden. Enerzijds het debat over het versterken van het EVRM-stelsel van mensenrechtenbescherming en het verminderen van de werklast van het Hof, zeg maar de Opstelten-lijn. En anderzijds een debat over de legitimiteit, over de zin en onzin van het EVRM en het Europees Hof, het opeisen van meer ruimte voor de politiek ten koste van onpartijdige en onafhankelijke rechterlijke oordeelsvorming. Dat lijkt de lijn van de Rosenthal-notitie te zijn.

Ik ga eerst op het meest belangrijke onderwerp in: hoe kunnen wij vanuit Nederland op constructieve wijze bijdragen aan een beter functionerend stelsel van mensenrechtenbescherming in Europa? Een ieder die de cijfers volgt, zal zich al jarenlang realiseren dat het water het Hof tot over de lippen gestegen is. Het Nederlands Juristenblad van vorige week kopte: "Help! Het EHRM verdrinkt!" Laten we allereerst niet vergeten dat het de staten zijn, en niet het Hof, die er zo lang over hebben gedaan om tot vereenvoudigde procedures te komen, zoals onder meer besloten in Protocol 14. Eindelijk heeft dat in werking kunnen treden, mede dankzij de constructieve inzet van vorige Nederlandse kabinetten en de kundige inzet van Nederlandse diplomaten. De zogenaamde de-minimisregel, de regel dat een klager die geen wezenlijk nadeel heeft geleden niet ontvankelijk is, is nog maar net van kracht. En zo zijn er meerdere hervormingen.

De ervaringen zijn nog vers, maar de eerste cijfers duiden op een aanmerkelijke verbetering en wellicht op een keerpunt: voor het eerst sinds jaren is de werklast van het Hof sedert de zomer van 2011 met een paar duizend zaken gekrompen. Er zijn nog vele nadere verbeteringen aan te brengen en de winst van dit debat is dat ze tot veel constructieve betrokkenheid hebben geleid, internationaal en nationaal. Wat ons eigen land betreft, wijs ik op het briefadvies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken van november 2011, op de bijdragen tijdens de hoorzitting in onze Kamer op 7 februari jongstleden en op het belangwekkende boek onder redactie van de Nijmeegse hoogleraren Jannetje Gerards en Ashley Terlouw, getiteld "Amici curiae. Adviezen aan het Europees Hof voor de Rechten van de Mens", dat vorige week is verschenen.

Een rode draad in al deze stukken is dat de nationale staten allereerst veel meer een beleid moeten voeren dat de mensenrechten eerbiedigt. Dat is ook geheel in overeenstemming met het beginsel van subsidiariteit, dat wil zeggen dat de primaire verantwoordelijkheid voor het verzekeren van de mensenrechten bij nationale overheden ligt. Dat vereist dat een klager eerst alle nationale rechtsmiddelen moet uitputten alvorens hij of zij een beroep op Straatsburg kan doen. Met het beter nakomen van de mensenrechtennormen van het EVRM is, zoals bekend, in alle lidstaten, ook in Nederland, nog een wereld te winnen en daar moeten de inspanningen dan ook allereerst op gericht zijn. Het tijdig ten uitvoer leggen van de uitspraken van het Hof kan een eindeloze hoeveelheid repetitieve klachten of "kloonklachten" voorkomen, ook vanuit lidstaten waartegen de uitspraak van het Hof in eerste instantie niet gericht was maar die op hun klompen kunnen aanvoelen dat het Hof zich bij een soortgelijke situatie in hun land op gelijke wijze zal uitspreken.

Dit zijn enkele van de vele zaken die staten zelf ter hand kunnen nemen om het Hof beter te doen functioneren.

Verdragsstaten moeten elkaar ook onderling aanspreken op hun plicht om een mensenrechtenconform beleid te voeren en aldus te voorkomen dat hun beleid tot een eindeloze stroom klachten in Straatsburg blijft leiden. De Italiaanse problematiek van vrijwel voortdurende termijnoverschrijdingen in rechterlijke en administratieve procedures, het Hongaarse mediabeleid en het aan banden leggen van de rechterlijke macht aldaar, maar ook het Nederlandse immigratie- en asielbeleid zijn daar voorbeelden van. Ziet de Nederlandse regering, zo vraag ik, ook dat als onderdeel van haar voorstellen tot een sterkere rol van het Comité van Ministers? Ziet zij ook een rol voor de Parlementaire Assemblee in dezen?

Uiteraard zijn er ook vele maatregelen te nemen die rechtstreeks de werkwijze van het Hof betreffen en die het Hof ook deels zelf kan nemen. Natuurlijk is er ook kritiek op het Hof zelf mogelijk. Wij hoeven daar helemaal niet verkramp mee om te gaan. De Straatsburgse molens malen fijn, maar daardoor dikwijls ook erg langzaam. Het Hof had bepaalde vereenvoudigde procedures wel eens wat voortvarender kunnen aanpakken. Enige rechterlijke zelfbeperking zou van wijsheid getuigen: niet alles van de nationale rechters zou tot op de bodem opnieuw onderzocht moeten worden. Ook door die te veranderen werkmethodes van het Hof zelf kan de werklastcrisis enigszins bezworen worden.

De PvdA-fractie acht de lage toegangsdrempel tot het Hof een enorm groot rechtsgoed. We waren blij te lezen dat ook minister Opstelten dit onderstreept. Wij vinden de griffierechten die de regering voorstaat, daar haaks op staan. Zo zien wij ook niets in het beboeten van klagers die meerdere malen een kennelijk ongegronde klacht indienen. Ook in onze nationale rechtsorde zien wij nog herhaaldelijk voorbeelden van burgers die na herhaalde pogingen uiteindelijk toch hun recht bij de rechter hebben kunnen halen. Het past een overheid niet om burgers boetes op te leggen als zij menen bij de rechter verhaal te moeten zoeken omdat zij zich ernstig in hun rechten voelen aangetast. Bij het beteugelen van het aantal bij voorbaat kansloze zaken verwachten wij meer van goede voorlichting, van heldere practice directives en van een goede opleiding van en bijstand door advocaten. De idee van verplichte procesvertegenwoordiging achten wij evenwel niet zinvol en het deed ons dan ook goed in de tweede brief van minister Opstelten van 5 maart jongstleden te lezen dat bij nader inzien de regering dat zelf ook niet meer wil nastreven. Mijn vraag aan de regering is of zij wenst vast te houden aan de heffing van griffierechten en het beboeten van veelvuldige klagers nu dergelijke voorstellen niet in de ontwerpakte voor het aanstaande ministeriële overleg in Brighton figureren.

Wij juichen het toe dat wij over al deze onderwerpen een debat voeren en dat wij in samenwerking met andere verdragspartners, ngo's en wetenschappers bezien hoe het functioneren van het Hof verbeterd kan worden. Dat is nodig.

Als wij de brieven van 3 oktober en 5 maart in samenhang bestuderen, maken wij daaruit op dat de voorziene toetreding van de Europese Unie tot het EVRM enkel een kwestie van tijd is. Ik zou het op prijs stellen indien het kabinet kan bevestigen dat dit een juiste inschatting is.

Over het tweede onderwerp, de meer algemene discussie over de legitimiteit van het EVRM en het Hof, is mijn fractie zeer bezorgd. Vroeger kwam het court bashen van de Russische Doema of van de regering Berlusconi, maar nu lijkt af en toe ook de Nederlandse regering, vooral bij

Schrijver

monde van minister Rosenthal, het EHRM als boksbal aan te wenden. Onlangs deed ook de Britse premier Cameron dat, zij het dat hij dat hoofdzakelijk deed vanwege de kennelijk hinderlijke uitspraak van het Hof dat de Britse regering niet het recht heeft om gedetineerden hun kiesrecht te ontnemen.

De PvdA neemt daar afstand van. In een lange reeks van jaren heeft het Europese mensenrechtensysteem veel gezag weten te verwerven. Dat is niet automatisch gegaan; vaak gebeurde dat onder zeer moeilijke omstandigheden. Nu wordt het Europees Hof vrijwel alom in Europa gezien als de hoeder van fundamentele vrijheden en als instantie die in laatste aanleg het niveau van de grondrechtenbescherming bepaalt. Dat heeft ook in Nederland een heilzame invloed gehad, onder meer bij de invulling van het beginsel van gelijke behandeling, het vormgeven aan een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke macht – denk aan de omvorming van het aloude Kroonberoep bij de Raad van State naar een eigentijds systeem van bestuursrechtspraak – de versterking van de persvrijheid, de behandeling van gedetineerden en de rechtsbescherming van psychiatrische patiënten.

Het aantal keren dat Nederland echt is veroordeeld en in zijn beleidsvrijheid is gekortwiek, is vrij gering te noemen. In de afgelopen vier jaar is Nederland precies even vaak veroordeeld als Rusland in de afgelopen maand, namelijk tien keer. Daarvan hoeven we echt niet in een kramp te schieten. Bovendien is Nederland er in de meeste gevallen in geslaagd om de uitspraken van het Hof snel en loyaal na te leven. Voor ons land zijn de problemen te overzien. Wij zouden deze steunbalk van onze democratische rechtsstaat in ere moeten houden en moeten koesteren dat in geheel Europa een minimumniveau van grondrechtenbescherming overeengekomen is, met het individuele klachtrecht van iedere Europese burger als het kloppend hart daarvan. Maar nee, de meer en meer zich naar binnen kerende Nederlandse regering vindt het nodig om te klagen en te zuchten over onvoldoende eigen beoordelingsvrijheid. Daarom wil zij de margin of appreciation in algemene zin oprekken en daarmee de onafhankelijkheid van de rechter kortwieken, in een kennelijke poging de Staat vaker gelijk en de klager vaker ongelijk te geven. Ik vraag hier de regering of de geruchten juist zijn dat ook de Nederlandse regering deze rechterlijke doctrine politiek wil verankeren via een verdragwijziging. En ik voeg er bij wijze van voorbeeld de vraag aan toe wat zij daarmee beoogt. Welke beleidsdiscretie voor overheden wil Nederland dan bereiken bij bijvoorbeeld de persvrijheid of bij het verbod op marteling in artikel 3? De regering wil tevens de drempel van toegang tot het Hof verhogen en zij meet zich het oordeel aan dat de uitspraken van het Hof soms gaan over zaken die slechts op perifere wijze met mensenrechten verband houden, aldus minister Rosenthal.

Hoe verdraagt deze benadering zich met de gangbare trias politica? Mijn fractie vond het opvallend dat de regering daarvan geen voorbeelden geeft. Kan zij dat alsnog doen? Ook als collega Franken vraagt of de minister voorbeelden kan geven van gevallen waaruit onvoldoende respect van het Europees Hof voor de nationale gerechtelijke uitspraak blijkt, krijgt hij geen antwoord. Ik vraag de regering in heel algemene zin om een oordeel over de huidige samenwerkingsverhouding tussen de Nederlandse en Europese rechters op het terrein van mensenrechtenbescherming.

Voortdurend het EVRM en het EHRM als kat de bel aanbinden moet op den duur wel gaan knagen aan de positie van het internationale en Europese recht en aan de internationale hoven en tribunalen in Nederland. De Partij van de Arbeid juicht het natuurlijk toe dat deze rechtsgebieden kritisch worden gezien en dat uitspraken van Straatsburg, Genève (ik denk aan de mensenrechtencomités) of Den Haag (nota bene de judicial capital of the world) niet voor zoete koek worden aangenomen, maar het is wel zaak die debatten te voeren op basis van feiten, met kennis en vanuit een constructieve opstelling in lijn met de decennialange tradities in het Nederlandse buitenlandse beleid. Met het voortdurend katten op Straatsburg zaagt de regering aan het EVRM als steunbalk van onze rechtsstaat en zaagt het ook aan de poten van dit Europees Hof. Met welk doel?

Ik ga nog even op de balk door. Er is inderdaad veel wijsheid in het gezegde dat wie voortdurend naar de splinter in het oog van een ander kijkt, maar niet de balk in zijn eigen oog ziet, geloofwaardigheid verliest. Gelukkig proef ik uit de beantwoording van de vragen uit deze Kamer dat de regering daarop aan het terugkomen is. Dat juichen wij toe en ik zou de wijsheid van de splinter en de balk graag door minister Opstelten bevestigd willen horen.

Op 23 februari verrasten, misschien vergastten, drie Tweede Kamerleden van de VVD, onder wie fractievoorzitter Blok, ons in het NRC Handelsblad met voorstellen tot grondwetsherziening, een onderwerp waarover wij op 7 februari nog met elkaar van gedachten hebben gewisseld. Ik ben blij dat we ook minister Spies in ons midden hebben. De VVD-Kamerleden willen de rechtstreekse werking van mensenrechten in de Nederlandse rechtsorde beperken. Zij willen – ik citeer uit het artikel – dat "de wetgever rechters voorziet van richtlijnen bij hun interpretatie en de kern van de mensenrechten bewaakt". De drie Kamerleden lamenteren vervolgens: "De inflatie is het resultaat van een eenzijdige ontwikkeling van de mensenrechten." Zij spreken van overijverige rechters.

Als de grootste regeringspartij dit ineens stelt, zal dit de regering niet onberoerd laten. De voorstellen staan haaks op de nadruk die de regering zelf legt op nationale gerechtelijke procedures. Hoe ziet de regering dat zelf? Ik zou graag van minister Spies horen dat zij in lijn met het kabinetsbeleid niet zal willen inzetten op een plotselinge wijziging van de artikelen 93 en 94 van de Grondwet, die over deze rechtstreekse werking van mensenrechten voor de Nederlandse burgers handelen. Wij hebben haar in dit dossier al leren kennen als een standvastige bewindsvrouw. We willen haar aanmoedigen om op dit ene cruciale en principiële punt van rechtstreekse werking in die houding te volharden. Het is goed om ons te realiseren dat de open rechtsorde van Nederland een van de succesformules is van Nederland als investeringsland. Bovendien werken lang niet alle internationale verdragen rechtstreeks, anders dan de drie auteurs stellen. Alleen die verdragen werken rechtstreeks die naar hun inhoud eenieder kunnen verbinden. Dat is echter een klein aantal in het woud van verdragen dat Nederland heeft gesloten. De rationale voor die rechtstreekse werking kan ook gevonden worden in artikel 120 van de Grondwet, dat rechterlijke toetsing van wetten en verdragen aan de Grondwet vooralsnog verbiedt. En als Nederland dan toch op een deel-terrein iets wil bereiken bij een verdragsbepaling die ons niet helemaal aanstaat, dan kan dat veel effectiever langs de koninklijke weg van een specifiek voorbehoud bij een

Schrijver

verdragsbepaling dan via de ruwe en omslachtige methode van een grondwetsherziening.

Het gaat ons vandaag niet om een debat over de voorstellen van de overzijde, maar om een debat met de regering. Mijn fractie wacht dan ook met veel belangstelling de antwoorden van de regering en de bijdragen van de collega's af.

□

De heer **Kox** (SP):

Voorzitter. Sinds ik lid van deze Kamer ben, mag ik vier keer per jaar namens deze Kamer afreizen naar Straatsburg. Het is geen straf om in het hart van Europa te mogen meepraten over de toekomst van Europa. Als ik in Straatsburg uitstap uit de tram om naar het gebouw van het Europees Hof van de Rechten van de Mens te gaan, kijk ik automatisch naar de overburen van het Hof. Rechts zie ik dan het gebouw van het Europees Parlement en links het gebouw van de Raad van Europa. De drie gebouwen zijn door water van elkaar gescheiden, maar zijn door bruggen met elkaar verbonden. Samen vervullen zij een eigen functie in de ontwikkeling van Europa, bij de Europese samenwerking en integratie. Zij hebben een gezamenlijke geschiedenis en een grote verbondenheid, zeker als straks de Europese Unie is toegetreden, indachtig het Verdrag van Lissabon, tot het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Dan zullen niet alleen de 47 lidstaten van de Raad van Europa met hun 800 miljoen burgers onder het toezicht van het Hof vallen, maar ook alle instanties van de Europese Unie. Ondertussen voeren de 47 lidstaten van de Raad van Europa de fundamentele en praktische discussie over de toekomst van het Hof, dat een unieke functie vervult, maar mede daardoor doorbuigt onder de zware werklast.

Dit debat komt volgens mijn fractie daarom op het juiste moment. We zijn blij met de aanwezigheid van maar liefst drie bewindslieden bij dit debat. Het is interessant om als voorbereiding op dit debat de memoires van iemand als Paul-Henri Spaak te lezen. Dat was vrij eenvoudig voor mij, want ik nam ze ooit voor niets mee op onze jaarlijkse boekenbeurs. "Afgeschreven" stond erin. Die aanduiding was volgens mij ietwat onterecht, want de memoires van Spaak bevatten ook nu nog veel dat de moeite waard is. Spaak was niet alleen een prominent Belgisch politicus, maar ook de eerste president van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa, waarvan ik nu deel uitmaak, samen met anderen in deze Kamer. Spaak was ook nauw betrokken bij de totstandkoming van de EGKS, de voorloper van de EEG en de Europese Unie. In zijn memoires verhaalt Spaak smakelijk hoe in de jaren na de Tweede Wereldoorlog de meest prominente figuren uit Europa in Straatsburg diepgaand met elkaar van gedachten wisselden over de vraag hoe het door de oorlog vernielde continent weer geheel zou kunnen worden. Dat waren spannende tijden voor de toekomst van Europa. Soms, als we praten over de toekomst van ons continent, wens je ons nu de bevologenheid van de politici van toen toe.

Helaas haakten toen de Oost-Europeanen al snel af en verscholen zich achter hun IJzeren Gordijn. Wat overbleef, raakte ook al snel verdeeld. Je had hen die de nadruk legden op economische samenwerking; anderen wilden vooral voor militaire samenwerking gaan en weer anderen zagen vooral een verenigd Europa op basis van waarden zoals neergelegd in de Universele Verklaring van de

Rechten van de Mens, die de Verenigde Naties kort daarvoor hadden geproduceerd. In alle samenwerkingsverbanden had je verklaarde federalisten, degenen die daar faliekant op tegen waren en alles wat daartussenin zat. Ondanks alle verschillen vond iedereen dat er iets moest gebeuren, maar wat was, zoals altijd, de kwestie, zeker toen zich een nieuwe, gevaarlijke deling tussen oost en west voltrok en veel waarop zo kort daarvoor nog volop gehoopt werd, vooralsnog hopeloos bleek te worden.

Na 1989 kwam er een einde aan de Europese deling en begon Europa aan een nieuw hoofdstuk in haar avontuur van samenwerking en integratie. Voormalige vijanden werden vrienden of partners in de nieuwe Europese Unie en de nieuwe NAVO. Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens groeide uit tot de enige echte Europese grondwet, die elementaire rechten garandeert aan 800 miljoen Europeanen, met een onvervreemdbaar recht voor elk individu om zich te wenden tot het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg om zijn fundamentele rechten gerespecteerd te krijgen. Zonder deelname in het EVRM is lidmaatschap van de Raad van Europa noch Europese Unie meer mogelijk. Dit is naar de mening van mijn fractie een unieke ontwikkeling die nergens in de wereld zijn weerga kent en een lichtend voorbeeld vormt. Ik hoop althans dat vandaag blijkt dat die conclusie hier door ons allen gedeeld wordt.

In dat kader kijk ik met meer dan gemiddelde belangstelling uit naar de bijdrage van mevrouw Broekers-Knol en naar de bijdrage van de PVV, want was het niet mevrouw Helder die recent in een debat aan de overkant het Hof betitelde als een linkse club rechters die de verbinding met het eigen land kwijt is en die de PVV liever gisteren dan vandaag ziet verdwijnen? Maar ja, dat zeggen ze aan de overkant, wellicht horen we hier een veel genuanceerder oordeel van de PVV. Ik ben in ieder geval benieuwd hoe aan het einde van het debat dat oordeel zal luiden.

Inmiddels doen lidstaten van de raad van Europa allemaal op hun eigen manier hun best om binnenlandse wet- en regelgeving "EVRM-proof" te maken, om te voorkomen dat het Hof hen op de vingers tikt en het Comité van Ministers hen op de uitvoering van Straatsburgse vonnissen aanspreekt.

Het succes van het Hof, een rechtsgang voor iedere Europeaan, is ook zijn grootste bedreiging. Meer dan 150.000 mensen wachten op behandeling van hun zaak en wachttijden lopen op tot meer dan acht jaar. Dat is niet normaal, dat is niet acceptabel. Twee jaar geleden zei ik hier in een debat over dezelfde materie dat de rechter die er niet aan toekomt om tijdig recht te spreken, een gemankeeerde rechter is. Ik geloof niet dat iemand daar toen anders over dacht. Sindsdien lijkt het er niet veel beter op zijn geworden. Weliswaar lijkt Protocol 14 te werken, maar er stromen nu weer zaken bij en het afhandelen van zaken blijft duren, hoe hard er ook in Straatsburg wordt gewerkt.

In dit verband vraag ik de regering, kijkend naar de grote werklast, wat zij vindt van het voorstel van de president van de Hoge Raad om met behulp van extra ondersteuning vanuit de lidstaten een inhaalslag te maken in Straatsburg. Mag dat dan een paar centen kosten? Over het algemeen immers is de toon van de Nederlandse regering, net als die van de andere regeringen als het gaat over geld en Raad van Europa, een buitengewoon zuinige.

Tijdelijke maatregelen zijn nuttig naar de mening van de fractie van de SP, maar we moeten ook meer fundamenteel kijken hoe het nu verder moet met het unieke conventiestelsel en het daarop toezijnde Hof. Het proces dat in gang is gezet met de conferenties in Interlaken en Izmir komt nu in zijn volgende fase: in mei moet het Comité van Ministers duidelijk maken wat er wel en niet moet gebeuren om het Hof beter te doen functioneren. Er ligt inmiddels een ontwerpverklaring, opgesteld ten behoeve van een nieuwe conferentie in Brighton in april, onder voorzitterschap van het Verenigd Koninkrijk, de huidige voorzitter van het Comité van Ministers van de Raad van Europa.

Het Britse voorzitterschap is pikant, omdat de Britse regering meermalen uitgesproken heeft, niet tevreden te zijn met de bemoeizucht van het Hof in Straatsburg. Recent is premier Cameron dat zelf nog komen toelichten in de Parlementaire Assemblée van de Raad van Europa. Het was zo lang geleden dat daar een Brit was geweest, dat we niet eens meer wisten dat ze lid waren van de Raad van Europa, maar Cameron kwam nu hoogstpersoonlijk om toe te lichten wat zijn plannen met het Hof zijn. Ik vind het Britse zagen aan de poten van het Hof een gevaarlijke zaak. Nederlandse steun aan dat gezaag is ook steun voor degenen die aan de andere kant van het continent graag afgeven op de uitspraken van het Hof. Als we Russische, Turkse en Oekraïense autoriteiten de kans geven om te zeggen dat zij zich in ons goede gezelschap bevinden, word ik daar niet blij van.

Ik word veel blijer van de recente uitspraak van het Hof betreffende de oneerlijkheid van het registeren van politieke partijen in Rusland. Ik was er onlangs als verkiezingswaarnemer en nu speelt die uitspraak een belangrijke rol bij het hervormen van het registratiestelsel. Dat is een grote vooruitgang. Ik word ook veel blijer van een uitspraak die enige tijd terug werd gedaan in verband met de discriminerende regelingen in Bosnië en Herzegovina, dat als je geen Kroaat, geen moslim of geen Serviër bent, je geen president van de republiek kunt worden. Ik denk dat we blij moeten zijn met die uitspraak. Ik vind niet dat we koren op de molen moeten gooien van de krachten in het oosten van het continent die eigenlijk graag van het Hof af zouden willen, maar dat niet kunnen als de geciviliseerde kant van het continent zich daartegen verzet. Ik wil dus tegen de regering zeggen: bezint eer ge begint. Als je begint te zagen aan de poten van het Hof, weet je dat als het gaat over mensenrechten de schade vooral aan de andere kant van het continent geleden zal worden.

Een aantal wensen van de Nederlandse regering, wensen die volgens mij niet konden rekenen op steun van deze Kamer, is niet overgenomen in de ontwerpverklaring voor Brighton, bijvoorbeeld de invoering van een griffierecht, verplichte procesvertegenwoordiging en sanctiemogelijkheden als het klachtrecht wordt gebruikt. Mijn vraag aan de bewindslieden is of Nederland zich hierbij neerlegt. Dat zou voor mijn fractie een welkom besluit zijn.

Een aantal andere wensen komt wel terug in de ontwerpverklaring. Daar zijn we blij mee. Wie het EVRM en het mensenrechtenhof een warm hart toedraagt, moet eraan meewerken de conventie gerespecteerd te houden en het Hof functionerend. We moeten daarbij het goede behouden en het overige moderniseren. Alles houden zoals het is, is ook onvoldoende, dat ben ik met de regering eens.

Belangrijk is het naar de mening van mijn fractie dat in de ontwerpverklaring voor Brighton het individuele klachtrecht niet ter discussie wordt gesteld. Wel lijkt er een kleine maar niet onbelangrijke verandering van definitie plaats te vinden, nu de ontwerpverklaring niet meer spreekt over het individuele klachtrecht als de "hoeksteen" van het conventiemechanisme, maar het een "sleutelcomponent" noemt. Mijn fractie wil de Nederlandse regering vragen om het bij de oorspronkelijke aanduiding te houden, om ook maar de schijn te vermijden dat er sprake is van enige marginalisering. Ik krijg hier graag een reactie op van de regering.

Er wordt niet getornd aan het individuele klachtrecht, maar in de ontwerpverklaring worden wel voorstellen gedaan om de ontvankelijkheidscriteria aan te scherpen en de termijn waarbinnen een klacht moet worden ingediend te verkorten van zes maanden naar mogelijk twee maanden. Volgens mijn fractie ontbreekt elke deugdelijke motivatie voor deze inperkingen. We vragen de regering dan ook om er niet mee in te stemmen. Waar geen probleem is, hoeft ook niets gefixt te worden. Graag een reactie.

Met de regering is onze fractie blij dat er evenmin getornd wordt aan de plaats van het Hof als zodanig. In de ontwerpverklaring sluipt een mogelijke marginalisering van de functie van het Hof binnen, namelijk waar gezegd wordt dat het Hof "een" gezaghebbende interpretatie geeft van het EVRM, in plaats van "de" gezaghebbende interpretatie. Het is maar een lidwoord, maar ja, daar kan natuurlijk toch het een en ander achter schuilgaan. Laten we het dus niet moeilijker maken dan het is en ons gewoon houden aan de tekst die tot dusver is gebruikt: het Hof geeft de gezaghebbende interpretatie van het EVRM. Wie anders, zou ik zeggen.

Het begrip subsidiariteit is wezenlijk in de gehele discussie, de subsidiariteit van het Hof ten opzichte van de nationale rechtspleging. Korthedshalve zeg ik dat mijn fractie zich aansluit bij het oordeel van de Adviesraad Internationale Vraagstukken. Het voorgestelde in de ontwerpverklaring van Brighton, het extra beklemtonen van de subsidiariteit, is volgens mijn fractie eigenlijk een verkeerd signaal, waaraan geen behoefte is. Graag horen we of de regering die mening deelt en zich daarvoor wil inspannen in april, en in mei als er verder over wordt gesproken.

We zijn het ook met de AIV eens dat er geen behoefte is om de zogenaamde margin of appreciation zoals die door het Hof in de afgelopen jaren is ontwikkeld, op te nemen in een aangepaste conventie. Dat lidstaten over het algemeen een ruime marge hebben om uitspraken van het Hof uit te voeren, is goed en moet ook zo blijven, maar moet niet worden vastgelegd als een eeuwig en altijd geldende regel. Dat heeft alles te maken met de ernst van de door het Hof vastgestelde schending van een of meer mensenrechten. Het mag geen vrijbrief worden voor lidstaten. Nogmaals, wat wij graag voor onszelf bedingen, wordt aan de andere kant van het continent meegelezen en daar ook benut. Zojuist zijn er al wat cijfers genoemd over waar het Hof vooral vermanende uitspraken doet. Dat is niet Nederland en ook niet Groot-Brittannië; dat is toch echt aan de andere kant van het continent. Voor mijn fractie is dat dus een reden om er bij de regering op aan te dringen, in de komende onderhandelingen de desbetreffende paragrafen in de ontwerpverklaring te schrappen. Het is belangrijk dat alles op alles wordt gezet om ervoor te zorgen dat lidstaten beter hun best doen om hun wet- en regelgeving "Straatsburgproof" te maken. Daar-

over zijn wij het ook met de regering eens. Zo is het evenzeer belangrijk dat lidstaten uitspraken van het Hof uitvoeren. Ik noem een eenvoudig cijfer. Duitsland voert 81% van de uitspraken op tijd uit en Italië 18%. Er is dus nog een hele wereld te winnen, zowel in de uitvoering van de vonnissen als in het voorkomen dat vonnissen gewezen moeten worden.

Of het invoeren van een financiële strafsanctie voor landen die ondermaats presteren, de beste oplossing is, valt nog te bezien. Ik krijg daar graag nog wat meer uitleg over van de regering. Er is namelijk grond voor enige vrees dat wij een afkoopmechanisme creëren waar individuele burgers weinig en het algemeen rechtsbelang helemaal niks aan hebben. Ik hoor graag de mening van de regering over dat risico. Zijn er eventueel alternatieve sancties die in Brighton kunnen worden ingebracht?

Ik kom bij de toetreding van de Europese Unie tot het EVRM. Toen wij daar eerder over spraken met de regering, drong de Eerste Kamer er bij de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken en minister van Justitie op aan om dat proces snel en soepel te laten verlopen. Die toezegging deed de regering. Mijn eerste vraag aan de bewindslieden die daar nu voor verantwoordelijk zijn, is of nog steeds diezelfde toezegging geldt. Ik twijfel daar enigszins aan nu de regering zegt dat Nederland weliswaar het concepttoetredingsakkoord in beginsel aanvaard heeft, maar begrip heeft voor de wensen van enkele landen over het toezicht op de naleving van uitspraken van het Hof. Wat bedoelt de regering daarmee? Is dat niet een kwestie van tijdrekken en onder een eerdere toezegging uitkomen? Ik hoop dat de regering mij kan uitleggen dat die vrees van mij onterecht is.

Verder wil de regering dat er een duidelijke en precieze EU-interne toepassingsregeling is waarvan de essentiële elementen in ieder geval moeten vastliggen op het moment dat de onderhandelingen in Straatsburg hervat worden. Wat betekent dat nou weer? Kan de regering dat uitleggen? Staat Nederland nu aan de zijde van hen die gas willen geven of van hen die op de rem willen trappen? Dat laatste zou mijn fractie zeer betreuren.

Ik heb namens de Raad van Europa meermalen overleg gevoerd met de collega's in het Europees Parlement over de wijze waarop het Europees Parlement betrokken zou worden bij de discussies en besluitvorming in de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa, want zoals bekend verkiest de Assemblee de rechters van het Hof. Als de Europese Unie toetreedt tot de conventie, is het logisch dat het Europees Parlement zijn vertegenwoordiging bij die besluitvorming heeft. Wij zijn er bij de Raad van Europa en het Europees Parlement heel snel en soepel uit gekomen. Soepel en snel handelen is best mogelijk, ook als het over dit soort zaken gaat. Ik wil dat als voorbeeld aan de regering stellen. Als het erop aankomt, moeten politici zich niet verschuilen achter bureaucratie en de noodzaak voor nog meer detaillering, nog meer regeling. Zij moeten ook kunnen opstaan en zeggen: zo gaan wij het doen en een beetje rap en graag, alsjeblijft. Ik zie de antwoorden van de regering met belangstelling tegemoet.



Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Voorzitter. Ik dank de bewindslieden voor het mogelijk maken van dit debat. In bijna een kwart van de landen in de wereld kunnen burgers bij het Hof de bescherming

inroepen van het EVRM tegen hun overheid. Voor regeringen die de democratische rechtsstaat en mensenrechten niet alleen zelf naleven, maar die ook willen bevorderen in de wereld, is deze verworvenheid een kroonjuweel van de Raad van Europa te noemen. Onze regering drukte deze waardering dan ook terecht uit met de Four Freedoms Award. Dat gebeurde bijna twee jaar geleden, luttele maanden voordat de gedoogconstructie werd gesmeed. Hoewel de term "vrijheid" in de naam van twee van de drie coalitiepartijen voorkomt, lijken deze freedoms niet langer te worden bepleit voor de burgers maar voor de regeringen. Deze omwenteling heeft de Eerste Kamer niet onberoerd gelaten. Dat is niet vreemd nu juist de senaat bij de behandeling van wetgeving het EVRM en de rechtspraak van het EHRM als een belangrijk toetsingskader hanteert.

Al jaren vraagt de Eerste Kamer bij de algemene Europese beschouwingen aandacht voor de kwetsbare, zeg maar gerust, penibele positie van het mensenrechtshof. Deze situatie vloeit voort uit de toetreding van nieuwe verdragsstaten en uit de wijze waarop de lidstaten omgaan met de verplichtingen uit het verdrag. Vorig jaar ging de aandacht van de senaat tevens naar de destijds verse zienswijze van de regering op de manier waarop de capaciteitsdruk te lijf moest worden gegaan. Dat die zienswijze de senaat niet beviel, bleek uit een met ruime meerderheid aangenomen motie. De regering koppelde namelijk de werklast aan de eigen rechtspraak van het Hof. Het zou zich te vaak buigen over de "periferie van de mensenrechten" en te zeer de discretionaire beleidsruimte van de landen inperken. Met deze in de ogen van de regering "jurisprudentiële inflatie" zou het Hof bijdragen aan het ondermijnen van het draagvlak voor het Hof. Tussen de regels door is het niet moeilijk te lezen dat de regering het Hof min of meer verwijt dat het zijn capaciteitsproblemen over zichzelf heeft afgeroepen.

Met deze visie vermengde dit kabinet een urgent werklustdebat met een principiële discussie over de legitimiteit van het mensenrechtshof. Deze vermenging acht mijn fractie onwenselijk, omdat ze het zicht ontnemt op de werkelijke omvang van de problematiek en een heldere analyse van de noden van het Hof bemoeilijkt. De kritiek tast zelf het gezag van het Hof aan en daarmee zijn effectiviteit. Wij staan nu voor de opdracht praktische en structurele oplossingen te vinden, zodat klachten bij het Hof binnen een redelijke termijn kunnen worden behandeld. Laten we ons daar vooral op richten.

De feiten liegen er niet om. Momenteel zijn rond de 160.000 klachten aanhangig bij het Hof. Elk jaar wordt dit aantal met 20.000 verhoogd. De gemiddelde tijd tussen klacht en oordeel door een kamer van het Hof bedraagt bijna tweeënhalf jaar. Gedurende deze wachtperiode is de kans op aanwas van identieke klachten groot. Verdragsstaten moeten daarom zo snel mogelijk weten of ze op het juiste pad zitten om verdergaande schending en nieuwe zaken te voorkomen. Slechts een fractie van de zaken leidt tot een inhoudelijk oordeel en een nog veel kleiner gedeelte tot een gegrondverklaring. Meer dan 90.000 zaken zijn niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond en bijna 35.000 zaken zijn repetitief.

Er wordt al veel langer gezonnen op oplossingen. Deze werpen langzamerhand steeds meer vruchten af. De inwerkingtreding van het Veertiende Protocol leidt tot eenvoudige afdoening van zaken met een lage prioriteit en tot strengere ontvankelijkheidscriteria. Dat dat zo lang duurde, had met de verdragsstaten te maken, zo stelde de

Strik

heer Schrijver al. Overigens stelt de regering in haar brief van oktober dat zij nog niet tevreden is met de toepassing van de "de minimis". Ik krijg graag een nadere toelichting hierop. In een filtersysteem van een enkelvoudige kamer, zou het aantal klachten die nu nog op de plank liggen en die niet ontvankelijk zijn, in tweeënhalf jaar zijn weg te werken. Verder zijn regel 61 en een monitorsysteem recentelijk ingevoerd.

Wat het Hof echter niet zelf in de hand heeft, is het budget waarover het kan beschikken om klagers van een antwoord te voorzien. Dat bedraagt bijna 59 mln. voor de 160.000 aanhangige zaken. Een klein uitstapje, het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft 341 mln. ter beschikking met bijna 2300 aanhangige zaken. De jaarlijkse contributie van elk van de vijftien lidstaten van de Raad van Europa dekt niet eens het jaarsalaris van de rechter die een lidstaat levert. Toch is er over het budget met geen woord gerept in de Izmir-verklaring. Ik krijg graag een reactie van de regering op dit punt.

Wat mag het individueel klachtenrecht kosten? Hoeveel waarde hechten wij daaraan? In de prachtige bundel die de redacteurs Terlouw en Gerards hebben gepubliceerd, maakt professor Fernhout een vergelijking met het Amerikaanse Supreme Court. Dit Hof bepaalt zelf welke zaken het de moeite waard vindt om te behandelen en stemt dit aantal af op het budget dat het is toebedeeld. In de praktijk betekent dat enkele duizenden oordelen per jaar. Als wij het principiële van belang vinden dat niet de rechter maar de burger bepaalt of een klacht behandeld wordt, dan zal het budget dienen mee te groeien met een toenemende vraag naar rechtdoening door het Hof. Zoeken naar de meest efficiënte werkwijze blijft van belang, maar wat onze fractie betreft, gebeurt dit zonder aantasting van dit recht. Het Hof zou niet aan zijn eigen succes ten onder moeten gaan. Toch lijkt de regering het klachtenrecht te willen beperken door steun te verlenen aan praktisch alle voorstellen op dit terrein, zoals verplichte procesvertegenwoordiging, invoering van griffierecht, beboeten en disciplinair bestraffen van advocaten die vaker een kennelijk ongegronde klacht indienen. Tegen het laatste, een soort omkering van "no cure, no pay"-systeem, zijn veel principiële bezwaren in te brengen. Zo weet je pas of een klacht gegrond is als die behandeld is. Bovendien is het wel heel mal om klagers te bestraffen en niet de lidstaten die weigeren de uitspraken ten uitvoer te leggen. De drempel door middel van griffierechten geldt niet alleen voor niet-ontvankelijke klachten, maar ook voor klachten die wel de moeite waard zijn te behandelen. Je kunt nu eenmaal niet selectief drempels opwerpen. Een zeker griffierecht of verplichte procesvertegenwoordiging kan in sommige verdragsstaten de toegankelijkheid ernstig bemoeilijken. Kan de regering daarom precies aangeven waar voor haar de grens aan het beperken van de toegankelijkheid ligt? Zijn al deze maatregelen cumulatief ook nog wenselijk? En wanneer is er volgens de regering geen sprake meer van een effectief rechtsmiddel?

Het Hof grijpt op dit moment de mogelijkheden aan om tot een versnelling te komen, en verdere procedurele aanpassingen om het Hof daarin te faciliteren zouden wij toejuichen. Voor veel oorzaken van klachten kan het Hof echter niet zelf een oplossing bieden. Hoe beter de verdragsstaten hun wetgeving op orde hebben en anticiperen op mogelijke conflicten, hoe minder werk er is voor het Hof. In de recente uitspraak in de zaak-Hirsi, waarin Italië werd veroordeeld vanwege pushbacks op zee van migranten naar Libië, was er niet eens een rechtsingang in Italië. De

migrant konden daarom niet anders dan zich tot het Hof wenden. Het subsidiariteitsbeginsel stelt dus vooral eisen aan de verdragsstaten zelf; zij bepalen in feite hoe terughoudend het Hof zich kan opstellen. Het mag duidelijk zijn dat de huidige houding van het kabinet – de grenzen van de verdragen opzoeken en maar zien waar het schip strandt – het Hof vanzelf dwingt tot minder terughoudendheid. Don't blame the messenger, zou ik zeggen.

De regering doet enkele concrete voorstellen voor wijzigingen, waarin inhoudelijke kritiek op de wijze van toetsing door het Hof besloten ligt. Het Hof zou bijvoorbeeld geen feiten moeten laten meewegen die dateren van na afronding van de nationale procedure en zou de waardering van feiten of de belangenafweging van een nationale autoriteit, al dan niet gerechtelijk, dienen te respecteren, tenzij deze kennelijk onredelijk is. Beide wensen lijken vooral te zien op vreemdelingrechtelijke procedures. Zie ik dat goed? In deze zaken, met name asielzaken, toetst het Hof immers ex nunc, om er zeker van te zijn dat de klager door uitzetting niet wordt blootgesteld aan vervolging in het herkomstland. Hetzelfde gevaar ligt op de loer als niet alle relevante feiten worden betrokken bij de beoordeling of als van een onjuiste feitenvaststelling wordt uitgegaan. Naleving van artikel 3 EVRM vraagt om een meaningful assessment; zo formuleert het Hof dat keer op keer. Als het Hof dat eist, dan is het logisch dat het Hof dat ook zelf doet en zo als voorbeeld fungeert voor de verdragsstaten.

De Nederlandse regering heeft de ex-nunc-toetsing inmiddels duidelijker verankerd in de wetgeving, maar blijft weigerachtig om de rechter ook te laten toetsen of de IND de feiten wel op een juiste wijze beoordeelt. Als de IND een asielrelaas ongeloofwaardig acht, dan heeft de rechter daar weinig van te vinden. Deze in Europa unieke inperking van de rechter wordt door het Hof afgestraft. Ergens zal een asielverzoek vóór een mogelijke uitzetting toch een volledige rechterlijke toets moeten kunnen ondergaan. Met andere woorden: de Nederlandse regering krijgt in dit geval wat zij verdient. Zodra de Nederlandse rechter uitvoeriger kan toetsen, zal het Hof zich vanzelf terughoudender opstellen.

De regering pleit voor een actievere rol van het Comité van Ministers ten aanzien van de tenuitvoerlegging van uitspraken. De fractie van GroenLinks is het daar van harte mee eens waar het gaat om het serieus nemen van de reeds toebedeelde taak van het Comité, namelijk toezien op die tenuitvoerlegging. Mijn fractie heeft de indruk dat de ministers elkaar momenteel weinig aanspreken hierop, mogelijk omdat ze ook zelf liever niet de mantel uitgeveegd krijgen. Kan de regering daarop ingaan? Bijna 70% van de zaken is afkomstig uit zes verdragsstaten: Italië, Polen, Roemenië, de Russische Federatie, Turkije en Oekraïne. Deze landen vertonen structurele tekortkomingen in hun juridische systeem waar het de verplichtingen uit het EVRM aangaat. Het Hof kan blijven rechtspreken, maar het zal duidelijk zijn dat de andere verdragsstaten het Hof dienen te ondersteunen door de zes genoemde staten op verschillende manieren te pushen hun wetgeving EVRM-proof maken. De verdragsstaten staat een breed palet aan instrumenten ter beschikking, waar het Hof slechts kan spreken via gerechtelijke veroordelingen.

Hoe wordt er bijvoorbeeld met Italië omgegaan, dat inmiddels verantwoordelijk is voor 7000 identieke klachten omdat het weigert de uitspraken na te leven? Zouden hier sancties niet op hun plaats zijn? Is de regering bereid om deze cruciale toezichthoudende rol van het Comi-

Strik

té meer inhoud te geven? Hoe gaat zij dat doen? Dat zou juist voorkomen dat het Hof in een te geïsoleerde positie functioneert, en dat is precies wat de regering schrijft te willen voorkomen. De regering benadrukt echter vooral een andere rol van het Comité, namelijk het aangaan van de dialoog met het Hof. Wat verstaat de regering daar precies onder en aan welke grenzen is deze dialoog gebonden, met het oog op de noodzakelijke onafhankelijkheid van het Hof?

De regering noemt een tweede vorm van dialoog, die mijn fractie meer aanstaat, namelijk interveniëren in ahangige procedures tegen andere landen. Bij een dergelijke dialoog hoort overigens ook dat het Hof vaker verdragsstaten aanspreekt in een uitspraak op een klacht die uit een andere verdragsstaat afkomstig is. Ook het Amerikaanse Hof maakt daar veelvuldig gebruik van. Op deze manier hoeft niet altijd gewacht te worden op een specifieke zaak uit de betreffende verdragsstaat. Bovendien kan het de harmoniserende werking van het Hof bevorderen.

Mijn fractie kan instemmen met het voorstel om een interim measure zo snel mogelijk te laten volgen door een uitspraak in de bodemzaak. Maar ze begrijpt niet waarom een staat deze maatregel moet kunnen betwisten. Levert dat niet juist weer meer werkbelasting op? Zou de oplossing niet meer gezocht moeten worden in een nadere onderbouwing van de voorlopige maatregel?

Mijn fractie is een groot tegenstander van het invoeren van nadere formele criteria voor het kunnen opleggen van een voorlopige maatregel, evenals voor het niet-ontvankelijk verklaren van een klacht. Het is eigen aan de onafhankelijkheid van de rechter om klachten te beoordelen zoals hem of haar dat goedgevindt. Bovendien impliceren deze pleidooien dat het Hof zich nu te activistisch zou opstellen. Mijn fractie is van mening dat het Hof daar geen aanleiding voor geeft, maar graag hoor ik het standpunt van de regering, met onderbouwing.

De regering drukte zich in haar brief van oktober vorig jaar aanzienlijk genuanceerder uit dan in haar brief van april vorig jaar. Dat verheugt ons. Betekent dit ook dat zij haar aanvankelijke appreciatie van de rechtspraak door het Hof heeft ingetrokken? Dit is in de ogen van mijn fractie cruciaal. Als het de regering menens is om in alle lidstaten van de Raad van Europa mensenrechtenverdedigers te ondersteunen, dan zal zij moeten ijveren voor behoud van een minimumniveau aan mensenrechten. Het Hof is daarbij de belangrijkste bondgenoot. De heer Kox refereerde zojuist al aan een aantal uitspraken waar wij ons, denk ik, allemaal achter kunnen scharen. Dat Nederland af en toe een beetje jeuk heeft van een enkele uitspraak over ons systeem, valt in het niet bij de ingrijpende veroordelingen die het Hof uitspreekt over schendingen die wij evenmin acceptabel vinden. Mijn fractie wil weten tot op welke hoogte Nederland de publiekelijk boud geformuleerde doelstellingen van het Verenigd Koninkrijk ten aanzien van het Hof precies ondersteunt. Wij krijgen graag een precieze uiteenzetting van de Nederlandse positie tijdens de onderhandelingen en een stand van zaken van de voorbereiding op de conferentie van mei.

Ook ten aanzien van de toetreding van de EU tot het EVRM lijkt het Verenigd Koninkrijk zand in de machine te strooien. Klopt deze indruk en zo ja, wat is daarop dan de reactie van de Nederlandse regering? De regering noemt de huiver van de niet-EU-lidstaten voor een dreigende blokvorming door de EU-lidstaten. Zij zullen in meerder-

heid altijd hun wil kunnen opleggen aan de rest. Acht de regering deze angst reëel en zo ja, wat doet zij om deze weg te nemen?

Politici dragen een grote verantwoordelijkheid voor het gezag van het Hof. Dat gezag is nodig om de rechtsstatelijke waarborgen in de 47 verdragsstaten te kunnen afdwingen. Met het openlijk bekritisieren van het Hof verliest de regering de geloofwaardigheid om mensenrechtenschendingen in andere lidstaten aan de kaak te stellen. De twee vraagstukken van werklast en inhoudelijke kritiek vormen gezamenlijk een paradox. Enerzijds klaagt een groep mensen, waaronder politici, over de gebrekkige legitimiteit van het Hof; anderzijds wordt het Hof nog steeds overstelpt met klachten. Zouden burgers zich massaal wenden tot een Hof dat ze niet geloofwaardig of gezagvol vinden? Voor het meten van de rule of law lijkt ons niet het standpunt van overheden doorslaggevend, maar dat van burgers die bescherming tegen deze overheden inroepen.

□

De heer **Franken** (CDA):

Voorzitter. Kort na de Tweede Wereldoorlog, die leidde tot 47 miljoen burgerslachtoffers en waarin de Holocaust plaatsvond, dat wil zeggen kort na een ongekend dieptepunt inzake alle menselijke waardigheid en rechten, stelde de beroemdste conservatieve voorganger van de huidige Britse minister-president, Winston Churchill, voor om tot een verenigd Europa te komen met gemeenschappelijke instellingen. Alleen daarmee zou een nieuwe oorlog kunnen worden voorkomen. Het resultaat was dat er al enkele jaren later een Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens werd gesloten met een catalogus van mensenrechten en de instelling van een Europees Hof, dat individuele rechtsbescherming zou kunnen bieden wanneer de nationale middelen zijn uitgeput om te voorkomen dat er een terugval zou plaatsvinden naar de ondemocratische praktijken in de jaren dertig en veertig van de vorige eeuw.

Dit verdrag is nog steeds brandend actueel en de betekenis van het Hof als een belangrijke katalysator voor een goede borging van de rechtsstaat in heel Europa is evident. Toch zijn er problemen aan de orde en worden er kritische vragen gesteld. De huidige situatie geeft aan dat het functioneren van het Hof voor de lange termijn niet afdoende is geborgd vanwege het grote aantal aanhangig gemaakte zaken, waardoor een aanzienlijke werkachterstand is ontstaan en bovendien in een toenemend aantal gevallen voorlopige maatregelen worden getroffen. Daarnaast is inhoudelijke kritiek te horen. Met name zou het beginsel van subsidiariteit sterker moeten worden benadrukt en in verband daarmee dient het Hof een ruimere margin of appreciation te laten aan de nationale overheden.

Ik begin bij de inhoudelijke kritiek, maar daaraan voorafgaand wil ik graag benadrukken dat diverse kritische scribenten hun kritiek steeds ophangen aan een klein aantal, altijd dezelfde, voorbeelden. Van enige representativiteit, waaruit een vermindering van de achting voor het Hof door de burger zou kunnen worden afgeleid, is geen sprake. Wanneer de regering de uitspraken van deze scribenten onderschrijft, zou ik graag een empirische onderbouwing willen zien. Voor zover het huidige debat voortkomt uit onvrede over enkele ongewenste of slechte uitspraken van het Hof, is dat niet voldoende om de posi-

Franken

tie van het Hof als zodanig ter discussie te stellen of om te pleiten voor een radicaal andere politieke benadering van het Hof. Ik wil in ieder geval vaststellen dat in onze staatsopbouw met een scheiding van machten de discussie over de werkverdeling tussen rechter en wetgever/bestuurder niet democratie tegenover mensenrechten moet stellen. Wel moeten we erkennen dat mensenrechten ook een politieke aard en strekking hebben. Mensenrechten zijn immers de rechten van minderheden tegenover meerderheden. De kern is juist om een dictatuur van de democratische meerderheid te voorkomen. Naast het formuleren van waarborgen in de wetgeving ligt hier bij uitstek een taak voor de onafhankelijke rechter. De rechter toetst aan normen, die de uitkomst zijn van een democratische besluitvorming, maar hij toetst onafhankelijk van die democratische meerderheid.

Daarbij is van belang dat in de laatste eeuw steeds meer maatschappelijke vraagstukken een grensoverschrijdend karakter hebben gekregen. Te denken valt aan lucht- en waterverontreiniging, de problematiek van immigratie en asiel, terrorismedreiging en mensenhandel. De oplossing voor deze problemen zal dan ook een grensoverschrijdende dimensie moeten hebben, zodat om nationale oplossingen te stroomlijnen, internationaal recht nodig is. De hantering daarvan zal dan ook onder internationale controle moeten vallen. "Uit empirisch onderzoek blijkt nu dat internationaal toezicht opvallend effectief is als het gaat om het versterken van fundamentele rechtsstatelijke kernbeginselen als respect voor de grondrechten" (Professor Gerards). En "dat geldt niet alleen voor staten waarvan het rechtsstelsel nog niet sterk is ontwikkeld" (idem).

Nu kan het Hof de functie van bewaker van de rechten en vrijheden van individuen, die op nationaal niveau niet worden gegarandeerd, alleen vervullen als het tevens een gezaghebbende interpretatie kan geven van het Verdrag. Daartoe moet de onafhankelijke internationale toezichthouder het verdrag zo nodig dynamisch kunnen interpreteren. De veranderingen met betrekking tot technologie en milieu, de multiculturele samenleving en sociale risico's gaan zo snel, dat de regulering in onze maatschappij niet meer gebeurt door middel van abstracte, algemene en permanente regels – het na de Franse Revolutie opgekomen ideaal om een nachtwakersstaat te vestigen – maar door middel van allerlei soorten regels, soft law, co-regulering enzovoorts, waarbij het vaak niet meer alleen de parlementen zijn die regels stellen.

In die voortdurende evolutie met de daarbij horende gevaren van gebrek aan samenhang, onzekerheden en tegenstrijdigheden worden de algemeenheid van de wettelijke regels en het gelijkheidsbeginsel bedreigd en zelfs aangetast. Wetten toepassen in de zin van de Founding Fathers is daarmee een gevaarlijke illusie geworden. Hier moet de rechter controlerend optreden, in de zin van contre-rôle, tegenspel geven. Bij het dynamisch leven van nu hoort dan een dynamische toezichthouder, ook of juist in een democratie waarin de constituerende elementen niet scherp zijn omschreven, maar steeds in wording zijn en afhankelijk zijn van de context. Die toezichthouder zelf is natuurlijk weer gebonden aan de wettelijke toetsingscriteria.

In dit verband komt het subsidiariteitsprincipe aan de orde. Dit heeft twee aspecten: een procedureel aspect – de noodzaak voor een klager om eerst alle relevante procedures op nationaal niveau te doorlopen – en een materieel aspect, dat inhoudt dat de nationale overheden

in principe beter zijn toegerust om de noodzaak en proportionaliteit van specifieke situaties te beoordelen. Dit betekent dat er een gedeelde verantwoordelijkheid bestaat tussen de lidstaten en het Hof. Deze komt tot uiting in de door het Hof zelf in zijn jurisprudentie geformuleerde margin-of-appreciationdoctrine die, zoals de minister het zegt, inhoudt dat aan de verdragsluitende partijen een zekere beleidsdiscretie wordt gelaten hoe men de in het Verdrag neergelegde rechten en vrijheden garandeert op nationaal niveau, maar het al dan niet toepassen van een marge staat geheel ter beoordeling van het Hof. Het is hiertoe nimmer verplicht. In de politieke discussie over deze doctrine is door een aantal ingezonden stukkenschrijvers naar voren gebracht dat het Hof te restrictief optreedt. Een dergelijke redenering past goed bij staten die nalatig zijn in het implementeren van de uitspraken van het Hof. Die zeggen al gauw dat het Hof zich te veel met interne zaken bemoeit. Maar het Hof probeert, door het hanteren van deze marge de divergentie tussen de wetgeving en de praktijk van de verschillende lidstaten – dat zijn er 47, met in totaal 800 miljoen inwoners – te verkleinen. Het is een voorzichtig streven naar harmonisatie en het betreft zeker niet het zetten van algemene standaarden. De marge zal ook variëren. Gaat het om het recht op leven of het verbod van marteling, dan zal de marge afwezig zijn. Daarover bestaat immers wel consensus in Europa. In gevallen waarin die consensus niet bestaat – ik denk aan publieke veiligheid en ethische kwesties – moet die margin of appreciation groter zijn en dat blijkt ook zo te zijn. De CDA-fractie is dan ook van mening dat het Hof erin slaagt op deze manier judicial activism te voorkomen. Het beperkt immers zelf de omvang van de toetsing, die de tekst van het Verdrag mogelijk zou maken.

De regering geeft een drietal concrete punten aan waarbij van een onjuiste benadering van het subsidiariteitsbeginsel dan wel van de margin of appreciation sprake zou zijn. Het betreft ten eerste: het Hof zou ten onrechte beslissingen ex nunc geven. Ten tweede: het Hof zou de waardering van feiten of de belangenafweging die is gemaakt in de nationale procedure niet in voldoende mate respecteren. Ten derde: de de-minimisregel, die sinds 2010 is gecodificeerd, is nog niet tot ontwikkeling gebracht.

Het eerste punt van die beslissingen ex nunc wordt, zo lees ik, in het antwoord op de schriftelijke vragen gecorrigeerd. De regering zegt immers dat als een nationaal gerecht bij de belangenafweging "uiteindelijk" gebruik heeft gemaakt van de Straatsburgse criteria, deze afweging door het Hof moet worden gerespecteerd. Dat antwoord lijkt mij juist en zo gebeurt het ook. Hiermee vervalt dit kritiekpunt.

Het tweede punt wordt ook in het schriftelijke antwoord teruggenomen. Natuurlijk moet, net als een cassatierechter, een internationaal hof dat tot taak heeft een rechterlijke toetsing te verrichten, niet meer de feiten van de eerste aanleg gaan onderzoeken, tenzij er sprake is van een duidelijke fout of iedere motivering ontbreekt. Voorbeelden van onvoldoende respect voor de nationale rechterlijke uitspraak worden niet gegeven. Daarom is dezerzijds uitdrukkelijk gevraagd, collega Schrijver noemde dit ook.

Het derde punt betreft een heel "verse" bepaling, die eigenlijk pas in juni 2012 betekenis krijgt. Het is een redelijk voorstel om de de-minimisregel uit te bouwen, maar de huidige situatie betreft geen "bewijs" van de door de regering geponeerde stelling.

Franken

De conclusie uit het voorgaande is dat er geen steekhoudend inhoudelijk argument ter tafel is gekomen om, gelet op de actuele jurisprudentie van het Hof, meer ruimte te bepleiten voor de margin of appreciation van verdragspartijen bij de invulling van de normen van het EVRM. Ik heb een motie in petto om deze stellingname te markeren.

Ik kom bij de werkachterstand en de efficiency van de procedure. De werkachterstand is een serieus probleem. Die achterstand heeft tot gevolg dat er repetitive cases komen en de mogelijkheid wordt gestimuleerd om verzoeken tot voorlopige maatregelen in te dienen. Daarbij is nog steeds van belang om vast te stellen dat meer dan 90% van de aangebrachte zaken kennelijk ongegrond of niet-ontvankelijk zal worden verklaard. De oorzaak van deze achterstand ligt niet bij het Hof. Al jaren geleden werd het ontstaan van deze achterstand voorspeld, maar de mogelijkheid om dit probleem op te lossen, via de acceptatie van Protocol 14, is langdurig door een enkele lidstaat geblokkeerd. Door de houding van een enkel lid wordt zo het functioneren van het Hof voor alle overige lidstaten gefrustreerd. Ik wil de regering daarom vragen of de aanpassing van procedurele maatregelen, die louter en alleen de efficiëntie van de afdoening van zaken betreffen, niet door een wijziging van het Procesreglement kan plaatsvinden, zonder dat daarvoor instemming van alle lidstaten nodig is. De regering spreekt in dit verband over een "statuut". Daarmee wordt, vermoed ik, een ruimer doel nagestreefd dan alleen een verbetering van de efficiëntie door een betere verdeling van de werkzaamheden.

Wij veronderstellen dat het organiseren van een pilot-judgementprocedure – ik vraag mij trouwens af of dit niet al gebeurt, of het Hof dat niet al doet – het geven van advisory opinions, de afdoening van "kloonzaken" en het filteren met behulp van assistent-rechters, die onder de verantwoordelijkheid van een "gewoon" lid van het Hof opereren, alleen mogelijk zijn wanneer een nieuw protocol als supplement op het verdrag zal worden vastgesteld. Is de regering van mening dat er voldoende draagvlak voor deze voorstellen bestaat? En zal de regering zich ervoor inzetten om deze verbeteringen te realiseren? Is in dit verband het werken aan een geheel nieuw fenomeen als een statuut, dat een gedeelte van de bepalingen uit het verdrag bevat, niet te hoog gegrepen?

De regering heeft verder voorgesteld een toegangs-drempel te willen instellen om klagers tot reflectie te manen voordat zij een klacht indienen bij het Hof. Daarbij zou sprake moeten zijn van een reëel griffierecht, dat is gekoppeld aan de daadwerkelijke kosten van de behandeling van het klaagschrift. Ik vraag mij af of dit werkelijk een realistisch, om niet te zeggen reëel, voorstel is. Graag ontvangen wij een nadere onderbouwing om te kunnen beoordelen of hier sprake is van een, vanuit een mensenrechtenstandpunt geoorloofd en tevens effectief, middel.

Het beboeten van klagers die meermalen een ongegronde klacht hebben ingediend, lijkt de CDA-fractie een heilloos voorstel. Ook het nemen van disciplinaire maatregelen tegen advocaten, die een soort misbruik van procesrecht plegen, lijkt niet erg reëel. Graag ontvangen wij een toelichting hierop.

Mijn fractie waardeert de hele serie andere voorstellen die in de brief van 3 oktober van het vorige jaar zijn opgenomen, die de regering geeft om de werkwijze van het Hof te verbeteren. Wij waarderen ook de constructieve opstelling die uit deze brief blijkt. Wel hecht mijn fractie er zeer aan dat de regering stappen zet in het Comité van

Ministers om de tenuitvoerlegging van de uitspraken van het Hof te verbeteren. Het comité reageert uiterst zwak met betrekking tot dit onderwerp. Ik vraag nog een toelichting over de mogelijke sancties en de wijzen van tenuitvoerlegging daarvan; datzelfde comité moet daar immers op toezien. Voor de staten die met de implementatie nalatig blijven, is de huidige discussie over het functioneren van het Hof dan ook een welkome aangelegenheid, want die leidt de aandacht af van hun eigen falen.

Ten slotte zijn er drie acties die de politici in Europa zouden moeten oppakken. Ten eerste zouden de nationale overheden de uitspraken van het Hof snel en effectief moeten implementeren en daarbij de autoriteit van het Hof voor wat betreft reeds besliste zaken, de res interpretata, moeten accepteren. Ten tweede zouden de nationale overheden steeds moeten controleren of hun regels in overeenstemming zijn met de tekst van het verdrag. Ten derde zouden de nationale overheden het Hof een realistische kans moeten geven om zijn autoriteit en kwaliteit te behouden. Daartoe zou iedere lidstaat in ieder geval de kosten van zijn "eigen" rechter moeten betalen.

Mijn conclusie is dat de gesignaleerde problemen niet te wijten zijn aan de rechterlijke macht, maar aan de wetgever en het bestuur. Met andere woorden: de politici moeten de hand nu in eigen boezem steken.



De heer **Van Boxtel** (D66):

Voorzitter. Ik dank de leden van het kabinet voor hun bereidheid tot deelname aan dit, buitengewoon waardevolle, debat. Er zijn tienduizenden verdragen in de wereld, honderden internationale organisaties en tientallen verdragen betreffende de mensenrechten. Maar er is maar één verdrag dat aan 820 miljoen Europeanen van de Oer- tot Ierland en van de Noordpool tot Cyprus het recht geeft om naar een hof te stappen en wanneer dat nodig is bescherming te vragen tegen hun eigen staat: het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Het is uniek in de wereld. Als wij het vandaag hebben over hervorming van het Europees Hof, zijn voor D66 dan ook de belangrijkste vragen: hoe beschermen wij die verworvenheid; hoe werken wij in de toekomst aan een nog betere bescherming van mensenrechten; en voor deze Kamer de hoofdvraag, hoe kan Nederland daarin zijn leidende rol vasthouden?

Dit debat heeft als officiële aanleiding de werklust van het Hof; die is te groot en het kabinet wil dat oplossen door griffiers zaken te laten beoordelen, door – we kennen dat inmiddels van het kabinet – kostendekkende griffierechten in te voeren, door het Hof te laten stoppen met het beoordelen van feiten en door meer politieke sturing vanuit het Comité van Ministers. Die vier voorstellen maken alle vier de rol van het Hof kleiner, terwijl die 150.000 aanhangige zaken helemaal niet het probleem op zich zijn. Het zijn namelijk allemaal klachten van Europeanen die zich voelen aangetast in hun grondrechten. En Nederland is een steeds grotere leverancier van die klachten: in 2008 kwamen nog 385 klachten uit Nederland, vorig jaar scoorden wij er reeds 798. Dat is meer dan een verdubbeling, en dat in slechts één zittingstermijn van de Eerste Kamer.

De Amsterdamse hoogleraar mensenrechten Ernst Hirsch Ballin verklaarde deze ontwikkeling als volgt: "Wie nagaat welke uitspraken van het Hof in de kritiek op het Hof centraal staan, valt op dat deze precies onderwerpen

Van Boxtel

betreffen waarlangs de nieuwe politieke scheidslijnen verlopen: veiligheid, identiteit en migratie"; aldus diens bijdrage in de recente bundel van *Amici Curiae*. In duizenden van deze 150.000 gevallen zullen lidstaten door het Hof terechtgewezen worden. En dát is het probleem: de grondrechten worden in de nationale rechtsordes nog lang niet optimaal beschermd. Zolang dat niet het geval is, moeten we niet proberen de rol van het Europees Hof te beperken, maar moeten we juist onze energie steken in het versterken van de bescherming van mensenrechten buiten de rechtszalen, in de lidstaten van de Raad van Europa zelf.

Wat D66 betreft kiest Nederland, als land van vrede en recht, voor een leidende rol. En dat leiderschap moet dan ook echt leadership by example zijn: het voorbeeld geven door een land te zijn dat de grondrechten zelf weet te beschermen en niet steeds de grenzen opzoekt van het Europees Verdrag. En hoewel het kabinet in zijn brief suggereert dat Nederland het braafste jongetje van de Europese klas is, wordt ons land de laatste jaren toch regelmatig op de vingers getikt. In de Sanomazaak oordeelde het Hof dat het journalistiek verschoningsrecht in Nederland niet afdoende is gewaarborgd: Sanoma werd gedwongen om via vrije nieuwsgaring verkregen foto's af te staan. Ook in de Voskuilzaak werd Nederland veroordeeld voor het gijzelen van Spitsjournalist Voskuil; een schending van het beroepsgeheim van de journalist. En op 10 januari nog werd Nederland terechtgewezen omdat een vluchteling geen effectief rechtsmiddel was gegund. Het ging om een Afghaanse vluchteling, zijn vrouw en kinderen hadden al een permanente verblijfsvergunning in Nederland. Hijzelf kon de € 830 leges voor zo'n vergunning niet betalen; dat kan immers niet uit een bijstandsuitkering waarvan hij zijn gezin moest onderhouden. Van Nederland mocht hij daarom geen aanvraag doen. Het Europees Hof heeft ervoor gezorgd dat deze vluchteling zijn recht kon halen.

Nu wil het kabinet ook voor het Europees Hof zogenaamde "reële griffierechten" gaan invoeren. Als dat gebeurt zal de volgende vluchteling met een bijstandsuitkering natuurlijk niet meer naar het Europees Hof kunnen stappen. Hij zal het land uitgezet worden en in het geval van deze Afghaan ook nog eens gescheiden van zijn gezin verder moeten leven. Dat maakt effectieve bescherming van het Recht op Familieleven, artikel 8 van het EVRM, een heel stuk moeilijker, zelfs in Nederland. Kostendekkende griffierechten zijn dus geen leadership by example, het is het wegbezuinigen van het klachtrecht. Nederland kan dit soort veroordelingen voorkomen. Niet door de rol van het Europees Hof in te perken, maar op een veel betere manier door niet te knabbelen aan de fundamenten van het EVRM.

In de brief van de minister werd nog gemeld dat uit Nederland evenveel klachten komen als uit San Marino. Maar in reactie op de vragen van de SP-fractie gaf het kabinet aan dat Nederland in klachten per inwoner vorig jaar 32ste van de 47 landen was. 32ste van de 47: dat is dus nog wel het linkerrijtje, maar toch echt in de middenmoot. We moeten Duitsland, Engeland, Frankrijk, België en zelfs Albanië voor laten gaan. Sinds 2006 is het aantal klachten uit Nederland verdubbeld. Nederland als middenmoter op het gebied van mensenrechten, daar kan het kabinet toch niet tevreden mee zijn? Wij staan hier per slot van rekening in de Internationale Stad van Vrede en Recht. Hebben de ministers een plan om Nederland weer een voorbeeld te maken van een land waar de mensenrechten gewaarborgd zijn?

Het volgende over het budget. Bij de expertmeeting in de Eerste Kamer is uitgebreid gesproken over allerlei maatregelen die de rol van het Europees Hof beperken en daarmee het stuwmeer aan klachten kunnen doen afnemen. Het leek wel een organisatieadviesbijeenkomst. Wat slechts kort ter sprake kwam, is het feit dat wij met het Europees Hof voor de Rechten van de Mens voor een dubbeltje op de eerste rang zitten. Het totale werkbudget van het Hof is 59 mln., oftewel 8 eurocent per inwoner. Het Hof van Justitie van de Europese Unie, met 2300 aanhangige zaken, bedraagt 341 mln. Het Internationaal Strafhof werkt met 103 mln. aan een drietal lopende procedures. De vraag dringt zich op: wat hebben wij eigenlijk over voor mensenrechten?

De Raad van Europa heeft sinds de jaren negentig zijn budget in feite bevroren, maar daarmee is bewust gekozen voor het laten ontstaan van het huidige klachtenstuwmeer. Zoals de president van de Hoge Raad zei: de toename van het aantal klachten is een onvermijdelijke consequentie van de toetreding van een groot aantal nieuwe democratieën in de afgelopen twintig jaar. En juist voor die landen, waar ook in absolute zin de meeste klachten vandaan komen, werkt het Europees Hof als een hefboom om de waarborging van mensenrechten gaandeweg te verbeteren. Het feit dat een zo groot aantal klachten uit die nieuwe democratieën zijn weg vindt naar Straatsburg, is in feite het grootste compliment voor het Hof. Het kabinet erkent dat in zijn reactie op vragen van D66. Wij zitten dus voor een dubbeltje op de eerste rang, maar toch wil het kabinet de Nederlandse bijdrage aan de Raad van Europa nog eens gaan terugschreeven. Wij genieten de beste bescherming van grondrechten van alle regio's in de wereld voor 8 eurocent per inwoner, maar het kabinet "wants his money back". Laat de eerste bijdrage aan het werk van het Europees Hof nu eens zijn dat Nederland niet bezuinigt op mensenrechten. Ik hoor hierop graag een reactie van de bewindslieden.

Ik kom te spreken over het principe van de eigen huishouding van het Hof. Wat D66 betreft, praat de politiek niet tot in detail over de werkwijze van het Europees Hof. Ja, er liggen nog veel zaken te wachten op behandeling, maar het Hof heeft al laten zien zelfs zonder extra middelen de productie te kunnen verhogen. Met het Veertiende Protocol en enkelvoudige kamers is de productie flink opgevoerd: een stijging van 27%. Het laatste halfjaar is het aantal aanhangige zaken al flink teruggelopen. Dat is gebeurd omdat het Hof in het kader van het Veertiende Protocol meer vrijheid kreeg; het kan met enkelvoudige kamers de ontvankelijkheid beoordelen. Delen van de griffie zijn specifiek bezig met zaken uit Rusland, Roemenië en Turkije. Als wij het Hof nu meer ruimte zouden geven, kunnen bijvoorbeeld ook meer complexe zaken door kamers van drie of vijf rechters beoordeeld worden in plaats van de huidige zeven. In plaats daarvan wil het kabinet echter actieve bemoeienis inbouwen met de werkprocessen van het Hof, door beboeting van klager en verplichte procesvertegenwoordiging. Gelukkig zijn die proefballonnen niet in de concepttekst van Brighton terecht gekomen. Wil het kabinet die ideeën daar nog wel gaan bepleiten?

Het kabinet wil ook nog door griffiemedewerkers klachten laten afdoen. Dat vindt D66 echt onbegrijpelijk. Waar hebben we een rechter voor? Wat houdt het klachtenrecht in als 94% van de klachten straks niet eens meer onder de ogen van een rechter komt? Vorige week waarschuwden de juristen Silke Praagman en Nienke Doornbos voor de

Van Boxtel

groeïende macht van de griffies, die in feite een ongecontroleerde schaduwmacht binnen de rechtbanken kunnen gaan vormen. Naast onbegrijpelijk is dit voorstel ook paradoxaal. Want in de reactie van het kabinet op de gestelde vragen stond het volgende antwoord: "Bij de versterking van de algemene capaciteit van het Hof om zaken af te doen, moet worden bedacht dat het Hof zelf heeft aangegeven dat de huidige bottleneck niet gelegen is bij de rechters, maar bij de griffie. Met andere woorden: de huidige bezetting van de griffie kan niet genoeg werkvoorraad produceren voor het bestaande aantal rechters." Oftewel: het probleem ligt niet bij de hoeveelheid rechters, maar bij de overbelasting van de griffie. En wat stelt het kabinet nu voor? Om de griffie zelf de ontvankelijkheid van zaken te laten beoordelen. Daarmee wordt de griffie volledig verantwoordelijk voor de eerste fase van het klachtenproces: mij dunkt een flink stukmeer aan extra werk voor de griffie. Hoe moeten wij dat nu rijmen met de constatering van het kabinet dat juist bij de griffie een personeelstekort bestaat?

Voorzitter. Het zo diep ingaan op de werkprocessen van het Hof voelt voor D66 – ook om deze reden – als misplaatst. Het is geen taak van politici. Als het even mogelijk is, dienen wij het Hof zelf toe te vertrouwen hun werkprocessen beter en efficiënter in te richten zodat de scheiding van de drie machten, de trias politica, ook hier bestaat uit drie Chinese muren. Het kabinet lijkt meer te voelen voor gezellige tuinhokjes, zodat over de heg die de scheiding der machten vormt, de politiek haar buurman regelmatig van welgemeend advies kan dienen en zo nodig verwenningen kan toeschreeuwen. Wij horen graag of het kabinet voelt voor de mogelijkheid om vanuit Nederland meer juridische hulp richting de griffie te sturen, om die voorselectie te doen.

Voorzitter. Ik kom te spreken over de onafhankelijkheid van het Hof ten opzichte van het Comité van Ministers. Wij zijn gelukkig met het feit dat in de concepttekst van de Brightondeclaratie duidelijk gemaakt wordt hoe belangrijk het Comité van Ministers is bij het borgen van de jurisprudentie van het Hof in de nationale rechtsordes. Het aanspreken van de lidstaten en het bieden van hulp behoren wat D66 betreft tot de belangrijkste taken van het Comité en Brighton kan die rol verstevigen.

Tegelijkertijd zijn veel omfloerste woorden gebruikt die uitdrukken dat het kabinet ook een steviger "politieke aansturing" van het Comité wil. Checks-and-balances is daarvan de mooiste. Het kabinet gebruikt die term regelmatig, terwijl de Nederlandse verhouding tussen de politieke macht van parlement en regering enerzijds en de rechterlijke macht anderzijds helemaal niet gestoeld is op checks-and-balances maar op een waterscheiding tussen rechter en politiek. Door rechters voor het leven te benoemen wordt hun onafhankelijkheid ten opzichte van de wetgevende en uitvoerende macht verankerd. De checks-and-balances zitten erin dat parlement en regering samen de wetten maken op grond waarvan de rechters rechtspreken. Vertaald naar het EVRM moge duidelijk zijn dat verdragstekst en protocollen het resultaat zijn van wetgeving door de lidstaten en dat het EHRM op grond daarvan recht hoort te spreken. Het kabinet wil echter dat het Comité van Ministers normen gaat "aanvullen en/of verduidelijken". Oftewel: toenemend politiek toezicht op de rechtspraak van het Hof. Is het kabinet dit ook van plan in de nationale rechtsorde, bijvoorbeeld door na wat het kabinet betreft teleurstellende uitspraken van rechters de wet in kwestie nog eens te verduidelijken? Wat D66 be-

treft houden democratie en rechtsstaat elkaar in evenwicht. Ontevredenheid over een uitspraak van de rechter is daarbij geen reden voor meer politieke bemoeienis. Ik hoor hierop graag een reactie van het kabinet.

Voorzitter. Het kabinet vindt dat het Hof de belangenafweging en de feitenkwalificatie moet overlaten aan de nationale rechter. De Britse premier Cameron zei: "Nationale besluiten moeten met respect behandeld worden." Feit is dat het Hof dat ook doet. Het concept margin of appreciation is door het Hof zelf ontwikkeld. In de zaak A, B en C tegen Ierland maakte het Hof duidelijk dat zelfs de vraag wanneer het leven begint aan de staten wordt overgelaten simpelweg omdat er geen Europese consensus bestaat over het antwoord op die vraag. Het Hof laat dus ruimte als er geen maatschappelijke consensus bestaat over de grondrechten. Het kabinet wil nu echter meer ruimte. Hoe gaat dat eruitzien? Eerder is de M.S.S.-zaak aangehaald. Die betrof een Afghaanse vluchteling die via Griekenland in België terecht kwam. België stuurde hem terug naar Griekenland ondanks dat België wist dat Griekenland geregeld echte politieke vluchtelingen toch uitzet zelfs als in het land van oorsprong hun leven in gevaar is, het zogenaamde "refoulement". Ook was bekend dat Griekenland asielzoekers op straat laat slapen en geen eten of drinken geeft. Nederland heeft in deze zaak geïnterveneerd om België te steunen. Ook andere landen deden dat. Het Hof maakte echter een eigen afweging, de nationale belangen ver overstijgend. Premier Cameron refereerde letterlijk naar asielzaken als aanleiding voor zijn uitspraken over de rol van het Hof. Is deze zaak wat het kabinet betreft een misser van het Hof geweest die opgelost dient te worden door een ruimere margin of appreciation? Kan de minister een voorbeeld geven van een zaak waarin de belangenafweging of de feitenkwalificatie niet deugde?

Voorzitter. Nederland is één van de tien staten die aan de wieg staat van de Raad van Europa. De heer Cox refereerde daar ook al aan. Bij de expertmeeting hoorden wij dat een Nederlandse diplomaat in Turkije onlangs de vraag kreeg: "Wat hoor ik nu, gaat Nederland het EVRM opzeggen?" Dat is natuurlijk niet het geval. Ik haal in dit verband de heer Lawson aan: "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." Met dit citaat geef ik aan dat op ons land een grote verantwoordelijkheid rust. Nederland kan in Brighton twee dingen gaan doen. Ten eerste: samen met de Britse premier proberen om het Hof terug in zijn hok te sturen en allerlei filtermechanismen bepleiten die ervoor zorgen dat klachten uit Tsjetsjenië en Zuidoost-Turkije slechts bij uitzondering nog hun weg kunnen vinden naar Straatsburg. Ten tweede: in lijn met een vijftigjarige trotse traditie de vervolmaking van internationale mensenrechten bepleiten, door het Hof ondersteuning te bieden bij de zaken die voorliggen, de scheiding der machten nog eens duidelijk te onderstrepen en Nederland voorop te laten gaan in het dagelijks werken aan borging van de mensenrechten in alle lidstaten van de Raad van Europa. Ik hoor hierop graag een reactie.

Voorzitter. Kern van onze inbreng is dat Nederland zich met die vijftig-, zestigjarige traditie vol moet blijven inzetten voor het belang van het handhaven van de men-

Van Boxtel

senrechten. Ik overweeg daarover een uitspraak aan de Kamer voor te leggen, afhankelijk van de reactie van het kabinet. Ik kan het niet zo mooi zeggen als een minister van Staat. Mij rest dan ook slechts een citaat aan te halen waar het kabinet wijsheid uit kan putten. Het is ontleend aan de vorige week uitgegeven verzamelde geschriften van Hans van Mierlo. Hij zegt in een van zijn lezingen: "Bouwen aan Europa, het blijft zoets als muziek maken, steeds op zoek naar de juiste toonzetting. Ook dissonanten hebben daarin hun functie. Als die maar oplossen!"

Ik kan het niet zo mooi zeggen als een minister van staat en dus rest mij slechts, een citaat aan te halen waaruit het kabinet wijsheid kan putten. Het is ontleend aan de vorige week uitgegeven verzamelde geschriften van Hans van Mierlo. In een zijn lezingen heeft hij gezegd: "Bouwen aan Europa, het blijft zoets als muziek maken, steeds op zoek naar de juiste toonzetting. Ook dissonanten hebben daarin hun functie, als die maar oplossen."



Mevrouw Broekers-Knol (VVD):

Voorzitter. Wij spreken vandaag in dit beleidsdebat over een belangrijk onderwerp – het is al eerder gezegd vandaag – namelijk het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en daarmee over het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens, het EVRM. Ook de toetreding van de Europese Unie tot het EVRM komt aan de orde. Over dat laatste onderwerp spraken wij al met de regering bij gelegenheid van de algemene Europese beschouwingen in april 2010, naar aanleiding van de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, in welk verdrag is opgenomen dat de Europese Unie zal toetreden tot het EVRM. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens kwam aan de orde bij de Algemene Europese Beschouwingen van april 2011. Sindsdien heeft het kabinet, bij monde van de minister van Veiligheid en Justitie, in de brief van 3 oktober jongstleden helder zijn opvattingen verwoord over de hervormingen van het EHRM en de toetreding van de Europese Unie tot het EVRM. Mijn fractie steunt die opvattingen in grote lijnen. Beide onderwerpen, hervormingen EHRM en toetreding van de Europese Unie tot het EVRM, zijn nog eens nader verduidelijkt in het debat met de Tweede Kamer van 1 februari jongstleden en in het antwoord van de minister van Veiligheid en Justitie op vragen van enkele fracties uit deze Kamer.

In het debat van vandaag zal ik namens de VVD-fractie achtereenvolgens de volgende onderwerpen behandelen: de legitimiteit van de wijze waarop het Hof zijn taak opvat met als gevolg een uitdijend verdrag; de werkdruk voor het Hof; de toetreding van de Europese Unie tot het EVRM. Het zal duidelijk zijn dat de onderwerpen 1 en 2, namelijk een meer activistische houding van het Hof en de werkdruk voor het Hof, in zekere mate samenhangen.

De VVD-fractie is een voorstander van het EVRM. Mijn fractie is, met het kabinet, van oordeel dat de betekenis van het EVRM voor Europa groot is. Mijn fractie is eveneens positief over het feit dat er een Europees Hof voor de Rechten van de Mens is om de rechten die in het EVRM zijn geformuleerd te waarborgen. Maar dat wil niet zeggen dat het functioneren van het Hof klakkeloos als gegeven moet worden aangenomen en kritiekloos moet worden benaderd. Integendeel, het is juist een teken dat een instituut als het Hof serieus wordt genomen als aandachtspunten aan de orde worden gesteld en daarover op een volwassen manier gediscussieerd kan worden. Het

kan niet zo zijn dat een discussie over het functioneren van het Hof en in het verlengde daarvan over het EVRM als een vorm van heiligschennis wordt opgevat. Dat miskent de betekenis van het Hof en het EVRM voor de democratische rechtsstaat in de bij het EVRM aangesloten lidstaten.

Het is trouwens goed om de discussie over het Hof nu te voeren, nu de Europese Unie op het punt staat tot het EVRM toe te treden. Het is belangrijk dat de positie van het Hof een stevige is en dat het Hof niet aan geloofwaardigheid en dus gezag inboet doordat het zich in toeneemende mate laat verleiden tot wat wel genoemd wordt "mission creep" en tegelijkertijd ten prooi valt aan onoverbrugbare achterstanden. De voorstellen van de huidige voorzitter van het Comité van Ministers, het Verenigd Koninkrijk, in de conceptversie van de Brighton Declaration on the Future of the European Court verdienen dan ook een positieve benadering.

De heer Van Boxtel (D66):

Ik val mevrouw Broekers snel bij als zij zegt dat niet kritiekloos naar het functioneren van het Hof moet worden gekeken. Ik heb overigens nog geen enkele spreker horen zeggen dat je niets zou mogen zeggen. Niemand bepleit dus heiligschennis. Maar wat is nu uw opvatting over de uitspraken die wij onlangs hebben kunnen lezen van onder anderen de heer Blok, die het had over politici in toga? Deelt u die constatering?

Mevrouw Broekers-Knol (VVD):

De uitspraken van partijgenoten van mij in media komen voor hun verantwoordelijkheid. U moet maar aan hem vragen wat hij ervan vindt. Het is zijn verantwoordelijkheid en die van zijn medestanders. U hebt mijn naam er niet bij gezien. Daar moet u het mee doen.

De heer Van Boxtel (D66):

Uit dit mooi verpakte antwoord mag ik afleiden dat u het ook niet deelt?

Mevrouw Broekers-Knol (VVD):

U leidt er maar uit af wat u het beste uitkomt.

De heer Van Boxtel (D66):

U zegt dus niet nee? Zegt u maar ja.

Mevrouw Broekers-Knol (VVD):

Ik zeg u dat het een stuk betreft dat geschreven is door een partijgenoot en partijgenoten van mij – ik heb het nu over het laatste stuk in NRC Handelsblad – en dat is voor hun verantwoordelijkheid.

Voorzitter. Ik was gebleven bij de voorstellen van de huidige voorzitter van het Comité van Ministers. Deze verdienen een positieve benadering. Kan de regering inzicht geven in de stand van zaken met betrekking tot de Brighton Declaration? Wat zijn de verwachtingen van de regering over de Declaration met betrekking tot de uitkomst ervan op de ministeriële conferentie van medio april aanstaande? Wat is de inzet van de Nederlandse regering?

Dan kom ik nu op de legitimiteit van de wijze waarop het Hof zijn taak opvat met als gevolg een uitdijend verdrag. Ik begin met de subsidiariteit. Het is een belangrijk recht dat sinds 1998 individuen de mogelijkheid hebben om bij het Hof te klagen over grondrechtenschendingen. De primaire taak tot het beschermen van grondrechten berust echter bij de nationale autoriteiten. Het Hof

Broekers-Knol

heeft een subsidiaire taak en dient zich terughoudend op te stellen. Het Hof komt pas in beeld nadat de nationale rechtsmiddelen zijn uitgeput. Het Hof is nooit bedoeld geweest als een soort automatische vierde instantie en mag dat ook niet worden. Het Hof is opgericht om te oordelen of de nationale wetgeving van een partijstaat overeenstemt met het EVRM.

Mevrouw Strik (GroenLinks):

U geeft aan dat het Hof geen automatische vierde instantie mag worden. Wat betekent dit voor regeringen? Wij hebben hier de uitspraak van de Hoge Raad in de SGP-zaak. Die is klip-en-klaar. De regering heeft tot nu toe gezegd: wij wachten liever de uitspraak van het Hof af. Is dat nu juist een manier om het Hof te behandelen als een automatische vierde instantie?

Mevrouw Broekers-Knol (VVD):

De regering wacht af wat het Hof ervan zegt. Misschien is het zo in deze zaak, maar in principe is onze opvatting dat het Hof in zijn algemeenheid überhaupt niet die vierde instantie moet zijn waar men naartoe mag als de nationale rechtsmiddelen zijn uitgeput. Het kan niet zo zijn dat er een soort nieuwe cassatiemogelijkheid zou zijn, maar dan in Straatsburg.

Mevrouw Strik (GroenLinks):

Vindt u dan niet dat de regering consequent zou moeten zijn als het deze houding aanneemt en gewoon uitspraken van de Hoge Raad moet uitvoeren?

Mevrouw Broekers-Knol (VVD):

Ik denk dat u daar een goed punt hebt.

Voorzitter. Ik was in mijn betoog gebleven bij de opmerking dat de nationale wetgeving van een partijstaat moet overeenstemmen met het EVRM. Dit betekent dat het Hof zich steeds moet afvragen of de aan hem voorgelegde schending inderdaad een schending is van de in het EVRM vastgelegde fundamentele grondrechten. Dit betekent naar het oordeel van de VVD-fractie dat het Hof verplichtingen uit het EVRM niet dusdanig ruim kan interpreteren dat in feite nieuwe normstelling optreedt. Die beleidsvrijheid behoort toe aan de nationale wetgever. Dit betekent dat het Hof moet gaan werken met de sinds 2010 in het verdrag vastgelegde de-minimisbenadering: gaat het om een wezenlijke zaak, een wezenlijk nadeel? Voor de goede orde: de volledige Romeinsrechtelijke uitdrukking is "de minimis non curat praetor", oftewel: over onbelangrijke zaken oordeelt de hoogste rechter niet. Ik zeg het maar even voor de helderheid.

De VVD-fractie meent dat het Comité van Ministers als politiek orgaan een verantwoordelijkheid heeft om het Hof behulpzaam te zijn met het bieden van richtsnoeren om de definities van in het EVRM vastgelegde grondrechten af te bakenen. Hoe beoordeelt de regering dit? Voorziet de Brighton Declaration in een actievere opstelling van het Comité van Ministers op dit punt?

Het EVRM wordt opgevat als een living instrument. De rechters in Straatsburg hanteren een dynamische interpretatiemethode, vanuit de gedachte dat het verdrag ook toepasbaar moet zijn in het hier en nu. In haar oratie van 3 november 2011 met de titel Het prisma van de grondrechten noemt Janneke Gerards drie aanknopingspunten die door het Hof, met het oog op de dynamische interpretatiemethode, worden gebruikt om hardere, objectievere criteria te stellen voor het afbakenen van wat wel en wat

niet onder een door het EVRM gewaarborgd grondrecht valt.

Een van die aanknopingspunten is de zogenoemde consensusmethode, waarbij Gerards verwijst naar de methode die door Wiarda wordt omschreven in zijn boek Drie typen van rechtsvinding. De consensusmethode houdt in dat een rechter bij zijn interpretatie zo goed mogelijk moet aansluiten bij "objectieve normen, beginselen en rechtsovertuigingen geldend in de rechtsgemeenschap waarin hij leeft en werkt". Een ander aanknopingspunt is de door het Hof gebruikte redenering naar analogie. Juist die laatste methode bergt het gevaar in zich dat het Hof in vervolg op eerdere uitspraken door naar analogie te redeneren te snel meent dat het zich over een bepaalde zaak kan buigen, zie bijvoorbeeld de uitspraken van het Hof over het sociale zekerheidsrecht als eigendomsrecht. Wat de consensusmethode betreft is het ernstig de vraag of die consensus eenduidig onder 47 verdragsstaten met omstreeks 800 miljoen inwoners kan worden vastgesteld en of het Hof zich daarbij dan niet noodzakelijkerwijs een te grote vrijheid moet toemeten, teneinde een al dan niet vermeende consensus te kunnen vaststellen.

Ook met het oog op het EVRM als living instrument zou het Comité van Ministers naar het oordeel van de VVD-fractie richting Hof een rol kunnen spelen door meer richtsnoeren vanuit de politiek aan het Hof te geven. Daarmee wordt voorkomen dat het Hof zich kan loszingen van de politieke en maatschappelijke werkelijkheid in de nationale staat. Hoe beoordeelt de regering dit?

In haar oratie bepleit Gerards dat het Hof een procedurele toets moet uitvoeren, voordat het Hof een zaak in behandeling neemt. Dit betekent dat het Hof moet nagaan of de gewraakte maatregel in de nationale staat op een zorgvuldige manier is voorbereid en of er voldoende rechtsbeschermingsmogelijkheden zijn geweest.

De heer Kox (SP):

Mevrouw Broekers zegt nu dat het Comité van Ministers ervoor zou moeten waken dat het Hof losgezongen raakt van de werkelijkheid in de lidstaat waarover geoordeeld wordt. Dat moet natuurlijk, daar zijn wij het over eens. Maar is er nu werkelijk diepgaande twijfel aan het functioneren van het Hof op dat punt?

Mevrouw Broekers-Knol (VVD):

Ik probeer duidelijk te maken dat er met de consensusmethode en met het redeneren naar analogie enorm prudent moet worden omgegaan. Dat vond ik heel inspirerend aan de oratie van Janneke Gerards. Ik heb ook niet gezegd dat het Comité van Ministers daarvoor moet waken, maar dat het Comité van Ministers samen met het Hof kan voorkomen dat het Hof te veel losgezongen raakt. Dat heb ik gezegd. Ik heb het niet zo sterk gezegd als de heer Kox nu deed.

De heer Kox (SP):

Ik ben het ook helemaal met u eens, denk ik. Wij moeten ons echter ook realiseren dat we deze discussie niet tussen Nederland en het Hof voeren. Daar gaat het niet over. Het gaat over de vraag of Europa in staat is om haar conventiemethodiek te handhaven. Als wij zeggen: er moet voor gezorgd worden dat het Hof niet losgezongen raakt van de situatie in een lidstaat, dan horen ze dat in Rusland, in Oekraïne en in Turkije ook, waar men keer op keer zoekt naar argumenten om uit te komen onder wat men daar als het juk van het Hof ervaart. Moeten we niet ex-

Broekers-Knol

tra voorzichtig zijn, omdat we weten hoe een en ander geïdentificeerd kan worden?

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD):

Ik verwacht dat het Comité van Ministers, waarin ook deze lidstaten hun vertegenwoordiger hebben, een verstandige aanpak heeft. Dat is natuurlijk mijn grondgedachte. Als u zegt: in die landen gaat het fout lopen en met de ministers uit die landen die in het Comité van Ministers zitten, valt ook niets te beginnen, dan zitten we in een situatie waarin je niet meer weet waar je terecht zult komen. Ik ga er echter van uit dat er in het Comité van Ministers verstandig wordt gesproken over de punten die daar aan de orde zouden moeten komen.

De heer **Kox** (SP):

U hoort mij natuurlijk niet zeggen dat ministers zomaar wat doen, want ik heb in deze zaal drie ministers in de rug zitten. Het zou ook getuigen van weinig respect voor de ministers. Alleen weten we natuurlijk wel dat het Comité van Ministers de facto een comité van ambassadeurs is en dat die ambassadeurs niet erg soepel zijn in het komen tot oplossingen die voor ons allemaal van belang zijn. Die ambassadeurs zijn vooral nogal straffe verdedigers van de positie van hun eigen land. Het zou mooi zijn als het Comité van Ministers uit ministers bestond, maar dat is natuurlijk niet zo. De Nederlandse regering is meestal goed vertegenwoordigd in het Comité van Ministers, maar dat is een uitzondering. Als wij nu zaken verleggen naar het Comité van Ministers dat de facto een comité van ambassadeurs is, dan vraag ik mij af of we daarmee niet meer risico lopen dan dat we risico bestrijden.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD):

Zouden we dan het Comité van Ministers niet juist meer een Comité van Ministers moeten laten zijn? Anders wordt het voorgesteld alsof de ministers iets beslissen, terwijl dat helemaal niet het geval is. De heer Kox zegt zelf dat die ambassadeurs heel strikt zijn. Ze krijgen een boekje mee met daarin wat ze wel mogen zeggen en wat ze niet mogen zeggen. Misschien zou daar dan een oplossing gevonden kunnen worden.

De heer **Kox** (SP):

Dat ben ik erg met u eens, maar voordat we dat bewerkstelligen, moet er nog heel veel water door de verschillende rivieren van Europa stromen. Het is al sinds jaar en dag zo dat in het Comité van Ministers af en toe een minister verschijnt – nu de minister van Groot-Brittannië – en dat het voor de rest ambassadeurs zijn. Ik maak ze mee in Straatsburg in het Joint Committee en als er één ding over die ambassadeurs te zeggen is, dan is het wel dat ze geen ruimte voor manoeuvres hebben of nemen. Als we zouden kunnen bewerkstelligen dat het Comité van Ministers bestaat uit ministers, dan zouden we een stap verder zijn. Misschien kunnen de bewindslieden ingaan op dat voorstel.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD):

Het zou een mooie oproep zijn aan de regering om het Comité van Ministers meer te laten zijn wat de naam ervan suggereert.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Ik wil u wat preciezer vragen naar de guidelines waarvan u voorstelt dat het Comité van Ministers die aan het Hof

zou moeten geven. Kunt u preciezer aangeven wat die guidelines zouden moeten inhouden?

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD):

Nee, ik ging uit van een Comité van Ministers dat echt uit ministers bestaat. Als het guidelines zijn die ze van huis uit meekrijgen met de mededeling dat ze niet verder mogen gaan, dan schiet het gewoon niet op. Dan is er ook geen discussie in het Comité zelf. Dat blijkt dus in werkelijkheid heel anders te functioneren. Het gaat mij erom dat die ministers met elkaar om de tafel zitten en dat daarvan een consensus komt over hoe dit draait in onze 47 lidstaten, zodat ook het Hof ongeveer weet welke kant het op gaat. Als ik het heb over de consensus waarvan het Hof denkt dat die bestaat in de 47 lidstaten, is die lastig vast te stellen. Misschien kan het Comité van Ministers een mening geven over bepaalde problemen.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Waar die afgrenzing zit met betrekking tot de taken van het Comité van Ministers, luistert natuurlijk heel nauw. U deelt de analyse van mevrouw Gerards, maar zij stelt volgens mij echt niet voor dat het Comité van Ministers voortaan gaat aangeven aan het Hof hoe een bepaald artikel van het verdrag zou moeten worden geïnterpreteerd.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD):

Dat heb ik ook niet gezegd.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Daarom vraag ik ook aan u wat u zich voorstelt bij die guidelines. Als u zich dát niet voorstelt, wat stelt u zich dan wel voor?

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD):

Ik heb het woord guidelines niet gebruikt. Als u guidelines vertaalt in richtsnoeren, dan zou dat misschien hetzelfde zijn. Het gaat mij meer om de discussie met elkaar. We praten over het EVRM als living instrument, in het hier en nu. Ik doel dus niet op de context van 1948, waarin bepaalde bepalingen zijn opgenomen. Het gaat om hoe we dat nu dynamisch moeten interpreteren. Om die dynamiek te verkrijgen, denkt mijn fractie dat er toch wat meer invloed zou kunnen of moeten komen van de politiek, via het Comité van Ministers, of in ieder geval meer dialoog.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

U vindt niet dat de dialoog via de jurisprudentie zou moeten plaatsvinden?

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD):

Ook. De dialoog moet ook via de jurisprudentie plaatsvinden, maar op meerdere vlakken. Ik pleit niet voor alleen maar dialoog via de jurisprudentie. Ik bepleit een wat ruimere dialoog op meerdere fronten, waarbij ik een taak zie liggen voor het Comité van Ministers, dat zou moeten bestaan uit ministers.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Oké, maar dus niet in de zin van richtsnoeren van zus en zo ...

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD):

Nee, geen "u mag dit alleen maar zo lezen". Nee, dat is helemaal niet aan de orde.

Broekers-Knol

De heer **Schrijver** (PvdA):

Voorzitter. Ik luister altijd met heel veel belangstelling naar mevrouw Broekers en ik vond het opvallend dat de SP en de VVD elkaar zo dicht beginnen te naderen. Ik voelde mij toch wat eenzaam aan de kant staan, want ik benader de zaak wat principiëler. Het gaat om de vraag hoe onafhankelijke, onpartijdige oordeelsvorming kan plaatshebben door een rechterlijke instantie. Mijn vraag aan mevrouw Broekers is wat haar ertoe brengt om kennelijk op bepaalde punten meer vertrouwen te hebben in het Comité van Ministers – de ministers van de 47 lidstaten, heel verschillend, die op het niveau van ministers bijeenkomen – dan in een Hof van 47 rechters. De samenstelling van het Comité van Ministers is immers erg sterk aan wisseling onderhevig. In veel landen, zowel in Nederland als in andere delen van Europa, is sprake van een politiek zeer volatiele situatie. Wat kun je daar dan van verwachten, is mijn meer pragmatische vraag.

Mijn tweede vraag is het meest principiële. Het gaat om onafhankelijke, onpartijdige oordeelsvorming over zaken die onder de rechter worden gebracht op basis van een verdrag dat eigenlijk klip-en-klaar is en dat een enorm langdurige jurisprudentie kent. Welk doel wordt er nu mee gediend om vanuit de politiek richtsnoeren te geven?

Ik kom nu op mijn derde en laatste vraag. Als wij dat Europees niveau willen bereiken, in de lijn van VVD-fractievoorzitter Blok in de Tweede Kamer, moeten wij dat op nationaal niveau ook doen. Dat bepleitte men. Ik was blij dat mevrouw Broekers daar afstand van leek te nemen. Het lijkt mij in dezelfde geest om dat dan ook niet te bepleiten op Europees niveau.

Ik wacht met heel veel belangstelling het antwoord van mevrouw Broekers af.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD):

Allereerst – ik heb dat de heer Schrijver niet helemaal horen zeggen – om iedere suggestie in die richting weg te nemen: het is nooit mijn bedoeling geweest dat wordt gesproken met het Hof over zaken die onder de rechter zijn op dat moment. Laat ik daar heel duidelijk over zijn. Het gaat mij erom dat wordt gesproken over wat de opinies over bepaalde zaken op dat moment zijn, dat daar een dialoog over is.

Ik probeer het even uit te leggen naar aanleiding van de wijze waarop de rechterlijke macht in Nederland werkt. Er wordt recht gesproken op basis van de wet. Die wet is tot stand gekomen met een memorie van toelichting en een uitgebreide wetshistorische achtergrond in het parlement, in de Tweede en Eerste Kamer. Als een rechter een zaak voor zijn neus krijgt, zal hij ook die interpretatie en hetgeen daar is gezegd, de memorie van toelichting en alles wat er is gebeurd, gebruiken om de wet te kunnen uitleggen. Dat ontbreekt bij het EVRM. Bij de uitleg van het EVRM als living instrument kan het Hof niet kijken naar een memorie van toelichting die vorig jaar of een halfjaar geleden is geschreven over een bepaalde wetsbepaling. Daar moet iets meer maatschappelijke dialoog over zijn, over hoe het zo langzamerhand gaat en hoe ernaar wordt gekeken. Dat is hetgeen mijn fractie beoogt, niets meer en niets minder.

De heer **Kox** (SP):

De heer Schrijver deed het voorkomen alsof hij mij op betrapte toen ik probeerde na te gaan of ik het wel of niet met mevrouw Broekers eens was. Dat is een normaal element van het debat. Ik ben het liever met mevrouw

Broekers eens zodat wij straks als vrijwel verenigde Kamer een opdracht kunnen geven, of althans een verzoek kunnen richten aan de regering over de wijze waarop zij de conferentie van Brighton ingaat. Ik ben er niet op uit om het toch vooral niet met de VVD eens te zijn. Ik ben het soms ook met de PvdA eens. Ik vond dat een beetje een merkwaardige opmerking. Verder ken ik mevrouw Broekers als een zeer consciëntieus politica in deze Kamer, al een heleboel jaren. Als ik probeer om te kijken waar ik tot overeenstemming kan komen met een ander lid van deze Kamer, vind ik niet dat de heer Schrijver naar de microfoon moet lopen om te zeggen: de SP is het met de VVD eens, dat kan niets zijn. Ik vind dat ik dat even moest melden.

De heer **Schrijver** (PvdA):

Ik zal het even verduidelijken. De heer Kox geeft nu een heel andere strekking aan mijn woorden. Ik voelde mij gewoon een beetje eenzaam in de kou aan de kant staan. Ik wou zo graag ook tot die consensus gaan behoren. Op inhoudelijke gronden kon ik het niet met de heer Kox en mevrouw Broekers eens zijn. Dat wou ik even markeren.

De heer **Kox** (SP):

Hoe kan de heer Schrijver het nu niet met mij eens zijn als ik niet eens een stelling heb ingenomen? Ik heb alleen aan mevrouw Broekers gevraagd hoe zij dat zag en of zij geen groot risico zag in het meer inschakelen van het Comité van Ministers, dat de facto een comité van ambassadeurs is, dan die zaak bij het Hof laten. Mevrouw Broekers heeft haar positie op dat punt verduidelijkt. Daar ben ik blij mee en daar ga ik straks in mijn tweede termijn op in. Als de heer Schrijver behoefte heeft aan warmte, vraag ik hem om er gewoon bij te komen staan. Wij gunnen hem die warmte. Het gaat hier echter vooral om de vraag in hoeverre wij een zo groot mogelijk deel van de Kamer kunnen verenigen. Alleen dan – dat is mijn stellige overtuiging – zal dat effect hebben op het optreden van onze ministers op de conferentie van Brighton. Dat moet het grote politieke doel zijn van dit debat.

De heer **Schrijver** (PvdA):

Met dat laatste ben ik het geheel eens, dus laten wij het daarbij laten. Dat is ook onze inzet.

De heer **Van Boxtel** (D66):

Ik heb nog één vraag aan mevrouw Broekers, omdat het toch iets blijft hangen. Ik wil graag een iets preciezer antwoord. Zij spreekt steeds over een ruimere dialoog tussen het Comité van Ministers ...

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD):

Nee, dat heb ik niet gezegd. Ik heb gesproken over een dialoog.

De heer **Van Boxtel** (D66):

Ik hoorde zelf ook "een ruime dialoog". Ik heb de oratie van mevrouw Gerards ook gelezen en ik heb haar gesproken op een expertmeeting op Buitenlandse Zaken. Ik heb haar toen de expliciete vraag gesteld waartoe haar oratie dient. Zij zei toen tegen mij dat die ertoe dient om tot een betere inhoudelijk organisatorische werkwijze van het Hof te komen. Daar zat geen zinsnede in over het komen tot een soort politieke afstemming tussen het Comité van Ministers en het Hof. Ik leg aan mevrouw Broekers de vraag voor of zij die zienswijze deelt. Als het over een politieke

Broekers-Knol

uitleg van een uitspraak gaat, gaan wij namelijk iets raars doen. Ik hoop dat zij daar echt afstand van blijft nemen, want dat kan nooit de bedoeling zijn.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD):

Een politieke uitleg van een uitspraak van het Hof kan zich alleen maar manifesteren in implementatie van die uitspraak van het Hof in nationale regelgeving.

Ik ga nu verder met mijn inbreng. Ik had net gezegd dat mevrouw Gerards stelt dat het Hof eerst een procedurele toets moet uitvoeren voordat het een zaak in behandeling neemt. Dit betekent dat het Hof moet nagaan of de gewraakte maatregel in de nationale staat op een zorgvuldige manier is voorbereid en of er voldoende rechtsbeschermingsmogelijkheden zijn geweest. Als dat het geval is, zal het Hof zich in beginsel niet over de zaak buigen. De nationale uitkomst wordt geaccepteerd. Deelt de regering die opvatting?

Een en ander brengt met zich dat de nationale staten zich voldoende rekenschap moeten hebben gegeven van de uitspraken van het Hof en deze zo nodig, al naar gelang de nationale context, in hun wet- en regelgeving geïmplementeerd moeten hebben. Ik raak daarmee aan het onderwerp van de margin of appreciation. Naar het oordeel van de VVD-fractie – wij hebben dat al eerder naar voren gebracht – dient de margin of appreciation de verdragsstaten voldoende ruimte te bieden om een uitspraak van het Hof in de nationale context in te passen. Het bezwaar dat daartegen steeds wordt ingebracht is, dat dit juist notoire verdragschenders, zoals Rusland, een excuus geeft om dan ook maar vrijmoedig met de uitspraken van het Hof om te gaan. Dat zou kunnen. Maar somberder wordt het scenario als vanwege de wellicht te krappe margin of appreciation landen als België, het Verenigd Koninkrijk en Nederland de uitspraken van het Hof niet implementeren. Dat zou de notoire verdragschenders een veel mooier excuus geven om de uitspraken van het Hof dan ook maar niet te implementeren. Wij zijn overigens van mening dat het opnemen van bepalingen omtrent de margin of appreciation onder punt C in de verklaring van Brighton een goede zaak is.

Naar het oordeel van de VVD-fractie dient het Hof zich een wijze zelfbeperking op te leggen. Wanneer het Hof dit doet, zal zijn positie als hoeder van de mensenrechten eerder versterkt dan verzwakt worden. Het Comité van Ministers – ik doel dan op echte ministers – moet zich actief inzetten om de betrokkenheid van politici in het waarborgen van de grondbeginselen van het EVRM te verzekeren. Het Hof en het Comité van Ministers hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de naleving van het EVRM.

De heer **Kox** (SP):

Mevrouw Broekers zegt dat het opnemen van de margin of appreciation in de verklaring van Brighton een goede zaak is. Het is een instrument dat ontwikkeld is door het Hof. Er is eigenlijk geen reden om aan te nemen – ik zie daar althans, net als de heer Franken, geen empirisch bewijs voor – dat dit niet goed functioneert. Het is er en het werkt. Wat is het signaal als wij dat gaan opschrijven en straks aan inbrengen in de conventie, dat dit zo moet gaan gebeuren? U moet beide kanten afwegen. U noemde ze ook beide. Maar bent u niet bang dat het expliciet opnemen van een instrument dat het Hof heeft ontwikkeld in de conventie, als een soort recht van de lidstaten, er toch weer toe kan leiden dat de houding van lidstaten

ten opzichte van het EVRM ruimer wordt, in de negatieve zin van het woord? Waarom is opname daarvan in de verklaring en in de conventie nodig als wij een instrument hebben dat al werkt?

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD):

Ik zie het juist als heel positief. De margin of appreciation is door het Hof ontwikkeld en de lidstaten vinden dat inderdaad zo belangrijk dat zij nu zeggen: wij nemen het op. Dat doen wij hier ook regelmatig in de Nederlandse context. Ik heb het nu niet over mensenrechten maar gewoon over wetgeving en zaken die aan de orde zijn, waarvan op een gegeven moment wordt gezegd: ja, maar dit is zo belangrijk, dit moeten wij in de wet opnemen.

De heer **Kox** (SP):

Als u nu David Cameron zou kunnen overtuigen dat hij in Brighton, waar hij wel bij zal zijn, precies zegt wat u zegt, namelijk dat hij het goed vindt wat het Hof heeft gedaan en dat hij het Hof daarvoor wil belonen door dit op te schrijven, dan staan er 47 rechters te applaudisseren voor de premier van Groot-Brittannië, maar toen hij in Straatsburg was, bedoelde hij het volgens mij niet zo. Hij sprak uitstekend Engels en het werd ook nog goed vertaald, maar dat bedoelde hij er niet mee.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD):

Wij zullen het zien, maar niet nu!

De heer **Schrijver** (PvdA):

Ik zou toch graag willen vragen wat er nu mee wordt beoogd om die margin of appreciation uiteindelijk alsnog in een verdragstekst op te nemen. Als ik mevrouw Broekers goed heb gehoord, gebruikte zij toch ook de frase "te krappe margin of appreciation" en verwees zij naar landen als België, het Verenigd Koninkrijk en Nederland. Als ik haar goed heb verstaan, wil ik aan haar vragen of zij dan voorbeelden kan geven hoe kennelijk deze drie landen, of andere landen, die huidige margin of appreciation als te knellend hebben ervaren? Op welke wijze is dat eigenlijk gebleken? Want als er geen probleem is, moeten wij dat ook niet maken.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD):

De heer Schrijver heeft mij net niet helemaal goed begrepen, wel voor 90% maar voor die laatste 10% net even niet. Ik heb gezegd: somberder wordt het scenario als vanwege een te krappe margin of appreciation landen als België, het Verenigd Koninkrijk en Nederland de uitspraken van het Hof niet implementeren. Als dat zou gaan gebeuren, hebben wij een slecht scenario. Dus ik heb nog helemaal niet gezegd dat het zo is; ik zeg alleen dat als de goede landen – de West-Europese landen die in principe keurig de uitspraken van het Hof implementeren – dat op een gegeven moment niet zouden doen, het signaal naar de landen die notoir slecht zijn veel erger is dan wanneer zij misschien wat ruimte zouden hebben – meer margin of appreciation – om uitspraken van het Hof te implementeren.

De heer **Schrijver** (PvdA):

Ik luister heel goed naar u. U speculeert er toch op dat een situatie zich zou kunnen voordoen dat wat u "de goede landen" noemt – ik zou het maar aan het Hof overlaten om te kijken wie mensenrechtenconform opereert – ...

Broekers-Knol

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD):
Tussen aanhalingstekens.

De heer **Schrijver** (PvdA):

... het misschien toch als te knellend gaan ervaren. Ik zou graag willen weten waarom u daarop speculeert. Wat brengt u nu tot deze opmerking, waardoor bijna preventief maar eventjes politiek moet worden vastgelegd om grenzen aan het Hof te stellen op een punt waarvan u eigenlijk ook zegt dat het Hof nooit over die grenzen heen is gegaan?

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD):

Ik heb net mijn antwoord gegeven aan de heer Kox. Het is heel positief dat die margin of appreciation in de Brighton Declaration terechtkomt. Kennelijk wordt dat positief gewaardeerd. Dan denk ik: het is prachtig als dat vastligt. Dan weet iedereen ook waar wij aan toe zijn. Ik begrijp uw bezwaar niet tegen datgene wat ik naar voren heb gebracht.

De heer **Van Boxtel** (D66):

Op dit punt neem ik toch graag het stokje van mijn collega Schrijver over, want juist doordat u het zo algemeen agendeert, lijkt het alsof er een probleem is dat er niet is. Ik wil toch één kort citaat voorhouden van de voor-vorige minister van Justitie, de heer Hirsch Ballin, die in de prachtige bundel die net is verschenen letterlijk schrijft: "In de voorstellen van sommige EHRM-critici zou het Comité van Ministers het Hof in weerwil van zijn onafhankelijkheid meer bij de hand moeten nemen, maar ik zie er meer reden toe dat het Comité van Ministers de lidstaten bij de hand neemt waar blijkens de jurisprudentie van het EHRM verbeteringen nodig zijn." Dit is precies des poedels kern rondom uw algemene statement. Ik snap u wel maar het is net de verkeerde toon.

Het gaat er juist om dat het Comité van Ministers de lidstaten moet gaan helpen om te implementeren waartoe ze door de onafhankelijke rechter zijn uitgedaagd. Als wij de redenering omdraaien en zeggen dat het Comité van Ministers zich meer met het Hof moet gaan bemoeien vanwege de inhoudelijkheid van zijn uitspraken, staan wij echt aan de verkeerde kant van het touw te trekken. Ik kan mij vanuit de liberale traditie van uw fractie gewoon niet voorstellen dat u alleen al de suggestie opwerpt. Het is iets anders als het Comité van Ministers met het Hof gaat praten over de organisatie van het werkzaamheden, de werklust – dat zijn huishoudelijke zaken – maar niet over de inhoud of de welgevalligheid van uitspraken. Dat vind ik echt een levensgevaarlijk pad. Ik hoop dat u dat ook verre van u wilt werpen.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD):

Ik heb al bij een eerdere interruptie, ik weet niet meer van wie, want ik krijg er een heleboel, uitgelegd hoe het werkt in ons Nederlandse bestel met wetgeving en de rechter, die uitspraken doet op grond van de wet en de interpretatie van de wet. Het EVRM is een living instrument dat ook in het hier en nu moet werken, dus niet volgens wat in 1948 gold. Het EVRM is prachtig maar is een living instrument. Dat betekent dus ook dat het belangrijk is dat het Hof toetsstenen heeft, die het zou kunnen ontlenen aan een dialoog met het Comité van Ministers over bepaalde opvattingen. Die toetsstenen zijn toch eigenlijk heel lastig. Wanneer het Hof een uitspraak doet, moet die in principe

worden geïmplementeerd in de nationale lidstaten. Daarover verschillen wij niet van mening.

De heer **Van Boxtel** (D66):

Maar wel over de opbouw van de redenering. Want wat u nu zegt is: het zou goed zijn om nu maar eens naar het Nederlandse model te verklaren dat de heer Rutte zich regelmatig verstaat met de president van de Hoge Raad over de uitleg of de welgevalligheid van de uitspraken. Ik heb in mijn bijdrage gezegd: laten wij nu eens uitgaan van die prachtige scheiding, de Chinese muren, die wij hebben tussen wetgevende macht en rechtsprekende macht. Als wij iets anders willen, moeten verdragsteksten worden aangepast. Dan moet er politiek draagvlak worden gevonden om binnen de Raad van Europa de wetgeving aan te passen. Maar niet een dialoog over de inhoud tussen de executieve en de rechtsprekende macht. Dat kunnen wij echt niet doen.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD):

Dit klinkt allemaal heel prachtig, maar de heer Van Boxtel weet net zo goed als ik en iedereen die hier aanwezig is, dat wanneer er een uitspraak wordt gedaan – ik zeg niet "onwelgevallig" – door de Hoge Raad als ons hoogste rechtcollege in bijvoorbeeld een belastingzaak, waarvan blijkt dat daarmee een heel onderwerp op een bepaalde manier wordt benaderd terwijl iedereen zegt dat wij dat zo niet moeten doen, er dan nieuwe wetgeving komt. U zegt nu even heel makkelijk: als dat dan zo is, met uitspraken van het Hof, dan moeten de verdragsteksten maar worden veranderd. Maar u weet net zo goed als ik dat het EVRM veranderen met 47 verdragsstaten een opgave is van hier tot ginder. Ik denk ook dat dat helemaal niet wenselijk is. Want het EVRM is prima, alleen is het een tekst die is opgemaakt in 1948. Het is een living instrument. Daar is gewoon voeling voor nodig met hoe het draait rond bepaalde zaken in de samenleving van die 47 lidstaten, met die 800 miljoen inwoners.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Ten aanzien van het living instrument wil ik alleen maar even de opmerking maken dat ook nationale wetten natuurlijk living instruments zijn. Als je de memorie van toelichting van tien of twintig jaar geleden neemt, houdt de rechter ook gewoon rekening met de ontwikkeling in maatschappelijke opvattingen, technologie et cetera. Dus in die zin zie ik weinig verschil. Maar ik wil even één puntje iets duidelijker verhelderd krijgen. U geeft aan dat de manier waarop het Hof die margin of appreciation nu toetst prima is, maar dat wij dat moeten vastleggen, want dan weet iedereen waar hij aan toe is. Dat betekent dus eigenlijk dat het alleen maar een oproep zou zijn aan het Hof om vooral door te gaan op de huidige weg. Begrijp ik dat goed?

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD):

Dat er een margin of appreciation is, want dat staat ook in de Brighton Declaration.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Ja, maar u bent dus wel tevreden over de wijze waarop het Hof het op dit moment toepast?

Broekers-Knol

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD):

Ik ben tevreden over het feit dat het Hof de nationale context van belang vindt en dus aan de nationale lidstaten een margin of appreciation laat, ja.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Dat men dat dus ook doet.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD):

Die margin of appreciation is toch ontwikkeld door het Hof?

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Mevrouw Broekers heeft dus geen problemen met de huidige jurisprudentie van het Hof, de wijze van toetsing.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD):

Mevrouw Strik vraagt mij nu of ik geen problemen heb met de huidige jurisprudentie, maar dan moeten wij zaken gaan behandelen. Ik zeg precies wat ik heb gezegd: de margin-of-appreciationdoctrine – laten wij het zo even noemen – die het Hof heeft ontwikkeld, is een goede doctrine. Het feit dat dit nu wordt vastgelegd in de Brighton Declaration acht ik heel positief.

Ik ga door met mijn betoeg. Ik kom bij de werkdruk voor het Hof. De werkdruk voor het Hof is buitengewoon groot. Het is vaker genoemd: er liggen zo'n 160.000 zaken "op de plank". De werkdruk van het Hof is geëxplodeerd sinds de invoering in 1998 van het door mijn fractie positief beoordeelde individuele klachtrecht. 60% van de zaken is afkomstig uit landen als Italië, Oekraïne, Roemenië, Rusland en Turkije. 90% van de zaken die op de plank liggen, zal uiteindelijk niet-ontvankelijk worden verklaard, maar die beoordeling moet wél plaatsvinden. De VVD-fractie is van mening dat de beoordeling te allen tijde door een rechter moet plaatsvinden en niet door de griffie, zoals het kabinet in de brief van drie oktober suggereert. De griffie kan wel veel ondersteuning bieden door de zaken pasklaar voor te bereiden. Veel van de zaken zijn zogenoemde "kloonzaken".

De inwerkingtreding van Protocol 14, de single judge procedure, is al zeer nuttig gebleken om achterstanden te verminderen. Desalniettemin moet er meer gebeuren om het Hof niet in het moeras van zaken ten onder te laten gaan. Wanneer uitspraken van het Hof correct en tijdig worden geïmplementeerd in de nationale staten, zouden "kloonzaken" tot het verleden moeten gaan behoren. Is die veronderstelling juist?

Mijn fractie ondersteunt, met het kabinet, de invoering van advisory opinions. Wij delen de opvatting van het kabinet dat de advisory opinion niet bindend is voor de hoogste nationale rechterlijke instantie. Wanneer echter de nationale rechter de advisory opinion toepast en zich daaraan dus bindt, heeft de individuele klager vervolgens niet meer de mogelijkheid om alsnog zijn klacht aan het Hof voor te leggen. In de Brighton Declaration is dit vastgelegd. In boetes voor repetitieve klachten en dergelijke, zoals Duitsland voorstelt, ziet mijn fractie niet veel. Wel zou er eventueel een, zij het bescheiden, griffierecht kunnen worden geheven. Het invoeren van verplichte procesvertegenwoordiging zou kunnen, maar levert weinig op nu in ongeveer 80% van de zaken al wordt opgetreden met procesvertegenwoordiging.

De **voorzitter**:

U hebt er zin in, geloof ik.

De heer **Van Boxtel** (D66):

U ook, voorzitter? Daar is dit huis toch voor, om met zin te debatteren?

Een heel korte vraag. Wat is naar de mening van mevrouw Broekers een bescheiden griffierecht? Als dat net zo bescheiden is als in Nederland, dan zullen heel veel mensen uit hun schoenen vallen.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD):

Er zijn bedragen genoemd van € 50 tot € 150, maar ik zit eerder aan de onderkant van de € 50 dan erboven. Ik geef toe dat, wanneer een griffierecht zou worden geheven, dit het gevaar in zich draagt dat de griffierechten omhoog gaan, maar dat zou helemaal niet moeten.

De heer **Kox** (SP):

Zou het niet beter zijn om dit te laten liggen? De Nederlandse regering heeft dit aanvankelijk ingebracht, maar het is niet overgenomen in de ontwerp tekst, dus blijkbaar is er geen overeenstemming over. Moeten wij dan toch blijven trekken aan een griffierecht, waarbij mevrouw Broekers ook het liefst aan de onderkant gaat zitten? Of moeten wij zeggen: We hebben het niet gehaald, dus we concentreren ons op belangrijker zaken? Dat maakt het voor de regering ook duidelijker, in die zin dat zij daar niet meer op hoeft door te gaan.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD):

Ik ben dat met de heer Kox eens. Als blijkt dat hiervoor geen support is, dan kan de regering het laten liggen.

Voor het overige zou naar de mening van mijn fractie het Hof zich – ik heb het vandaag al eerder gezegd – een wijze zelfbeperking moeten opleggen: strikt toepassen van de subsidiariteit, geen uitdijend EVRM, nadere regels voor het toepassen van een voorlopige maatregel, geen nieuwe feiten in aanmerking nemen na afloop van de nationale rechtsgang – dat kan ook als het Hof een vlotte doorlooptijd heeft – consistentie in uitspraken, en het beperken van de extraterritoriale werking.

Tot slot, over dit punt, voorzitter, enige extra financiële middelen voor het Hof zou geen overbodige luxe zijn. Bijvoorbeeld van de kant van die verdragsstaten waaruit veel klachten komen. Of bijvoorbeeld van de kant van sommige verdragsstaten die minder bijdragen dan het salaris van omstreeks € 330.000 van hun rechter. Valt er in dit opzicht iets te bereiken?

De toetreding van de EU tot het EVRM. Het Verdrag van Lissabon voorziet in de toetreding van de EU tot het EVRM. Door de inwerkingtreding van Protocol 14 is de toetreding van de EU tot het EVRM ook van de kant van de Raad van Europa mogelijk geworden. De onderhandelingen zijn op zes juli 2010 in Straatsburg gestart. In juli 2011 zijn de onderhandelingen voorlopig tot een einde gekomen. Er ligt een ontwerp tekst, maar tijdens een bijeenkomst van het CDDH, de "Steering Committee for Human Rights" in oktober jongstleden bleek dat niet alle regeringen zich wensen te committeren aan de ontwerp tekst. Met name van Franse zijde zijn er vragen opgeworpen over de werking van het EVRM met betrekking tot het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid. Is dit juist? Zijn er nog andere bezwaren naar voren gebracht? Zo ja, welke en van welke landen zijn deze afkomstig? De ontwerp tekst is, naar wij hebben begrepen, wel toegestuurd aan het Comité van Ministers, ik hoop de echte ministers. Komt de ontwerp tekst aan de orde tijdens de ministeriële conferentie in Brighton medio april? Kan het ka-

Broekers-Knol

binet enig inzicht geven op welke termijn de toetreding gerealiseerd zou kunnen worden of zal het nog een proces van zeer lange adem worden?

Voorzitter. Wij zien met belangstelling de beantwoording van onze vragen door de aanwezige ministers tegemoet.

De **voorzitter**:

Dank. Uw betoog heeft 45 minuten geduurd.



De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Voorzitter. Beschouwingen over plaats, functie, werkwijze en betekenis van het EHRM waren betrekkelijk schaars binnen mijn partij. Ik weet niet hoe het andere partijen vergaat, maar op een of andere manier heeft het inmiddels zestigjarige Hof, dat lange tijd in betrekkelijke stilte werkte, nooit ruimhartige aandacht gekregen. Dat verandert nu, dat verandert vooral ook doordat het Hof een steeds centralere plaats gaat innemen in de ontwikkeling van een Europese rechtsorde. Als u mij toestaat, voorzitter – en dat doet u vast – wil ik daarom eerst bij enkele fundamentele vragen beginnen. Waarom hebben wij dit Hof, wat is de betekenis van de rechtspraak van dit Hof en hoe zou het Hof zich verder moeten ontwikkelen? Aan het slot van mijn bijdrage kom ik dan tot de vraag naar de toetreding van de EU tot het EVRM.

Het Hof ziet toe op naleving van een Europese rechtsorde, zoals die bestaat krachtens de werking van het EVRM. Dat naleving van dit EVRM door de inmiddels 47 verdragspartijen van belang wordt geacht, heeft historische, morele en politieke redenen. Het EVRM dateert van 1948 en was als zodanig symbool van een nieuw tijdperk in Europa, waarin de wil werd getoond grootschalige schendingen van mensenrechten op het Europese continent uit te bannen. Het EVRM is niet alleen een historisch, maar ook een moreel symbool. Het voortbestaan en het verdere gebruik ervan heeft duidelijk politieke redenen. In een wereld die steeds meer onderling verbonden raakt, is het van belang op het Europese vasteland te werken vanuit een gemeenschappelijk verstaan van fundamentele rechten en vrijheden. Dat het EVRM breed geaccepteerd wordt, is een groot gemeenschappelijk goed in Europa. Verdragsstaten moeten zich tot het uiterste inspannen om het EVRM en de normen die daarin zijn vervat hoog te houden.

In de handhaving van dit EVRM speelt het Hof een eigen cruciale rol. Die rol is belangrijker geworden door de functie die het Hof meer en meer gaat vervullen. Naast het appel in individuele zaken is er straks de taak toe te zien op naleving van het EVRM door de EU en haar instellingen. Nu het Hof in betekenis groeit, wordt het kennelijk ook kritischer gevolgd en klinkt het verwijt dat het politieker wordt en meer zaken naar zich toe trekt. Er wordt opgemerkt dat het Hof niet de rol heeft om Europees nationaal recht te harmoniseren. Dat heeft ze nooit tot haar competentie gerekend en zou dat ook niet moeten doen, maar er zijn spanningen, schurende relaties ontstaan met de verdragsstaten, zoals onder meer de reacties in Engeland laten zien. Een ander vraagstuk in dit verband dat meer contouren kan krijgen gaat over het onderscheid tussen EU-verdragsstaten die het Hof erkennen inzake het functioneren van de instellingen van de Europese Unie en de niet-EU-verdragsstaten, voornamelijk in Oost-Europa. Krijgt het Hof straks een sterker EU-gezicht?

Volgens onze fractie is het van groot belang te blijven letten op het karakter van de taak van het Europees Hof. Daar moet een begin liggen van de beoordeling van het functioneren van het Hof. De taak van het Hof is beperkt en gericht op het bewaken van een zekere ondergrens als het gaat om mensenrechten. Om succesvol te zijn moet het Hof zich daarop blijven concentreren. Zoals vaker opgemerkt, bevatten de mensenrechten die in het EVRM zijn vastgelegd minimumstandaarden. Het gaat erom of aan die minimumstandaarden in de naleving van fundamentele vrijheden en rechten wordt tegemoetgekomen door de verdragsstaten. Door partij te zijn bij het EVRM verplichten verdragsstaten zich tot het garanderen van deze minimale standaarden voor de burgers binnen hun jurisdictie. Natuurlijk mogen verdragsstaten ook meer doen dan datgene waartoe ze zich verplicht hebben krachtens dit verdrag. Dat willen wij ook allemaal graag. Maar de mensenrechtenbescherming mag nooit onder het minimumniveau geraken. De wijze waarop het minimumniveau gegarandeerd wordt, valt verder onder de redelijke waarderingsvrijheid van de verdragsstaten. De verdragsstaten hebben de ruimte om dit zelf in te vullen: de inmiddels veel bediscussieerde margin of appreciation die het Hof erkent. Dit stempelt zijn positie en zijn rol in de Europese rechtsorde. Het Hof zal zijn gezag behouden als het zich hieraan houdt.

Ik laat hier het woord "gezag" vallen. Het gezag van het Hof heeft een bepaalde formele structuur. Het Hof is een verdragsinstelling en ontbeert de soevereiniteit van een nationaal rechtssysteem. Het is afhankelijk van nationale overheden. Het Hof heeft een werking binnen de nationale rechtsorde, maar heeft daarin ook zijn begrenzungen. Gaat het Hof meer doen dan het handhaven van minimumstandaarden, dan kan het contraproductief worden in het behalen van de doelstellingen van het Verdrag. Het is dan ook belangrijk dat het Hof zich blijft richten op zijn eigen beperkte taakopvattingen. Zo heb ik ook de bijdrage van Janneke Gerards in *Amici curiae* gelezen.

De diepere reden hierachter is natuurlijk dat het Hof de legitimatie ontbeert die ten grondslag ligt aan nationale rechtssystemen. Ook dat is een reden voor het Hof om zich terughoudend op te stellen en lidstaten op eigen wijze invulling te laten geven aan de vrijheden en rechten volgens het EVRM. Diversiteit en het beschermen van minderheden mag niet onder druk komen te staan van vergaande uitspraken over bijvoorbeeld de inrichting van de godsdienstvrijheid. Dat moet worden overgelaten aan de vrijheid van de lidstaten zelf. Er moet dan ook vastgehouden worden aan het principe dat het niet nodig is dat het Hof zich uitspreekt als er geen minimumstandaarden in het geding zijn. Alleen zo, vanuit deze taak en rol, kan het Europees Hof gezag hebben en goed functioneren binnen de legitimerende constructie die voor het Hof gekozen is.

Dit betekent ook iets voor de margin of appreciation. Wat ons betreft is codificatie daarvan onwenselijk. Deze margin heeft immers het karakter van een open norm in de handen van rechters. Collega Franken heeft al iets gezegd over het functioneren ervan. Het is een kwestie van prudentie die moet worden overgelaten aan het inzicht van rechters zelf. Het Hof wijst op blinde vlekken in de bescherming van wezenlijke grondrechten, maar de staten gaan zelf over de vormgeving van de wettelijke bescherming. Het Hof erkent dat ook. Is de regering het op dit punt met ons eens? Is zij het dus ook met ons eens dat codificatie niet nodig is maar dat het gaat om een open

Kuiper

norm die een rechter nodig heeft om tot een eigen beoordeling te kunnen komen? Is dit ook de heersende opvatting in het Comité van Ministers? Ik vraag het kabinet om een toelichting. Ik voeg hieraan het verzoek toe om een toelichting op de duiding en betekenis van het subsidiariteitsbeginsel waarover in de verdragen van Interlaken en Izmir wordt gesproken.

Langs deze door mij geschetste lijn zou het Europees Hof zich verder moeten ontwikkelen. Het ontwikkelt geen constitutioneel recht, want dat ligt bij de verdragsstaten, maar komt op voor de bescherming van individuen en minderheden. Daarbij laat het wettelijke vormgeving aan partijen zelf over. Dit werk wordt momenteel gehinderd door de achterstanden waarmee het Hof kampt. Wil het Europees Hof echt functioneren, dan moet er iets gebeuren aan de berg verzoeken die op afdoening wacht. Onze fractie meent dat het Hof zelf met voorstellen moet komen om de toegang tot het Hof te blijven garanderen. Regeringen moeten dan bereid zijn middelen ter beschikking te stellen om dit ook mogelijk te maken.

Ik kom bij de toetreding van de EU tot het EVRM. Het Verdrag van Lissabon stipuleerde deze toetreding en daarmee ging een wens in vervulling die al langer leefde. Aan de rechtsbescherming voor de burger voegt deze toetreding niet veel toe. Wel komen nu de EU-instellingen zelf in het vizier als partij waarover geklaagd kan worden. De EU en haar instellingen worden onder het EVRM gebracht. Dit zal mogelijk een verzwaring van de taak van het Hof opleveren. Wij hebben het verdrag getekend en zullen dus ook aan de uitvoering moeten meewerken, en wel ruimhartig. Maar de uitvoering van dit principebesluit gaat niet zonder haperingen. Kan de minister meer vertellen over dit proces? Engeland en Frankrijk schijnen bedenkingen te hebben met betrekking tot de uitvoering. In haar brief van 3 oktober zegt onze regering zegt dat toetreding van de EU tot het EVRM niets mag afdoen aan de "huidige bevoegdheidsverdeling tussen de EU en de lidstaten". Daarmee zijn we het eens, maar welke inbreuk vrees het kabinet?

Een ander punt betreft de positie van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie uit 1999, dat in 2007 gekoppeld is aan het Verdrag van Lissabon. Over dit handvest is destijds veel te doen geweest. Sommigen zagen het als een overbodig charter, omdat de voornaamste grondrechten reeds gewaarborgd waren in het EVRM. Anderen meenden dat het wat wonderlijk is om de EU in de positie te brengen deze grondrechten te handhaven, omdat het de EU daarvoor aan bevoegdheden ontbreekt. Het was de bedoeling dat de lidstaten toezien op naleving van de grondrechten van het handvest. Mijn fractie neemt aan dat de toetreding van de EU tot het EVRM niets verandert aan de bevoegdheden van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. We nemen aan dat zijn rol beperkt blijft tot het toetsen van het handelen van verdragsstaten en EU-instellingen aan het Europees Verdrag voor de Rechten van de mens. Met andere woorden: het EHRM zal niet toetsen aan het Handvest van de grondrechten.

Tot slot wil ik vragen naar het effect van de toetreding van de EU tot het EVRM op de verhouding tussen EU-verdragspartners en niet-EU-verdragspartners. Als het Hof aandacht zal geven aan het optreden van de EU en haar instellingen, zal dit doorwerken in de taakopvatting en uitstraling van het Hof. Het zal onvermijdelijk een meer West-Europees aanzien krijgen. Hoe zal dit doorwerken in de verhouding tot de niet-EU-verdragspartijen in bijvoor-

beeld Oost-Europa? Kan dit leiden tot zekere polarisatie en gezagsvermindering van het Hof in landen als Rusland en Turkije? Dat zou pas contraproductief werken voor de vele zaken die juist vanuit deze landen bij het Hof aanhangig worden gemaakt.

Ik ben benieuwd naar de antwoorden van de regering op de vragen die ik in mijn bijdrage heb gesteld.



De heer **Marcel de Graaff** (PVV):

Voorzitter. Ook ik wil de ministers danken voor de gelegenheid om een debat te voeren over het EVRM en het EHRM.

Op 10 januari van dit jaar oordeelde het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dat de Italiaanse staat de mensenrechten van de heer Di Sarno geschonden had, en wel door langere tijd zijn vuilnis niet op te halen. Vanwege de ernst van deze zaak waren er maar liefst zeven rechters nodig om tot een vonnis te komen. In de zaak-Van Anraat versus de Staat der Nederlanden klaagde de heer Van Anraat bij het Hof dat hij volstrekt ten onrechte tot zeventien jaar cel veroordeeld was, omdat hij alleen maar de grondstoffen voor mosterdgas aan het regime van Saddam Hoessein geleverd had. Hoe kon hij weten dat het regime dit zou gebruiken tegen Koerden en tegen Iraanse soldaten? Het is zonneklaar dat de Nederlandse Staat hierbij de mensenrechten schond van een onschuldige handelaar in grondstoffen. Toch? Het Hof stelde de klager in het ongelijk. Ook twee leden van de beruchte islamitische terreurorganisatie de Hofstadgroep uit Den Haag werden in het ongelijk gesteld. De een klaagde dat Nederland hem tot ongewenste vreemdeling had verklaard en de ander dat hij recht had op schadevergoeding, omdat hij veel te lang in het gevang had gezeten.

Al deze klagers hebben het volste recht om hun zaak voor te leggen aan het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. En inderdaad, in 2011 klaagden 64.000 burgers uit de verdragslanden, zodat het aantal zaken dat op behandeling wacht, inmiddels is opgelopen tot 162.000. Wie deze cijfers hoort, moet wel tot de conclusie komen dat het in Europa met de mensenrechten slecht gesteld is.

De heer **Kox** (SP):

De heer De Graaff geeft een opsomming van een drietal casussen dat in Straatsburg gespeeld heeft. Daar is niets mis mee, maar er zit toch enige selectiviteit in. Hij had natuurlijk ook de moeder kunnen noemen wier zoon in Tsjetsjenië door Russische soldaten is vermoord. Hij had ook de schrijver kunnen noemen die in de gevangenis is gezet. Waarom zucht u zo, mijnheer Sörensen? Ik wil alleen maar zeggen dat je ook andere voorbeelden kunt geven dan deze drie voorbeelden, waarvan één gaat over het ophalen van vuilnis. Ik zou het fijn vinden als we de casussen die het Hof behandelt, niet terugbrengen tot een aantal ridiculiteiten. Ik zou het fijn vinden als wij daarentegen ingaan op wat het Hof vooral doet, de behandeling van zaken die gaan om de schending van het recht op leven. Volgens mij is dit ook een belangrijk punt voor de PVV. Andere belangrijke zaken voor het Hof zijn het verbod op marteling en op slavernij, het recht op vrije meningsuiting en het recht op de vrijheid van pers. Komt de heer De Graaff nog met voorbeelden die hiermee te maken hebben, of laat hij die allemaal liggen? Dan is hij toch een beetje tendentius bezig. Of zie ik dat verkeerd?

Marcel de Graaff

De heer **Marcel de Graaff** (PVV):

Ik ben erg blij met de vraag van de heer Kox. Ik heb deze casussen met opzet geselecteerd en niet vele andere. Ik had ook wel andere casussen als voorbeeld kunnen noemen. Ik heb mijn selectie gemaakt vanwege de ridiculiteit die erin zit. En ja, een heleboel zaken die het Hof behandelt zijn heel relevant. Ik zal dadelijk beargumenteren waarom ik deze drie zaken noem. Ik zal de heer Kox al snel tevreden stellen. Ik geef hem daarmee een antwoord op zijn vraag. Mocht hij niet tevreden zijn, dan kan hij terugkomen naar de interruptiemicrofoon om mij te bevragen. Ik nodig hem daartoe uit.

Ik neem de cijfers over het Hof heel serieus. Ik hoop dat de Kamer dit ook doet. Voor de wereld om ons heen leiden deze cijfers tot de conclusie dat het in Europa met de mensenrechten slecht gesteld is. Wie is Europa dan nog dat het China de les zou lezen over mensenrechten? De geloofwaardigheid van onze eigen buitenlandse politiek is dan in het geding. Ik nodig minister Rosenthal uit om in het antwoord namens de regering daarover iets te zeggen.

Gegeven de genoemde voorbeelden en de trivialiteit ervan lijkt de situatie toch genuanceerder te liggen. De commissie-Meijers houdt zich al sinds 1990 bezig met onder andere het bevorderen – ik zeg het wat cynisch – van de belangen van vluchtelingen en immigranten in recht en wetgeving. Deze commissie erkent in haar schrijven dat 90.000 zaken niet-ontvankelijk zullen blijken te zijn. Het Hof impliceert daarmee dat deze zaken geen schending betreffen. De commissie-Meijers erkent ook dat 30.000 zaken identiek blijken te zijn aan reeds behandelde zaken. De commissie-Meijers spreekt echter niet uit dat het Hof oorspronkelijk bedoeld is om individuen te beschermen tegen kwalijke schendingen van hun grondrechten en vrijheden door de staat en dat het Hof zich inmiddels uitspreekt over de kleinste details van het leven. Hoe is het mogelijk dat het Hof zich uitspreekt over het legen van de vuilnisbak, maar bombardementen van Turkije op zijn eigen Koşerdische onderdanen niet veroordeelt? Hoe kan het dat het Hof zich uitspreekt over stemrecht voor staatsvijandige criminelen, maar zwijgt over het gevangenzetten van honderden Turkse journalisten, zonder enige vorm van proces? Hoe kan het dat het Hof zich uitspreekt over regels voor de bijstand in Nederland, maar zwijgt over de Turkse bezetting van Noord-Cyprus, waar de bevolking wordt geknecht? Ik ben het eens met het betoog van professor Gerards: het Hof moet terug naar zijn kern. Er moet sprake zijn van serieuze schade in directe en evidente relatie tot het EVRM.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Begrijp ik het goed dat u niet-ontvankelijke zaken op één lijn stelt met identieke klachten?

De heer **Marcel de Graaff** (PVV):

Nou, dat begrijpt u niet goed.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Maar bent u zich ervan bewust dat identieke klachten ermee te maken hebben dat verdragsstaten weigeren om uitspraken ten uitvoer te leggen, waarmee zij opnieuw het EVRM schenden? Dat is toch van een andere aard dan een niet-ontvankelijke klacht waarbij er überhaupt geen sprake lijkt te zijn van een reden tot klagen?

De heer **Marcel de Graaff** (PVV):

Ik denk dat mevrouw Strik daarin gelijk heeft. De 90.000 zaken zijn klaarblijkelijk van dien aard dat ze niet-ontvankelijk zijn. In wezen wordt de klacht daarmee afgewezen. Ik ben bang dat de 30.000 identieke zaken wel schendingen van de mensheid betreffen, maar dat deze vooral met bijvoorbeeld Italië te maken hebben. Met 14.000 is Italië een soort koploper in zaken, maar deze betreffen allemaal overschrijding van termijnen. De werklast van het Hof zelf is pas in acht jaar opgelost. Dat tast de geloofwaardigheid van het Hof aan. Daar moet je niet naartoe willen.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Bent u het ermee eens dat het Comité van Ministers van de Raad van Europa een rol heeft te spelen om de verdragsstaten die voortdurend uitspraken niet ten uitvoer leggen, te manen tot naleving?

De heer **Marcel de Graaff** (PVV):

Ja, absoluut. Daarmee ben ik het eens.

De heer **Schrijver** (PvdA):

Ik luister met veel belangstelling en probeer de opmerkingen over Turkije nog wat beter te begrijpen. De Partij van de Arbeid vindt het een groot rechtsgoed dat alle Turken, eventueel in laatste instantie, van hun eventuele klachtrecht gebruik kunnen maken. Ik denk dat veel Turkse journalisten en Koşerden die zich om wat voor reden dan ook onderdrukt voelen in Turkije, uiteindelijk de gang naar Straatsburg kunnen maken. Juicht de heer De Graaff dat toe? Is hij zich ervan bewust dat er vanuit Turkije heel veel klachten in Straatsburg komen? Als de heer De Graaff deze vragen bevestigend beantwoordt, vraag ik hem hoe ik zijn opmerkingen precies moet begrijpen.

De heer **Marcel de Graaff** (PVV):

Turkije behoort tot de landen die het meeste door het Hof veroordeeld zijn. Er zijn Turkse journalisten die zonder vorm van proces worden vastgehouden. Nu dienen zij een klacht in bij het Hof. Daar komt hun klacht op de stapel van 162.000 onbehandelde klachten, die onder andere gaan over het ophalen van vuilnis in Italië. De selectie zal veel duidelijker moeten. Het Hof moet zich op de grote schendingen concentreren en zich niet beperken tot de triviale zaken. Dat wil ik met deze voorbeelden over Turkije zeggen. Het gaat hierbij om echte, grote schendingen en die mogen niet onderop de stapel terecht komen.

De heer **Schrijver** (PvdA):

Ik ben het helemaal met de heer De Graaff eens. Ik ben blij dat ik dat kan vaststellen. Ik denk wel dat de heer De Graaff een onderscheid moet maken. Sommige zaken blijken niet-ontvankelijk te zijn. Misschien bevinden de drie voorbeelden van de heer De Graaff, inclusief het voorbeeld over de vuilniszak, zich wel in die categorie. Ik denk dat de heer De Graaff met mij vindt dat het Hof in dezen tot juiste uitspraken is gekomen. We hebben tijdens de hoorzitting gehoord dat veel van de 162.000 zaken repetitieve zaken zijn, mede omdat de lidstaten eerdere uitspraken niet naleven en omdat er een enorme werklast is. Heel veel van die 162.000 zaken worden waarschijnlijk niet-ontvankelijk verklaard. De heer De Graaff vindt toch ook dat de hoofdzaken altijd behandeld moeten kunnen worden, van welke Europese burger ze ook komen?

Marcel de Graaff

De heer **Marcel de Graaff** (PVV):

Dat is exact wat ik wil betogen, mijnheer Schrijver. Dat betekent dat het Hof af moet van zaken waarbij de schade aan de klager dusdanig minimaal is dat de hoogste rechter zich daarover niet zou moeten uitspreken. Dat is de essentie van deze voorbeelden.

De heer **Kox** (SP):

Ik wil alleen maar ter verheldering tegen de heer De Graaff zeggen dat het natuurlijk treurig zou zijn dat wanneer een journalist in Turkije in de gevangenis komt en een klacht indient, die klacht onder op de stapel komt te liggen. Gelukkig is het Hof zich ervan bewust dat niet alle klachten gelijk zijn. Er zijn allerlei mechanismen om levensbedreigende zaken, de meest serieuze zaken, sneller te behandelen. De algemene wachttijd is veel te lang, daarover verschillen de heer De Graaff en ik niet van mening, maar het is niet zo dat de eerste de beste klacht meteen behandeld wordt en dat er voor de voet weg wordt gehandeld. Dat probleem dat de heer De Graaff signaleert, bestaat in ieder geval in veel mindere mate; serieuze zaken worden sneller behandeld. Ik denk dat we het erover eens zijn dat dit moet.

De heer **Marcel de Graaff** (PVV):

Ik denk dat we het daarover eens zijn. De heer Kox zal natuurlijk begrijpen dat ik enigszins chargeer en dat ik probeer om overeenstemming te bereiken over het feit dat we totaal op de verkeerde weg zitten als een journalist zonder vorm van proces onder erbarmelijke omstandigheden wordt opgesloten in de gevangenis en acht jaar moet wachten voordat zijn zaak bij het Hof wordt behandeld. Ik zeg dit slechts ter adstructie van mijn betoog dat het Hof zich moet gaan uitspreken over zaken van gewicht en echt moet kijken naar de ernst van de zaken.

Daar was ik ook gebleven in mijn betoog, voorzitter. Professor Gerards heeft al gezegd dat het Hof terug moet naar zijn kern. Ik heb gezegd dat er sprake moet zijn van serieuze schade in directe en evidente relatie tot het EVRM. Dit de-minimisbeginsel moet ruimer worden toegepast, zodat het Hof zich gaat uitspreken over zaken van gewicht.

De commissie-Meijers spreekt ook niet uit dat het Hof nu misbruikt wordt. Ik heb het nog geen van de vorige sprekers horen zeggen, maar ik zeg het toch: het Hof wordt misbruikt als een instrument in handen van burgers die zo lang mogelijk willen ontkomen aan de uitvoering van een volkomen correcte rechterlijke of ambtelijke beslissing. Nederland kent inmiddels een bloeiende bedrijfstak, de asieladvocatuur. De Vereniging Asieladvocaten en -Juristen Nederland (VAJN) telt 138 leden, die conform de Raad voor Rechtsbijstand in 2010 25 mln. aan inkomsten haalden uit gesubsidieerde rechtsbijstand. Dat is toch al gauw zo'n drie ton aan inkomsten per kantoor. De Raad voor Rechtsbijstand leert ons dat deze asieladvocaten voor dit geld in 2010 zo'n 29.000 procedures aanspannen. Het gaat in dit geval over zaken in Nederland. Tegenover deze 29.000 asielzaken staan 17.000 asielzoekers die in 2010 naar Nederland kwamen. Er werden dus 12.000 procedures meer gevoerd dan er asielzoekers naar Nederland kwamen. Het procedurestapelen, zo leert een simpele berekening, levert een kantoor dus al snel € 100.000 per jaar aan extra inkomsten op.

Naast het financiële voordeel voor de advocaat, profiteert de cliënt van een zo lang mogelijk gerekt verblijf in Nederland; het liefst zo lang dat het volgende generaal

pardon gehaald wordt. Wordt het kinderpardon gehaald, dan mogen de ouders en de kinderen niet gescheiden worden. Dat is immers in strijd met de mensenrechten. Het wekt dan ook geen verbazing dat verreweg de meeste zaken die vanuit Nederland aan het Hof zijn voorgelegd, asielzaken betreffen. Hiervan is bij voorbaat duidelijk dat 90% niet-ontvankelijk zal worden verklaard. Maar daar gaat het dus ook niet om. Het gaat om tijdrekken.

De heer **Van Boxtel** (D66):

Ik vind het altijd heel lastig om te speculeren over de motieven waarom het gebeurt. Ik wil onmiddellijk de heer De Graaff bijvallen dat het in een aantal gevallen zal gebeuren om te kijken hoe lang het kan duren. Uiteindelijk gaat het echter om het volgende. Het betreft individuele schendingen van mensenrechten. De heer De Graaff zei dat hij er nog niets over had gehoord van eerdere sprekers, maar in mijn betoog heb ik al een zaak genoemd waarbij Nederland juist veroordeeld is omdat het onheus is omgegaan met een asielzoeker. Bij mensenrechten is altijd het individuele belang van belang versus de groepsopvatting dat er wel misbruik zal worden gemaakt. Ik ben toch blij dat het in het geval dat ik aanhaalde, individueel is geregeld en dat deze individuele asielzoeker door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is teruggezet in zijn recht, een recht dat door de Nederlandse staat was belemmerd. Een beetje maatvoering, ook bij de voorbeelden van de heer De Graaff, is gewenst. Nogmaals, ik val hem bij dat er vast zaken zullen zijn waarin het soms voor de vorm gebeurt. Echter, daar is dan de toetsing op kopiezaken voor. Daar bepaalt het Hof zijn eigen werkwijze.

De heer **Marcel de Graaff** (PVV):

Ik dank de heer Van Boxtel voor zijn toelichting, maar ik ben het op dit punt niet helemaal met hem eens. Dat zal nog blijken uit het vervolg van mijn betoog. Ik spreek namelijk niet tegen dat een individu, een individuele burger, recht heeft om te blijven klagen bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Dat onderschrijf ik. Ik heb het over iets anders. Ik heb het over misbruik van procedures. In dat verband heb ik het bovendien niet over de individuele asielzoeker die het misbruikt, maar over de asieladvocaat. Dat heeft de heer Van Boxtel al kunnen horen. Misbruik van procedures gebeurt op grote schaal in Nederland en gebeurt zonder terughoudendheid in Europa.

De heer **Kox** (SP):

Mag ik de heer De Graaff in dit kader een vraag stellen? Hij had het over duizenden en duizenden zaken en zette daar een bedrag van ettelijke miljoenen tegenover. We zijn het er echter toch over eens dat tegen Nederland maar een paar honderd zaken lopen in Straatsburg? Waarom dan die verwijzing naar die duizenden en duizenden en de tientallen honderden miljoenen? Die hebben misschien alles met Nederland te maken, maar ze hebben niets met Straatsburg te maken. Zijn we het daarover eens, mijnheer De Graaff?

De heer **Marcel de Graaff** (PVV):

Nee, daar zijn we het niet helemaal over eens. Het is zo dat op er dit punt zo'n 1250 klachten van Nederland bij het Hof liggen. 1250 ... Als ik dat zou vertalen naar de Chinese situatie of naar verwijten van Nederland aan China over 1250 schendingen van de mensenrechten, denken we daar heel andere dingen bij. Dan denken we aan mensen die gemarteld worden in gevangenschappen en aan men-

Marcel de Graaff

sen die zonder vorm van proces worden vermoord door de staat. Hier gaat het over heel andere zaken; hier gaat het over 90% die gewoon verdwijnt als niet-ontvankelijk.

De heer **Kox** (SP):

Ik wilde alleen maar helderheid dat wanneer de heer De Graaff spreekt over tienduizenden zaken die een kostenpost van honderden miljoenen opleveren, hij het niet heeft over Straatsburg. Daar gaat het over een beperkt aantal zaken. We kunnen erover discussiëren of dat er te veel zijn, maar laten we het probleem niet groter maken dan het is als het over Nederland gaat.

De heer **Marcel de Graaff** (PVV):

Dat ben ik met de heer Kox eens, maar ...

De heer **Kox** (SP):

Immers, in geval van Rusland, Turkije of Oekraïne hebben we het over dergelijke cijfers. Nederland echter is beperkt leverancier van zaken.

De heer **Marcel de Graaff** (PVV):

De heer Kox heeft gelijk als hij het over dat soort verhoudingen heeft. Het gaat mij er nu echter om, een praktijk te signaleren in Nederland die uiteindelijk doorwerkt in wat er gebeurt bij het Hof. Dan blijkt dat zo'n beetje 90% van die 1250 zaken uit de asieladvocatuur komt. Zo ontstaat er een totaal vertekend beeld over wat schendingen van mensenrechten zijn in Europa ten opzichte van de landen waar we kritiek op hebben. Dat is ongezond en schadelijk voor het aanzien van het Hof. Het moet gaan over iets met gewicht.

Daarom ben ik er zo scherp op. Daarom ook durf ik te zeggen dat de asieladvocaat zonder wroeging schade toebrengt aan de Nederlandse samenleving door willens en wetens kansloze procedures te starten, ook bij het Hof, door het opstrijken van zijn subsidies en door het bijdragen aan de overbelasting van de rechtspraak hier, maar ook in Straatsburg. De samenleving draait op voor de kosten. Ook schaadt dit het aanzien van de rechtspraak. Dat is mijn punt. De commissie-Meijers signaleert met mij dat de geloofwaardigheid van het Hof in het geding komt door de overbelasting aan zaken.

Terecht stelt de regering structurele maatregelen voor die deze misbruikpraktijk effectief tegengaan. Naar de mening van mijn partij betreft het maatregelen die het individuele klachtrecht respecteren, die de toegang tot het recht voor iedereen volledig openhouden en die de kosten neerleggen waar ze horen. De bezwaren van de commissie-Meijers tegen deze maatregelen raken ons inziens dan ook kant noch wal. Ze zijn namelijk niet behoorlijk beargumenteerd. Dit maakt de commissie-Meijers zo ongelofwaardig dat mijn advies zou zijn dat ze zich beter kan opheffen.

Wat de leden van de PVV-fractie betreft, moeten er dringend drie maatregelen worden genomen.

Ten eerste moeten klagers altijd gebruikmaken van juridische vertegenwoordiging. De regering komt op dit standpunt terug, maar juist juridisch vertegenwoordigers kunnen inschatten of een zaak ontvankelijk is. Er is een samenhang tussen juridische vertegenwoordiging en het beboeten van kwaadwillige klagers. Juist via verplichte juridische vertegenwoordiging kunnen niet de individuele klagers, maar de juridische vertegenwoordigers hier terecht op aangesproken worden.

Ten tweede krijgen de juridische vertegenwoordigers slechts kosten vergoed uit de gesubsidieerde rechtsbijstand indien een zaak in het voordeel van de cliënt wordt beslist.

Ten derde betaalt de juridische vertegenwoordiger namens de cliënt substantiële griffierechten bij het indienen van een klacht. Hierbij is een redelijk bedrag van € 150 puur voor de Nederlandse situatie – laten wij het daar even toe beperken – nog steeds slechts een fractie van de werkelijke kosten. Deze griffierechten worden alleen terugbetaald, indien de zaak in het voordeel van de klager is beslist. In dit verband steunen de leden van de PVV-fractie de regering in het onverkort vasthouden aan het principe dat eerst de nationale juridische middelen volledig benut dienen te zijn alvorens een klacht voor het EHRM ontvankelijk is. Het is niet aan het Hof om te beoordelen of de nationale rechtsmiddelen beschikbaar en effectief zijn. Het oordeel over de beschikbaarheid en effectiviteit van nationale rechtsmiddelen is een zaak van het Comité van Ministers. Dan hebben wij het echt over de ministers en niet over gedelegeerden of ambassadeurs, die in opdracht van ministers werken. Uiteindelijk zijn dat immers ook de ledenpoppen aan de handen van de minister.

Tevens vraagt de PVV-fractie de regering om als structurele maatregel vast te houden aan het voorstel dat vooraf expliciete toestemming van de klager nodig is voor het indienen van een verzoek om een zogenaamde interim measure. Dit pakket maatregelen moet namelijk niet slechts de houdbaarheid van de werklast op lange termijn garanderen. Het moet tevens garanderen dat kansloze en triviale zaken niet bij het Hof belanden. Niet-ontvankelijke zaken horen niet bij het Hof en komen zo ook niet meer bij het Hof.

De staten die hun zaken daadwerkelijk niet op orde hebben, blijven bij deze maatregelen tegen misbruik van het klachtrecht buiten schot. Ook hiervoor zijn structurele maatregelen nodig.

De heer **Kox** (SP):

Op straffe van de mogelijke reactie van collega Schrijver dat ik nu ga zoeken waarover ik het met de PVV eens kan worden, wil ik het volgende vragen. Ik hoor een heel andere toonzetting van de senaatsfractie van de PVV dan van haar fractie aan de overkant. Wij zijn het niet eens over een aantal zaken, maar de heer De Graaff zegt: wij moeten ervoor zorgen dat het Hof zijn werk kan doen; de werklast is veel te hoog; zaken die daar niet thuishoren, moeten wij daar weghouden; wij moeten ervoor zorgen dat de nationale rechtspraak eerst zijn werk doet; ik heb een aantal voorstellen om de houdbaarheid op termijn te waarborgen. Dat lijkt mij een heel positieve insteek jegens het Hof, los van de vraag of wij het eens zijn over die maatregelen, maar daar horen wij de regering eerst over. Aan de overkant zegt zijn collega Helder: voor de PVV is het Hof een club linkse rechtshouders, die de PVV liever gisteren dan vandaag opgeheven ziet worden. Is de heer De Graaff het ermee eens dat dat iets anders is dan wat hij hier beweert? Als dat zo is, dan ben ik daar blij mee, want dan kunnen wij hier gaan zoeken naar waar wij het wel over eens zijn. Naar de standpunten van mevrouw Helder valt geen brug te slaan. Zie ik dat verschil goed?

De heer **Marcel de Graaff** (PVV):

Ik heb uitvoerig overlegd met mevrouw Helder over het standpunt van de PVV. Wat ik uiteindelijk in mijn spreektekst heb verwerkt, heb ik ook inhoudelijk met haar be-

Marcel de Graaff

sproken. Tussen de fractie van de Tweede en de Eerste Kamer zit in principe maar heel weinig licht. De toonzetting verschilt wellicht iets. In de manier waarop wij dingen formuleren, zal er verschil zijn. De PVV hecht heel veel waarde aan de rechten van de mens en dus aan het verdrag en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, mits het Hof blijft binnen de kaders. Die liggen wat strakker dan de kaders waarbinnen het Hof zich nu beweegt. Daar zit de kern van het verschil in toonzetting tussen onze fracties van de Tweede en Eerste Kamer.

De heer Kox (SP):

Ik ben erg blij met die toelichting. Wij zijn het dan nog lang niet eens, maar al een heel stuk minder oneens. In de rest van de tekst van de heer De Graaff hoef ik dus geen zin te verwachten: het is een linkse club rechters, die zo snel mogelijk opgeheven moet worden als het aan de PVV ligt. Dan zijn wij al een heel stuk verder. Ik zie nu wat verwarring bij deze PVV-fractie, maar ik citeerde alleen maar de woordvoerder van de PVV aan de overkant. Zij zei dat het Hof opgeheven moest worden, terwijl de woordvoerder van de PVV in de senaat zegt dat het Hof een belangrijke taak heeft. Ik ben blijer met deze versie van de PVV dan met de versie aan de overkant.

De voorzitter:

Elkaar langzamerhand naderen is nog iets anders dan gaan voorspellen wat de andere fractie gaat zeggen. Dat gaan wij nu afwachten.

De heer Marcel de Graaff (PVV):

Ik hoop in ieder geval dat ik de heer Kox nog ga verrassen met wat ik ga zeggen. Daar zal ik mijn best voor doen. Maar als hij met mevrouw Helder zou praten, zou hij ook best tot een vergelijk komen, omdat het dan gaat over de kernzaken en niet over triviale dingen.

De staten die hun zaken daadwerkelijk niet op orde hebben, blijven bij deze maatregelen tegen misbruik van het klachtrecht buiten schot. Ook hiervoor zijn structurele maatregelen nodig. De leden van de PVV-fractie geven de regering ter overweging een staat de volledige proceskosten te laten betalen in elke zaak waarin deze staat door het Hof veroordeeld wordt, en tevens staten naar rato van het aantal veroordelingen te laten bijdragen in de kosten van het Hof.

Deze maatregelen hebben de volgende consequenties. Als de klager ongelijk heeft, dan betaalt deze de griffiekosten, die slechts een fractie zijn van de werkelijke kosten. Als een staat wordt veroordeeld, dan betaalt die staat de volledige kosten. De staten waar een en ander niet op orde is en waar de bulk aan veroordelingen valt, betalen hun aandeel in de werklast van het Hof. Het is immers bekend dat 60% van de zaken afkomstig is van een handvol landen. Wij verzoeken de regering te reageren op dit voorstel.

Naast de werklast van het Hof, waar de bulk van mijn betoog over ging, ga ik nog kort in op twee onderwerpen. Als eerste noem ik het al veel genoemde begrip "subsidiariteit". In het briefadvies van de AIV staat een merkwaardige, atypische interpretatie van het begrip "subsidiariteit". De AIV maakt van het EHRM een Hof in vierde instantie, een soort laatste beroepsmogelijkheid met bijbehorende bevoegdheden. Door zijn jurisprudentie lijkt het alsof het Hof zichzelf ook graag zo ziet. Natuurlijk kan dat uiteindelijk genuanceerd worden, maar zo lijkt het wel. Het Hof dicht zich ook steeds meer bevoegdheden toe tot er-

gernis van een aantal verdragspartners, zo blijkt ook uit de jurisprudentie. In haar reactie op dit ongevraagde advies van de AIV drukt de regering haar bezwaren tegen deze interpretatie netjes uit. Deze interpretatie van de AIV deugt van geen kanten. Ter adstructie van hetgeen de regering in haar antwoord hierop zegt, kan op het volgende gewezen worden.

De Britse premier David Cameron, die al meerdere keren is geciteerd vandaag, zegt over de status van het EHRM terecht: "final decisions should be made nationally". Het Duitse Bundesverfassungsgericht heeft nu al dit laatste woord. In België krijgt de pretentie van het EHRM kritiek vanuit het Constitutionele Hof. Rusland overweegt eenzelfde concrete invulling als Duitsland. Ook hier blijkt de AIV een advies op te leveren dat uitblinkt door gebrek aan inzicht in oorzaken, risico's en haalbaarheid.

De heer Van Boxtel (D66):

Ik val de heer Kox graag bij, omdat ik deze bijdrage tot nu toe ook hoopvol vond. Ik dacht dat de PVV de legitimiteit van het Hof omarmde, maar deze laatste redenering is dan weer de bijl aan de wortel van het bestaan ervan. De geachte collega De Graaff neemt nu afstand van het AIV-standpunt. Dat begrijp ik niet van een woordvoerder van de Partij voor de "Vrijheid", want de vrijheid slaat ook in zijn partij op de individuele vrijheid die mensen moeten hebben, ook in hun bescherming tegenover een staat. In de redenering die de heer De Graaff zojuist hield, stelt hij eigenlijk weer het belang van de staat voorop ten opzichte van het individu. Ik kan dat niet goed met elkaar rijmen.

De heer Marcel de Graaff (PVV):

Het is jammer dat juist de heer Van Boxtel, als vertegenwoordiger van een partij als D66, dat niet kan rijmen. Dat stelt mij enigszins teleur, omdat ook zijn partij een fervent voorstander is geweest van het nationale referendum. Dat betekent dat de nationale burger in een democratisch bestel uiteindelijk instemt, via parlementaire vertegenwoordiging, met bepaalde wetgeving. Daar zit een spanningsveld. Ik zal daar later in mijn betoog wat uitgebreider op terugkomen.

De heer Van Boxtel (D66):

Ja, maar ik wil wel graag opgemerkt hebben dat de vergelijking met onze voorkeur voor een lokaal, nationaal of Europees referendum altijd gestoeld is op de gedachte aan waar wij met de samenleving als geheel, over de landsgrenzen heen, naartoe willen. De vergelijking gaat dus echt mank.

De voorzitter:

Gaat u verder met uw betoog.

De heer Marcel de Graaff (PVV):

Ik ga verder, hoewel het op het puntje van mijn tong ligt om hier weer op te reageren. Ik doe het niet.

De regering spreekt over checks-and-balances, die nopen tot een versterking van het Comité van Ministers en meer dialoog met het Hof, zodat er ruimte blijft voor nationale invulling van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en voor nationale beoordeling van uitspraken van het Hof. De PVV-fractie staat hier als volgt tegenover. Ja, de margin of appreciation moet ruimer, en wel zo ruim dat een uitspraak van het Hof nooit fungeert als definitieve, juridisch bindende uitspraak als ware het een hof in vierde instantie. Het EHRM moet in haar subsidiair-

Marcel de Graaff

re rol blijven als het geweten van de rechtstaat. Het EHRM kan dus wel menen dat een interim measure een bindende, opschortende werking heeft, maar het Hof heeft dit uitermate dubieus beargumenteerd in het arrest Mamatkulov en Askarov versus Turkije uit 2003, waarin het stelt gehinderd te worden in zijn onderzoek naar een klacht indien een staat het opschortend karakter van een interim measure niet naleeft. Deze stelling mist elke redelijke onderbouwing. Het Hof eigent zich daarmee een macht toe die hem expliciet verleend dient te worden, en dat is niet het geval. De verdragspartners dienen de overwegingen in het arrest Mamatkulov naast zich neer te leggen, zelf te handelen conform de nationale wetgeving en die pas dan aan te passen nadat een vonnis van het Hof ex tunc daartoe aanleiding geeft.

Ook kan het Hof menen dat het ex nunc en vol mag toetsen als een klacht betrekking heeft op artikel 2, 3 en zelfs 8 van het EVRM. De PVV acht het uit hoofde van het subsidiariteitsbeginsel niet gepast dat het Hof oordeelt op basis van feiten waarover de nationale rechter zich nog niet heeft kunnen buigen. Ik merk op dat het Hof zelf de doctrine van de margin of appreciation heeft ontwikkeld en zelf de grenzen heeft gesteld aan de ex-nunctoetsing. Dit is een van de punten waarop het Hof op de stoel van de wetgever gaat zitten.

De heer **Schrijver** (PvdA):

De heer De Graaff heeft me de vorige keer geholpen om zijn opmerkingen over Turkije beter te begrijpen, dus ik doe ook nu een poging om te bekijken of we het in feite niet eens zijn. Begrijp ik goed dat de heer De Graaff zegt dat het niet juist is dat het Hof in laatste instantie oordeelt over een klacht die bijvoorbeeld door een Turkse journalist of een gevangengenomen Koşerd wordt ingediend vanwege de vermeende schending van mensenrechten? Laten we even aannemen dat die klacht ontvankelijk is bevonden, dat het Hof heeft geconstateerd dat de rechten van de Turkse journalist of van de Koşerd zijn geschonden en dat Turkije opgeroepen wordt om de uitspraak van het Hof na te leven. De heer De Graaff kan dan, in het licht van de rest van zijn betoog, toch niet vinden dat het Hof niet de laatste instantie is en dat Turkije de volledige vrijheid moet hebben om na het oordeel van het Hof zelf te besluiten wat het wel of niet doet? Dat heb ik niet uit de geest van het eerdere betoog van de heer De Graaff geproefd.

De heer **Marcel de Graaff** (PVV):

Nee, en dat is ook niet wat ik zeg. Ik zeg dat het, als het Hof, in deze specifieke casus maar ook in het algemeen, een oordeel velt en tot de conclusie komt dat de staat tegen de geest en de letter van het EVRM handelt, aan het Comité van Ministers is om erop toe te zien dat er maatregelen tot stand worden gebracht in het betreffende verdragsland, en wel zodanig dat die schending op structurele wijze niet meer kan plaatsvinden. Het punt in mijn betoog is dat het Hof zijn uitspraak ex tunc doet, ofwel nadat alle rechtsmiddelen in het betreffende verdragsland zelf zijn uitgeput.

De heer **Schrijver** (PvdA):

Dat staat in het Verdrag zelf, in artikel 35, dus dat is niets nieuws. Een klacht kan alleen ontvankelijk zijn wanneer alle nationale rechtsmiddelen zijn uitgeput. Maar mij gaat het erom of het Hof in het voorbeeld van de heer De Graaff de einduitspraak heeft gedaan, of dat de heer De

Graaff vindt dat het Comité van Ministers of een individuele lidstaat daar nog wat aan kan sleutelen naar bevind van zaken. Want dat zou die burgers wier vrijheid geschonden is, natuurlijk geen stap verder helpen.

De heer **Marcel de Graaff** (PVV):

Ervan uitgaande dat het een beschaafd land is – dan zouden er natuurlijk al geen schendingen van mensenrechten moeten zijn – en een goed functionerende democratie, is het uiteindelijk aan de regering en het nationale parlement om wetgeving te creëren die erop ziet dat het EVRM op correcte wijze in het land wordt geïmplementeerd. En daar bestaat een margin. Ik zeg dus niet dat er zomaar een een-op-eenvertaling mogelijk is van een vonnis van het Hof naar datgene wat in een land gebeurt. Daarin wordt bemiddeld.

De heer **Schrijver** (PvdA):

Maar vindt de heer De Graaff nu wel of niet dat een uitspraak in een individueel geval – we spraken over Turkije – door het betreffende land zonder meer nageleefd moet worden? Of vindt hij dat het van de situatie afhangt, dat de lidstaat het moet bekijken en dat de lidstaat een ruime margin of appreciation moet krijgen en het nog eens bij het Comité van Ministers mag neerleggen? Is het nu een einduitspraak of niet?

De heer **Marcel de Graaff** (PVV):

Als de heer Schrijver het beschouwt als een hof in vierde instantie, is het geen einduitspraak. In die zin niet. En dat heeft alles te maken met het goed begrijpen van het subsidiaire karakter van het Hof. Ik heb het "het geweten van de rechtstaat" genoemd. Dat betekent dat de uitspraak van het Hof een uitermate belangrijke interpretatie is van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en dat klaarblijkelijk de betreffende staat zich daar niet aan gehouden heeft. Er dient dus iets te gebeuren, maar wat dat "iets" is, dient vervolgens volgens het democratische proces gestalte te krijgen.

De heer **Schrijver** (PvdA):

Dus als ik de heer De Graaff goed begrijp, vindt hij dat het, nadat het Hof in Straatsburg een arrest heeft gewezen, aan de wetgevende of misschien zelfs de uitvoerende macht of aan het Comité van Ministers is om daar de interpretatie aan te geven die het best past bij de lokale omstandigheden. Maar dan staat toch de klager, die gelijk heeft gekregen in Straatsburg, uiteindelijk in de kou? Wat heeft die Turkse journalist, die jarenlang zonder behoorlijke procesvoering gevangen heeft gezeten, daaraan?

De heer **Marcel de Graaff** (PVV):

Dat ben ik niet met de heer Schrijver eens. Hij weet ook dat uitspraken van het Hof niet dat soort gestalte hebben. Het Hof zal twee dingen kunnen doen. Het kan een schadevergoeding toewijzen, die zonder meer betaald moet worden. Het andere wat het Hof over het algemeen doet, is het doen van een aantal voorstellen aan het betreffende land om de situatie op te heffen. Dat hebben we in het geval van Nederland gezien, toen het ging over juridische ondersteuning bij politieverhoren. Dat is een voorstel dat door het Hof wordt gedaan en waarvan de regering moet bekijken of het in ons bestel past, of dat wij er op een andere manier invulling aan moeten geven. Daarin zit een margin of appreciation. Wat dat betreft is het Hof een instantie die een belangrijke uitspraak doet, die echter ver-

Marcel de Graaff

volgens via democratische middelen bemiddeld moet worden in de samenleving. Ik heb hier gezegd dat het Hof over de schreef gaat als het gaat over interim measures met opschortende werking.

De voorzitter:

Ik stel voor dat u nu uw betoog afrondt, anders verslaat u mevrouw Broekers!

De heer Marcel de Graaff (PVV):

Dat is aan de leden, en hun interrupties.

Ook het Hof kan menen dat het ex nunc en vol mag toetsen als een klacht betrekking heeft op de artikelen 2, 3 en zelfs 8 van het EVRM. De margin of appreciation moet ruimer, en wel zo ruim dat een uitspraak betreffende de ene staat nooit een vanzelfsprekende doorwerking heeft in een van de andere staten. De PVV-fractie vindt het onterecht en ook ongepast dat de regering wetgeving voorbereidt als reactie op uitspraken van het Hof aangaande andere staten. Nederland is geen België en al zeker geen Italië of Griekenland. Er is geen enkele reden dat de Nederlandse regering zou moeten acteren, na de schaamteloze uitspraak van het Hof inzake M.S.S., tegen België en Griekenland. Bovendien ontstaat dan op dit punt volstreekte willekeur. De regering werkt hier wel aan, maar ze werkt niet aan strengere abortuswetgeving naar aanleiding van het arrest van A, B en C tegen Ierland, overigens afgezien van de vraag of ik het daar wel of niet mee eens ben. Die willekeur, dat hoort niet.

Het is alweer het Hof zelf dat in de Öpuz-zaak uit 2009 een vorm van erga-omnesprincipe postuleert. Ook hier gaat het ondemocratische Hof – nogmaals: het is niet democratisch gekozen – op de stoel van de democratische, wetgevende macht zitten. Het mag niet zo zijn dat het Hof zelf aan nationale rechters oplegt dat al haar uitspraken en overwegingen beschouwd moeten worden als een rechtsvordering, geldend recht en interpretatie van het EVRM. Hiermee gaat het Hof zijn grenzen te buiten.

De heer Kox (SP):

U zegt dat het Hof niet democratisch is gekozen. Nu worden rechters althans in ons land helemaal niet democratisch gekozen, maar benoemd. Het bijzondere van het Hof van Straatsburg is nu juist dat het gekozen wordt. Elke rechter wordt gekozen, op voordracht van de nationale overheid, door de Parlementaire Assemblee, waarin de parlementen zijn vertegenwoordigd, na een selectieprocedure waarin de Assemblee ook nog het laatste woord heeft. Die kritiek begrijp ik dus niet zo goed. Je zou kunnen vragen of je rechters überhaupt wel moet kiezen, maar dat doen we nu wel in Straatsburg, niet in Nederland.

De heer Marcel de Graaff (PVV):

Dit is een vorm van kiezen die ik terugherken uit het kiezen van een sollicitatiecommissie. Maar onder "democratisch" versta ik toch iets anders. Ik bestrijd niet dat het Hof rechters mag hebben die ondemocratisch gekozen zijn, het gaat mij erom dat, als het over het creëren van wetgeving gaat, dat vanuit een parlement of een regering dient te gebeuren en niet vanuit een juridische instantie.

De heer Kox (SP):

Voor alle duidelijkheid: elke regering draagt drie mensen voor. In Nederland gaan we naar de Hoge Raad, de Raad van de State en de regering, die met een kandidaat ko-

men. Vervolgens kiest een paar honderd parlementariërs uit Europa een rechter. Daarom was ik wat verbaasd dat u zei dat het een linkse club is, want de Parlementaire Assemblee heeft sinds jaar en dag een rechtse meerderheid. Als ze dat zou willen, zou ze steeds voor rechtse rechters kiezen, maar gelukkig gebeurt dat niet, want we weten niet eens of ze links of rechts zijn. We beoordelen ze op basis van hun kennis en kunde. Maar u kunt niet zeggen dat ze niet gekozen worden.

De heer Marcel de Graaff (PVV):

Mijnheer Kox, u hebt mij horen zeggen dat het mij gaat om het democratisch gehalte van die verkiezing. U kent het standpunt van de PVV in dezen: wij vinden dat zelfs deze Eerste Kamer niet democratisch is gekozen, omdat ze niet rechtstreeks is gekozen door de burger. Dat is een interpretatie, waarover we van mening kunnen verschillen. Maar dat is op zich niet de kern van de zaak. Dat is: waar wordt wetgeving gecreëerd? Die hoort hier gecreëerd te worden, en niet aan de overkant.

En daarom: ja, de margin of appreciation moet leiden tot meer invloed van het Comité van Ministers. Dit comité dient namelijk de ruimte te bewaken die staten hebben bij het beoordelen en eventueel implementeren van generieke voorstellen van het Hof. Het Hof moet zich buigen over serieuze zaken, die zijn gezag versterken, maar het treedt niet in de plaats van nationale, democratisch gekozen, politiek verantwoordelijken. De nationale parlementen bepalen uiteindelijk op welke wijze invulling wordt gegeven aan het EVRM. Ook het EHRM dient zich te voegen in de trias politica en niet eigenstandig steeds verder strekkend rechtersrecht te ontwikkelen.

Het Hof heeft door de grenzen van zijn mandaat op te zoeken, immers zelf ook bijgedragen aan de explosieve stijging van het aantal klachten en aan de afbrokkeling van het draagvlak voor zijn beslissingen. De leden van de PVV-fractie constateren dat op dit punt de balans zoek is. Het Comité van Ministers dient te bewaken dat het Hof zich slechts uitsprekt over zaken die er werkelijk toe doen. De werklast van het Hof moet worden beperkt door de grenzen strakker te trekken, onder andere door de uitbreiding van het de-minimisbeginsel, het afwijzen van de opschortende werking van interim measures en het afwijzen van het erga-omnesbeginsel ten aanzien van de verdragspartners. Het aanzien van het Hof moet worden versterkt door terugkeer naar zijn kerntaak. Dat zal ook internationaal zijn aanzien verhogen. De PVV-fractie ziet in de Brightonverklaring zoals die op dit moment voor ligt, een aanzet in de goede richting en vraagt van de regering de toezegging om hier onverkort haar steun aan te verlenen.

Het tweede en laatste onderwerp dat ik noem, is de toetreding van de Europese Unie tot het EVRM. Welk argument is er om de EU te laten toetreden tot het EVRM? Het argument luidt: de burger moet kunnen klagen bij het Hof als een EU-instituut de mensenrechten schendt. Dames en heren, dit is mijns inziens een drogredenering. De leden van de PVV-fractie zijn van mening dat uitsluitend staten onderdanen kennen. Toetreding van de EU tot het EVRM is onlogisch en onwenselijk. De EU is geen staat en heeft geen onderdanen. Toetreding van de EU tot het EVRM is een volgende stap op het glibberige pad naar een Europese superstaat, waar de Nederlandse burgers de rekening voor mogen betalen. Nederland moet geen lid willen zijn van een Unie waarvan de instellingen de rechten van de mens schenden. Een EU waar de instellingen

Marcel de Graaff

gen mensenrechten schenden, heeft geen recht van bestaan.

De heer **Kox** (SP):

Op het laatste zal ik niet ingaan, want dat is een mening van de PVV, wat uw goede recht is. Maar in het Verdrag van Lissabon staat dat toegetreden moet worden. U wilt dat de regering onverkort vasthoudt aan de Brightonverklaring zoals die er nu ligt. U weet dat die zonder verplichte procesvertegenwoordiging en griffierecht is. Betekent dit dat u die twee eisen die u eerder stelde aan de regering maar laat liggen, aangezien ze niet in de Brightonverklaring staan? Of wilt u onverkort vasthouden aan die verklaring, plus de dingen die de PVV heeft gezegd?

De heer **Marcel de Graaff** (PVV):

Ik heb niet voor niets gezegd dat het een aanzet in de goede richting is. Ja, de basisdingen die erin staan juichen wij toe en ja, we missen helaas nog een aantal zaken. We hebben daarin niet ons volledige programma teruggevonden. Maar dat zal elke partij ongetwijfeld hebben. Ik denk dat dat voldoende antwoord is.

Volgens de PVV is er geen enkel beletsel om de Nederlandse rechter te laten beoordelen of EU-instituten zich ten opzichte van Nederlandse onderdanen schuldig maken aan schending van de rechten van de mens. De Nederlandse rechter zou de Nederlandse Staat kunnen opdragen om zijn onderdanen te vrijwaren van schendingen van de mensenrechten door de EU. Wij vragen de regering zich op grond van voortschrijdend inzicht krachtig uit te spreken tegen toetreding van de Europese Unie tot het EVRM. Graag een reactie daarop.

Tot slot. In mijn betoog ben ik niet ingegaan op de maatregelen die op korte termijn nodig zijn. Namens de leden van mijn fractie kan ik daarover zeggen dat de PVV vertrouwen heeft in de maatregelen die het Hof inmiddels zelf heeft genomen en in de ondersteunende maatregelen die reeds door anderen zijn voorgesteld.



De heer **Holdijk** (SGP):

Voorzitter. Als vertegenwoordiger van een eenpersoonsfractie en hekkensluiter van de bijdrage van de Kamer in eerste termijn past mij een zekere zelfbeperking. Er zijn al, gedurende uren, veel belangwekkende opmerkingen door de diverse andere woordvoerders gemaakt. Beperking is tevens geboden vanwege de complexiteit van de materie, die ik in deze bijdrage overigens inperk tot de toekomst, de rol en de bevoegdheden van het EHRM. Maar ook bij dit onderdeel is terughoudendheid van niet-ingewijden gepast. Al snel klinkt het verwijt van onwetenschappelijkheid van het debat. Maar stilzwijgen mag niet-ingewijden en zeker politici niet opgelegd worden. Politieke discussie is noodzakelijk, al was het alleen maar om te voorkomen dat de politiek zich van het Hof afwendt. Zoals politici verantwoordelijk waren voor de totstandkoming van het EVRM en het EHRM, zo dienen zij ook verantwoordelijkheid te nemen voor de ontstane crises rond het EHRM. Een vraag die zich hierbij aan mij opdringt, is of niet gezegd moet worden dat politici in het verleden, ongetwijfeld met goede bedoelingen, een "project" hebben opgestart waarvan de mogelijke concrete gevolgen in de toekomst niet overzien zijn en onvoldoende zijn ingeschat. Goede bedoelingen en idealisme willen nog wel eens gepaard gaan met een dosis naïviteit. Heeft men bij-

voorbeeld ingeschat wat de gevolgen zouden kunnen zijn toen in 1998 bij de inwerkingtreding van het Elfde Protocol het individueel klachtrecht voor het EHRM voor alle staten werd gevestigd? Heeft men de verscheidenheid van de Europese staten, West- versus Midden- en Oost-Europa, wel voldoende daarin verdisconteerd? Breken deze tekortkomingen ons nu niet op?

Hoe het zij, er is in mijn ogen thans sprake van een tweevoudige crisis. De overbelasting van het Hof is niet de enige bedreiging voor de positie van het Hof. Het minstens zo belangrijke probleem is een verminderd nationaal draagvlak voor het werk van het EHRM. Er lijkt zich een legitimiteitscrisis af te gaan tekenen. Het Hof kan zich deze ontwikkeling deels zelf verwijten, voor zover uitspraken terecht als een inbreuk op de nationale soevereiniteit zijn ervaren. Er is, zo valt te constateren, sprake van fundamentele kritiek op de uitdijende grondrechtenbescherming door het Hof. Voorbeelden daarvan spelen zich af op het terrein van het sociale zekerheidsrecht, dat vrijwel geheel binnen het bereik van het eigendomsrecht is gebracht, en op het gebied van vreemdelingen- en asielzaken waarbij onder andere voorlopige maatregelen het Hof op kritiek komen te staan. Al met al voldoende stof voor de noodzakelijke discussie over de vraag hoe het anders moet en kan. Die discussie is volop gaande en het debat dat vandaag hier wordt gevoerd past daarin.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

U beschrijft de ontwikkeling die is ontstaan ten aanzien van bepaalde gedragswijzen van het Hof. Ik ben heel benieuwd naar uw eigen appreciatie van die uitspraken van het Hof. Wanneer in asielzaken bijvoorbeeld een uitzetting dreigt naar een land waarvan de asielzoeker, een bekeerde christen of willekeurig elke andere asielzoeker, zegt dat hij daar gevaar loopt en vervolgd dreigt te worden, en als er voldoende grond in die klacht zit, vindt u het dan niet logisch dat het Hof stelt dat deze persoon niet mag worden uitgezet voordat het zich over de zaak heeft gebogen? Is een oordeel van het Hof anders niet mosterd na de maaltijd?

De heer **Holdijk** (SGP):

Ik denk dat ik mijzelf zou overschatten als ik een uitspraak deed over zaken die het Hof te behandelen krijgt en waarin het een uitspraak doet. Ik wil mij beperken tot de vaststelling dat ik deze kritiek verneem, en dat het mijns inziens voor politici de vraag is hoe zij met die kritiek moeten omgaan.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

U geeft impliciet aan dat u die kritiek begrijpt en ook dat het Hof deze een beetje aan zichzelf te danken heeft. Daarom wil ik graag ook uw eigen appreciatie horen: waarmee, vindt u, is het Hof zijn boekje te buiten gegaan?

De heer **Holdijk** (SGP):

Ik baseer mij slechts op serieuze personen en serieuze instanties die deze kritiek naar voren brengen.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Kunt u iets specifieker zijn?

De heer **Holdijk** (SGP):

Dat wil ik niet doen, dat past niet in mijn bijdrage.

Juist had ik vastgesteld dat dit debat past in de discussie die gaande is. Met andere woorden, wij moeten deze

Holdijk

discussie niet alleen overlaten aan de onmiddellijk betrokkenen, die overigens een serieuze inbreng kunnen hebben in deze discussie. Wil zo'n debat zinvol zijn, dan moeten wij geen genoegen nemen met het alleen maar vaststellen van de crises en het in andere termen formuleren van de structurele en institutionele problemen. Zich uitsluitend concentreren op de oplossing van de werkachterstand bij het Hof schiet dan toch tekort. Het is essentieel om te zoeken naar oplossingen die op een constructieve manier bijdragen aan de instandhouding van de drie hoofdfuncties van het EVRM-systeem, te weten: het bieden van individuele bescherming tegen inbreuken op fundamentele grondrechten door staten; het creëren van een minimumniveau aan grondrechtenbescherming voor iedereen die zich in Europa bevindt; en de staten wijzen op blinde vlekken of structurele tekortkomingen in de eigen systemen van grondrechtenbescherming.

De heer **Van Boxtel** (D66):

Voorzitter. Ik ben blij dat ik heb gewacht tot dit moment om de heer Holdijk nog wat te vragen. Als ik hem goed beluister, zegt hij: wees niet doof en blind voor de geluiden over overbelasting. Hij heeft ook in mijn bijdrage en die van anderen kunnen horen dat daaraan iets moet gebeuren. Het Veertiende Protocol is vastgesteld, en in sommige zaken wordt gewerkt met minder rechters en is er een strengere voorselectie. Dat helpt enorm. Je zag bijvoorbeeld dat men in het afgelopen jaar enorm is ingelopen, gewoon door een organisatorisch verbeterde werkwijze. Ik ben daar erg voor, dat is efficiency. Ik zou dit echter niet willen vermengen met politieke interferentie over de kwaliteit van een onafhankelijk rechterlijk oordeel. Ik hoop dat de heer Holdijk dit wil bijvallen.

De heer **Holdijk** (SGP):

Ik schrik ervoor terug om beide zaken van elkaar los te koppelen. Om maar één ding te noemen: vanmiddag hielden enkele woordvoerders een pleidooi voor meer financiële middelen voor het Hof. Ik moet nog zien dat vertegenwoordigers van staten, die kritiek hebben op het Hof die verdergaat dan alleen het inlopen van de werklast en de werkachterstand, daartoe bereid zijn. Met andere woorden, nadenkend heb ik tot dusver voor mijzelf vastgesteld dat het niet vruchtbaar is om beide zaken, de werklastcrisis en – zoals ik deze heb genoemd – de "legitimiteitscrisis" los te koppelen. Maar alle maatregelen die het Hof zelf neemt en al heeft genomen, en waaraan u terecht herinnerde, met betrekking tot het aspect van de werklastvermindering zijn uiterst welkom. En er is natuurlijk nog meer mogelijk, wanneer de meest recent genomen maatregelen hun effect krijgen.

De heer **Van Boxtel** (D66):

Enkele bijdragen over iets meer geld? Ik heb mijn bijdrage gestoeld op de analyse dat wij per inwoner slechts 8 eurocent hiervoor betalen, dus nog geen dubbeltje. Dat is niet een pleidooi om maar meteen extra financiële middelen hiervoor uit te trekken. Het moet gaan om efficiency en een goede organisatie. Ik wil wel graag die scheiding overeind houden tussen de onafhankelijkheid van rechterlijke uitspraken en de rechterlijke organisatie. Ik beluister dat u dit bijvalt.

De heer **Holdijk** (SGP):

Ja, en dat zal ik nog uitdrukkelijk doen in mijn verdere betoog.

Op basis van de drie hoofdfuncties, die ik zo-even kort formuleerde, en met respect voor de rechterlijke onafhankelijkheid lijken mij in elk geval enkele algemene punten overweging te verdienen. Het gaat bij het Hof om een supranationale rechter, maar tevens om een subsidiair opererend orgaan. Nationale constitutionele beperkingen zullen geaccepteerd moeten worden. Het is daarbij gewenst dat de grenzen tussen wetgever, rechter en bestuur worden bewaakt. Het Hof moet niet als pseudowetgever gaan fungeren. Het Hof zou zich moeten beperken tot het beoordelen of de nationale rechtsgang op een manifeste wijze een grondrechtelijk tekort vertoont. Een meer procedurele toetsing van democratisch zorgvuldig genomen besluiten ligt in de rede. Ik ben met professor Gerards van mening dat het Hof allereerst moet toezien op zorgvuldigheid van nationale procedures en vooral moet ingrijpen als die procedures onzorgvuldig blijken te zijn geweest en te weinig rechtsbescherming bieden.

Er zal een variatie in het niveau van bescherming van individuele belangen en een onderscheid tussen meer en minder essentiële of fundamentele rechten aangebracht moeten worden. Er zal dus een de-minimisachtige regeling gehanteerd moeten worden; een beperking tot de echte kernrechten. Dat is lastig, maar noodzakelijk. De primaire bescherming moet op nationaal niveau worden geboden. Daarbij moge ik tevens herinneren aan hetgeen ik enkele weken geleden naar voren heb gebracht bij het debat over de eventuele grondwetsherziening over de betekenis van de grondrechten in de Nederlandse Grondwet, in het bijzonder de klassieke grondrechten.

Tot slot betuig ik in hoofdlijnen ondersteuning aan de inzet van de Nederlandse regering, zoals deze is verwoord in de brief van de minister van Veiligheid en Justitie van 3 oktober 2011. Daarbij moge ik aanvullend nog in overweging geven om kennis te nemen van de suggesties en adviezen van de 32 Amici Curiae, waarbij de alternatieve benadering van professor Gerards, zoals uiteengezet in haar inaugurele rede op 3 november 2011, zeker aandacht verdient, ook al presenteert zij deze niet als de ideale oplossing.

De vergadering wordt van 17.14 uur tot 18.00 uur geschorst.

De **voorzitter**:

Wij zijn toe aan het antwoord van de regering. Ik geef als eerste het woord aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zij heeft slechts een enkele vraag te beantwoorden. Ik heb de minister gemeld dat zij na haar antwoord geëxcuseerd is voor het vervolg van dit debat. Wij zetten dat dan voort met de minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Veiligheid en Justitie. Het woord is aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Minister **Spies**:

Voorzitter. Ik dank u zeer voor het bepalen van de orde van de vergadering op deze manier. Dank u dat u bereid bent om mij te excuseren voor het verdere verloop van het debat.

Als ik goed heb geluisterd, dan is mij een vraag gesteld door de heer Schrijver namens de PvdA-fractie. Ik laat dan ook allerlei inleidende beschouwingen achterwege en laat die met veel vertrouwen over aan mijn collega's die on-

Spies

getwijfeld dieper op deze materie zullen ingaan. Ik begrijp heel goed dat dit debat slechts een beperkte vraag in mijn richting heeft opgeleverd. Dat is zeer wel te begrijpen in het licht van het intensieve en indringende debat dat wij een aantal weken geleden met elkaar hebben gevoerd over het advies van de Staatscommissie Grondwet. In dat debat is ook kort aandacht gevraagd voor het vraagstuk van de doorwerking van het internationaal recht in de nationale rechtsorde, zoals dat nu in artikel 93 en 94 van onze Grondwet wordt behandeld. De Staatscommissie heeft nadrukkelijk aangegeven dat het open karakter van onze Grondwet jegens die internationale rechtsorde in artikel 93 en 94 op een goede manier is geborgd. De regering deelt dat standpunt van harte. Een deel van de Staatscommissie, precies de helft, heeft nog voorgesteld om nadere voorwaarden te verbinden aan de voorrang van het rechtstreeks werkende internationale recht. De regering heeft in haar standpunt aangegeven zich niet achter dit deel van de Staatscommissie te scharen omdat zij geen maatschappelijke urgentie voelt om op dit punt Grondwetsherziening te overwegen. Dat is en was het standpunt van de Nederlandse regering, zo zeg ik tegen de heer Schrijver.

Inmiddels is er een nieuw feit, waaraan de heer Schrijver refereert, namelijk een ingezonden artikel in het NRC van een drietal leden van de VVD-fractie in de Tweede Kamer. Ik heb dat artikel gelezen. Wij hebben in de Tweede Kamer echter nog geen gelegenheid gehad om het debat over het advies van de staatscommissie met elkaar te voeren. Dat zal pas gebeuren op 22 maart. Ik ga niet vooruitlopen op een inbreng van welke fractie dan ook in een nog te voeren debat. Ik herhaal wel dat het standpunt van de regering het standpunt van de regering is en was zoals ik dat in deze Kamer heb betoogd.

Dank ook voor het compliment voor de standvastigheid; ik beschouw dat als een aanmoediging voor het debat in de Tweede Kamer. Wel plaats ik daarbij de kanttekening dat uw Kamer door het aanvaarden van een tweetal moties een ernstige aanslag op die standvastigheid heeft gepleegd. Wij zullen zien wat er in de Tweede Kamer wel of niet aan wordt toegevoegd.

Mevrouw Strik (GroenLinks):

Ik heb zojuist een vraag gesteld aan mevrouw Broekers, maar misschien is het wel zo logisch om de vraag aan de minister te stellen. Het gaat over het beschouwen van het Hof als een automatische vierde instantie. Ik gaf het voorbeeld van een uitspraak van de Hoge Raad in de SGP-zaak. De regering stelt zich op het standpunt dat zij aan die uitspraak van de Hoge Raad geen gevolg geeft, maar afwacht wat het Hof daarover gaat zeggen. Dat is toch in hoge mate niet in lijn met het uitgangspunt van de regering dat je het Hof juist niet op die manier zou moeten gebruiken?

Minister Spies:

Dat is iets te kort door de bocht, met permissie, als ik het zo mag zeggen, mijnheer de voorzitter. De regering heeft zich er nadrukkelijk van vergewist of er op dit moment formele juridische belemmeringen zijn die het passief kiesrecht onmogelijk maken. In dit concrete voorbeeld is daarover contact geweest met de SGP. Op dit moment zijn er dus geen juridische belemmeringen die aan het passief kiesrecht in de weg staan, maar er moeten mogelijk wel een aantal vervolgmaatregelen worden getroffen. Vanuit die overweging acht de regering het te billijken om de

uitspraak van het Europees Hof af te wachten. Dat is ook in brieven met de Tweede Kamer gewisseld. Halverwege 2011 is daarover een debat gevoerd in de Kamer. Een meerderheid van de Tweede Kamer heeft zich toen achter dat standpunt van de regering geschaard.

Mevrouw Strik (GroenLinks):

Als er geen vierde instantie, geen Hof, was geweest, zou u dan de uitspraak van de Hoge Raad zo beperkt hebben uitgevoerd als u nu van plan bent te doen met die enkele maatregelen?

Minister Spies:

Dat zijn allerlei als-dankwesties. Het is gevaarlijk om over dit soort dingen te speculeren. Uw vraag had betrekking op een concreet voorbeeld dat u noemde. Wij hebben ons er in deze concrete casus van vergewist dat er geen formele juridische beletselen zijn die het passief kiesrecht onmogelijk maken. Dat doet in belangrijke mate recht aan de uitspraak die de Hoge Raad heeft gedaan. Dit maakt dat wij verdere maatregelen opschorten in afwachting van de uitspraak van het Europees Hof. Dat is de positie van de Nederlandse regering in deze situatie. Dat lijkt mij een alleszins te verdedigen positie, juist omdat het formele punt van de juridische beletselen is geverifieerd. Die zijn niet aanwezig.

De heer Schrijver (PvdA):

Als vraagsteller lijkt het mij correct om even mee te delen dat ik blij ben met de antwoorden die de minister heeft gegeven. De lofprijzing van de Partij van de Arbeid voor haar standvastigheid had betrekking op dit onderwerp; de artikelen 93 en 94. Daar kan geen bredere betekenis aan worden verbonden voor wat betreft de moties die hier zijn aangenomen, onder andere de motie-Lokin en de motie-Engels. Met de beantwoording van mijn specifieke vraag van vandaag heeft de minister mijn hart helemaal gestolen.

De voorzitter:

Maar dan toch maar voor een klein stukje. Dat is wel jammer, maar daar zult u mee moeten leven. U mag nu gaan genieten van uw vrije tijd.

Minister Spies:

Ik vrees dat ik het met die beperking moet doen en dat beperkt de vreugde van vandaag natuurlijk zeer. De verdere beantwoording geef ik met veel vertrouwen in handen van de beide collega's.

De voorzitter:

Geef ik nu eerst het woord aan de minister van Buitenlandse Zaken of aan de minister van Veiligheid en Justitie, die ik nu zie opstaan? Ik stel vast dat dit de volgorde is. Prima, dat mag, maar als de minister van Veiligheid en Justitie maar weet dat hij tot het einde van het debat moet blijven en niet weg mag, zoals zijn collega.

Het woord is aan de minister.

□

Minister Opstelten:

Voorzitter. Zo is de afspraak. Mijn collega mag nu weg, maar wij hebben gezegd dat wij in ieder geval met twee bewindslieden overblijven, alleen al omdat dit debat en de aanleiding tot het debat dat verdienen. Ik wil iedereen

Opstellen

buitengewoon dankzeggen voor de bijdragen. Wij hebben de taken verdeeld. De collega van BZK heeft haar bijdrage geleverd. De collega van Buitenlandse Zaken zal ingaan op de positie van het Comité van Ministers – zoals de Kamer weet, vertegenwoordigt hij Nederland daarin –, de toetreding van de EU tot het EVRM en het algemene mensenrechtenbeleid in de externe betrekkingen.

Het is een belangrijk debat; dat voel ik ook in deze senaat. De brief van 3 oktober, die ik heb verzonden nadat die in het kabinet was vastgesteld, is de aanleiding voor dit debat. Het kabinet heeft veel vragen van u gezamenlijk beantwoord. Het is belangrijk om hier nog een keer uit te spreken dat wij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens natuurlijk gewoon steunen. Ik kom daar straks nog op terug. Laat ik dat in alle duidelijkheid zeggen. Ter voorbereiding op de brief van 3 oktober ben ik uitgebreid in Straatsburg geweest. Ik heb er eigenlijk met iedereen gesproken; met de President van het Hof, de Secretaris-Generaal en allerlei instanties. Dat is de basis geweest voor de brief. Ik heb daar ook de punten besproken waarover wij het hier hebben: subsidiariteit, de margin of appreciation en het Comité van Ministers. Ik moet zeggen dat ik daar een heel goede en constructieve benadering heb geconstateerd van onze opvattingen. De onafhankelijkheid van het Hof staat natuurlijk buiten discussie; laten wij daar niet meer over spreken. Natuurlijk kunt u mij daarop bevragen, maar dat is natuurlijk het geval. Dat zijn de kernpunten waarover wij het hebben. Het is de inzet van de regering om de toekomst van het Hof op de lange termijn veilig te stellen. Er zijn al veel feiten aangegeven over de werklast van het Hof. Ik ga dat niet allemaal nog eens herhalen. Die feiten staan ook in de brieven die wij hebben verstuurd. Om dat te kunnen doen moeten wij het Hof zo koesteren dat wij kunnen zeggen dat het Hof niet is gebaat bij halve maatregelen. Het Hof zal anders niet in staat zijn om zijn taak te vervullen, te weten het bieden van individuele rechtsbescherming. Dat is de kerntaak van het Hof. Bovendien zal het Hof anders niet in staat zijn om de kwaliteit in de jurisprudentie te handhaven.

In de aanloop naar dit debat heb ik, behalve de brief van 3 oktober die ik al heb genoemd, op 5 maart namens de collega's alle antwoorden gestuurd op de vragen van een viertal fracties. Gezien dit feit zou ik het eigenlijk kort willen houden, maar de Kamer heeft heel veel vragen gesteld, dus in die gelegenheid ben ik niet. Ik hoop dat men mij toestaat om een paar inleidende opmerkingen te maken.

In de optiek van het kabinet zijn er nog drie separate kwesties waarnaar wij moeten kijken bij de bestrijding van de overbelasting van het EHRM. Om en nabij de 90% van de ingediende klachten is kennelijk ongegrond dan wel op andere gronden kennelijk niet-ontvankelijk. Daar moet naar gekeken worden. Het tweede punt is dat 50% van de ontvankelijke klachten repetitieve zaken zijn, en het derde punt is dat momenteel ongeveer 30.000 zaken liggen te wachten op afdoening door een kamer van zeven rechters, terwijl het Hof met de huidige capaciteit zo'n 3000 zaken van dit soort per jaar kan afdoen.

We hebben in de brief een aantal maatregelen voorgesteld. Daar kom ik op terug. Op twee punten wil ik benadrukken dat er sprake is van een actualisering van de Nederlandse inzet in de onderhandelingen. De onderhandelingen gaan natuurlijk steeds door. Het concept van Brighton, dat de Kamer kent, is alweer achterhaald. Er liggen nieuwe concepten. Dat geldt in de eerste plaats voor de noodzaak om een nieuw filtermechanisme in te stellen.

Een aantal woordvoerders heeft daarover gesproken. In december 2011 zijn bemoedigende signalen ontvangen van het Hof. Op basis van de laatste statistieken kan voorzichtig worden geconcludeerd dat filtering niet meer het grootste probleem is van het Hof. Een aantal van u verwees daar al naar.

Op basis van deze nieuwste ontwikkelingen geeft de griffie van het Hof aan dat men verwacht, eind 2015 – dat is toch een mooi perspectief om naar te kijken – de werkvoorraad van momenteel 90.000 kennelijk niet-ontvankelijke zaken geheel weggewerkt te kunnen hebben, mits de capaciteit van de griffie tijdelijk wordt uitgebreid. Om die reden is het vinden van een oplossing voor een filtermechanisme niet meer de grootste prioriteit van Nederland.

Het tweede punt betreft het voorstel van het Hof om verplichte procesvertegenwoordiging voor klagers in te voeren. In de notitie van 21 oktober 2011 is het Hof teruggekomen op dat zelf ingediende voorstel. Dat voorstel krijgt nagenoeg geen steun bij de onderhandelingen op ambtelijk niveau. Ook het kabinet is na verdere bestudering van het voorstel niet meer overtuigd van nut en noodzaak van het voorstel. Uit de statistieken van het Hof blijkt immers dat er geen duidelijk verband is tussen procesvertegenwoordiging en de kwaliteit en/of ontvankelijkheid van de klachten. Voor Nederland geldt dat klachten die kennelijk ongegrond worden verklaard, in grofweg 80% van de gevallen worden vertegenwoordigd door een raadsman. In het geval van Turkije ligt dat percentage zelfs op 91. Om die reden zal Nederland het voorstel ook niet langer steunen. Voor andere onderdelen verwijs ik naar mijn brief van 3 oktober en de antwoorden gegeven op 5 maart.

Er zijn nog een paar vragen gesteld. Omdat de onderhandelingen continu doorgaan en wij natuurlijk luisteren naar wat de Kamerleden vinden van de situatie en van onze voorstellen, zal ik nog op een paar voorstellen terugkomen, waarin onze positie kan veranderen.

De heer **Kox** (SP):

Kan de minister even iets zeggen over de griffierechten?

Minister **Opstelten**:

Ik wilde daar later op terugkomen, maar ik kan dat ook nu doen. Over de griffierechten zullen wij in ander verband nog wel een keer komen te spreken. Dat heeft natuurlijk niets te maken met deze situatie. Waarom hebben wij gezegd dat de invoering van griffierechten te overwegen zou zijn? Wij hebben ook heel voorzichtig gezegd dat je aan die situaties zou kunnen denken, omdat er nog geen griffierechten zijn. Ik constateer echter op dit moment dat daar geen steun voor te halen is. Dan ga ik dat voorstel niet voor de bühne handhaven, terwijl ik ook in deze Kamer geen groot applaus heb gehoord ten aanzien van het voorstel dat ik in de brieven heb verwoord. Ik kan nu flink zijn. Ik denk dat het realistischer en duidelijker is om de knopen te tellen. Wij zullen ons gezicht op dat punt niet meer laten zien. Ik kom bij een ander punt en houd de verrassing voor de Kamer nog even in petto. Ik kom later in mijn betoog nog met een vergelijkbare afweging die ik inmiddels heb moeten maken.

Ik wil nu eerst ingaan op de algemene betogen van de verschillende woordvoerders. Daarna behandel ik een aantal specifieke punten. Geef u mij even de tijd om dat te doen, dan loop ik de woordvoerders langs in een bepaalde volgorde. De heer Schrijver vraagt vierkant aan het kabinet of de regering het EVRM en het Europees Hof

Opstellen

koestert. Het antwoord is ja. Ik ben daar ook mee begonnen. Het is ook niet zomaar een "ja", het is een "ja" uit volle overtuiging. Ik hoop dat dit ook in onze brief is doorgeklonken, want zo kijken wij ernaar, zo ben ik in Straatsburg ontvangen en zo hebben wij ook de gesprekken gevoerd. Dat blijkt ook als men hier dan terugkomt. Dat betekent niet per se dat we kritiekloos zijn, maar dat we de juiste positie innemen. Het lijkt mij belangrijk dat dit het vertrekpunt is. Ik bespeur trouwens in deze Kamer dat dit ook een vertrekpunt is dat wij gemeenschappelijk hebben. Je kunt op punten van mening verschillen, maar de doelstelling is alleen maar om de positie van het Hof te versterken en het Hof ook op lange termijn de ruimte te geven, binnen de door het Hof zelf geformuleerde doctrine van de margin of appreciation. Ik zeg dat nadrukkelijk, want dat is de kern.

Ik bespeur ook als ik spreek met de president van het Hof dat er niets mis is met de scheiding der machten. Er is niets mis mee dat een minister van een van de landen met de president van het Hof spreekt en dat ze het ergens over hebben. Dat waardeert men ook. Dan gaat het natuurlijk over de margin of appreciation, de subsidiariteit, maar ook over andere principes waarom de Nederlandse regering de positie van het Hof steunt.

Ik hoop dat de toon van het kabinet, door mij verwoord, goed overkomt bij u allen en dat de toonzetting helder is. Wij krabbelen dus niet terug. We hebben in de brief duidelijk aangegeven waar we staan en daar is nooit een misverstand over geweest. Als er een misverstand is, dan denk ik dat we dat hebben weggenomen. Dit debat is er natuurlijk ook voor om elkaar goed en scherp aan te kijken, naar elkaar te luisteren en om duidelijkheid te creëren als er misverstanden zouden zijn.

Het kabinet is wel van mening dat het Hof zich blijvend bewust moet zijn van het feit dat het niet dient op te treden als een vierde instantie. Ik noem het toch maar, want het is door veel woordvoerders genoemd. Indien de nationale autoriteiten expliciet het EVRM hebben toegepast en daarbij op redelijke wijze de van toepassing zijnde jurisprudentie van het Hof hebben betrokken, zou het Hof in meer gevallen de zaak als voldoende behandeld kunnen beschouwen. Het Hof zou dan niet moeten overgaan tot een eigen behandeling. Dat zijn dingen die je in zijn algemeenheid kunt zeggen, die een regering kan noemen, zonder dat het de positie van het Hof op enige wijze aantast.

De heer Franken (CDA):

Voorzitter. Is wat de minister uitspreekt een vrees voor die vierde instantie? Of zegt hij in ieder geval normatief dat het niet zo mag gebeuren? Dat onderschrijven we, maar is de vrees dat dit zal gebeuren nu reëel? Kan hij gevallen aanwijzen waarin een zodanig misbruik van instantie is gemaakt, zoals dat advocaten dat noemen, dat er een vierde termijn heeft gediend? Ik hoor dat graag. Het is een van de punten die vaak naar voren worden gebracht met kritiek op het Hof. Is dat een werkelijk probleem, volgens de minister, of zijn wij alleen bang dat het misschien zal gebeuren zodat wij ons daartegen tewezer moeten stellen?

Minister Opstelten:

Het is al gememoreerd – ik weet niet meer door wie – dat ik in de brief op die vraag van de CDA-fractie geen antwoord heb gegeven. Dat is niet voor niets. Ik ga nu geen concrete situatie noemen waarin het volgens mij anders had gekund. Die heb ik ook niet beschikbaar nu. Wij heb-

ben geen top tien of top drie van slechte zaken van het Hof, zelfs niet één harde casus. Als dat het geval was geweest, hadden wij dat duidelijk aangegeven in de brief. Het kabinet moet immers duidelijk zijn. Dan moet het zegen: zo moet het niet, volgens ons. Daar hebben wij het helemaal niet over. Het is een positie die je inneemt en waar je gewoon rustig over kunt praten. Ook in de Nederlandse verhoudingen is het mogelijk om rustig te spreken met de rechterlijke macht zonder de trias politica aan te tasten, op geen enkele manier. Wij respecteren het Hof. Dat staat ook in de brief. Dat is mijn standpunt. Wij vinden echter ook dat het Hof dat niet zou moeten zijn. Wij zeggen daar niet: daar bent u het, ik wijs op die en die uitspraken. Wij kennen alle voorbeelden. Daar ga ik niet aan beginnen.

Ik ga ook de voorbeelden die premier Cameron van Engeland gaf, niet noemen. Enkele leden hebben gevraagd wat ik daarvan vind. In de Tweede Kamer is dat ook gevraagd. Ik heb laatst in Engeland tegen mijn Engelse collega gezegd dat ik nog nooit zo vaak over de premier van Engeland heb moeten spreken als de laatste tijd. Het was een prachtige speech. Bij de Engelsen moet je echter niet alleen naar de speech luisteren, maar ook kijken naar wat vervolgens wordt voorgesteld, wat men concreet wil veranderen. Daar gaan wij niet aan beginnen. Wij hebben onze eigen positie, daar gaat het om.

De heer Van Boxtel (D66):

Ik luister zeer nauwgezet en ook in alle rust, zoals wij hier altijd doen. Ik ga één slag verder dan de vraag van de heer Franken. De minister gaf daar een mooi antwoord op, namelijk dat hij er niet aan gaat beginnen, aan het noemen van zaken die ons onwelgevallig waren, en dat er geen voorbeelden zijn. Ik moest onwillekeurig ook even aan de minimumstraffen denken in Nederland. Daarover hebben wij ook zo'n debat.

De minister haalde zelf Cameron aan.

Minister Opstelten:

Omdat iemand daarnaar vroeg.

De heer Van Boxtel (D66):

Ja, ik ook, net als verschillende andere sprekers.

Minister Opstelten:

Dan is dat ook beantwoord.

De heer Van Boxtel (D66):

Nee, dat is niet beantwoord. De minister noemt het, maar hij zegt niet wat hij ervan vindt. Ik maak het even expliciet: er is voor het Nederlandse kabinet geen enkele aanleiding om uitspraken te vertalen naar een onwelgevallige uitkomst voor lidstaten. Dat beaamt de minister dus?

Minister Opstelten:

Ik zeg het nog een keer: anders zou ik dat in de brieven hebben aangegeven. Dan hadden wij gezegd: die en die situatie kan niet, moet niet en zal nooit meer gebeuren en daartegen zullen wij, althans minister Rosenthal, ten strijde gaan in het Comité van Ministers. Dat zeg ik niet. De heer Van Boxtel heeft nog gevraagd of ik een voorbeeld kan geven van een zaak waarin de belangenafweging niet deugde, een vergelijkbare situatie. Ik kan natuurlijk allerlei jurisprudentie nagaan en naar aanleiding daarvan zeggen: enerzijds, anderzijds. Volgens mij is dat echter niet het punt. Wij respecteren de positie van het Hof. Zelfs als

Opstellen

minister denk ik wel eens – ik zeg het niet, maar ik denk het wel – naar aanleiding van een uitspraak van de rechter: wij moeten eens kijken of er aanleiding is om wetgeving te veranderen. Dat is toch een normale positie? Zo is het hier ook.

De heer **Van Boxtel** (D66):

Dat heeft de minister mij ook horen zeggen, in een interuptie.

Minister **Opstelten**:

Als vertegenwoordiger van het kabinet, kan ik tegen de president van het Hof of de secretaris-generaal of zijn mensen zeggen: daar en daar zullen wij op letten, dat vinden wij belangrijke punten. Ik hoor gelukkig dat men dat hier in dit huis ook vindt. Je moet dan niet in een situatie komen dat je dat niet meer mag noemen. Dat is mijn punt. Dat ben ik namelijk niet gewend van de senaat.

De heer **Van Boxtel** (D66):

Dank voor dit mooie antwoord. Ik constateer dat de minister in omgekeerde volgorde hardop en luid en duidelijk, veel duidelijker dan in de brief, de gedachtegang van de meerderheid van de Kamer volgt, namelijk dat de inhoudelijkheid van beslissingen van het Hof niet ter discussie staat en er dus ook geen redenen zijn voor lidstaten om inhoudelijk commentaar te leveren uitspraken op basis vigerende wet- en regelgeving. Als je wilt dat er iets verandert, is, zoals de minister als schetste, de wetgever aan zet.

Minister **Opstelten**:

Dat klopt. Dan hadden wij dat natuurlijk ook gedaan. Wij brengen die punten in in allerlei overleggen, in alle duidelijkheid. Dat doet de Kamer ook. Er kan wel eens een appreciatieverschil zijn. Ik heb nu geen top drie of één zaak – dat wil ik ook niet – die ik als voorbeeld kan noemen van hoe het nooit zal moeten. Ik heb niet voor niets San Marino in de brief laten opnemen, om onze positie te verklaren. Over de feiten kunnen wij het lang hebben, maar dit zijn de feiten die ik in mijn werkbezoek daar heb gehoord van de mensen die erover gaan. Onze Nederlandse rechter, de president en zijn hele griffie hebben ons die positie geschetst. Ik heb gezegd dat ik eens in het halfjaar de Kamer wil rapporteren over hoe het feitelijk zit. Dan weten wij waar wij het over hebben.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Ik heb een heel andere vraag, ter verduidelijking van wat ik de minister net meende te horen zeggen. Ik meen dat hij zei dat hij vindt dat het Hof zaken niet meer opnieuw in behandeling moet nemen als het EVRM al in de nationale procedures is toegepast of in elk geval is betrokken. Klopt dat? Is dat juist?

Minister **Opstelten**:

Dat is een uitgangspunt. Dat is in de kern het beeld van subsidiariteit. Volgens mij bestaat daar geen meningsverschil over. Het Hof denkt er zelf ongeveer ook zo over. Men moet toetsen of het zorgvuldig en goed is gedaan. Het Hof heeft dan eigenlijk geen positie, behalve bij artikel 2 en 3.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Het is dus niet zozeer dat het Hof niet-ontvankelijk is? Het Hof kan dus toetsen of het EVRM op de juiste wijze is toegepast en getoetst?

Minister **Opstelten**:

Ja, zeker.

De heer **Kox** (SP):

Ik wilde nog iets zeggen.

Minister **Opstelten**:

Ik kom nog over alle vragen te spreken hoor.

De heer **Kox** (SP):

Ik wil alleen maar vriendelijk en slag voor slag vaststellen dat de regering, normatief, van mening is dat zij geen vierde instantie moet zijn. Daar zijn wij het allemaal over eens. Dat wordt niet ingegeven door de feitelijkheid. Hij stelt gewoon vast dat zo ons stelsel is. Dat is winst in het debat. Wij hoeven niet terug komen op alles waarover wij het eens zijn. Ik dank de minister voor zijn antwoord.

Minister **Opstelten**:

Dat is juist weergegeven. Ik zeg nog tegen de heer Van Boxtel dat dit gewoon ook in de brief van 3 oktober staat. De leden moeten die brief – ik mag het eigenlijk niet zeggen – precies lezen. Daar staat de kern van mijn betoog in. Ik zeg dus niet iets anders dan in die brief staat. Dat wil ik toch even voor de duidelijkheid vermelden.

Ik kom dan bij de heer Schrijver, die ik wil beantwoorden voordat hij mij hier nog een vraag stelt. Hij vroeg hoe de regering de samenwerking beoordeelt tussen Nederlandse rechters en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Tijdens de expertmeeting van 15 februari jongstleden in voorbereiding op dit debat karakteriseerde de president van de Hoge Raad, de heer Corstens, de werkrelatie tussen de Nederlandse rechters en het EHRM treffend als "samenwerking". Ik vind dat een goede karakterisering, waarin het kabinet zich kan vinden. In de Haagse praktijk van de EVRM-bescherming wil dit zeggen dat als zich voor een nationale rechter een zaak voordoet waarin een beroep wordt gedaan op EHRM-rechtspraak, de nationale rechter deze rechtspraak in beginsel toepast. Als de feiten in de nationale zaak afwijken, is er ruimte voor de nationale rechter om wat anders te beslissen.

Dit biedt ook de mogelijkheid om met het EHRM in dialoog te treden over de te kiezen richting. Anderzijds biedt het EHRM vaak ruimte aan de nationale eigenaardigheden van de verschillende lidstaten. Uit het beginsel van verdragstrouw volgt overigens wel dat het EHRM als het zich heeft uitgesproken, ook het laatste woord heeft. Ik denk dat ik zo nog een keer voor u samenvat wat onze positie is.

De heer **Schrijver** (PvdA):

Ik dank de minister. Tot nu toe ben ik ingenomen met de antwoorden die hij geeft.

Minister **Opstelten**:

Ik wilde zo doorgaan!

De heer **Schrijver** (PvdA):

Dan wil ik toch nog wel even de eerdere kabinetsbrief van april 2011 in herinnering roepen. Toen was u nog niet in Straatsburg geweest. U zegt dat u voor niets terugkrab-

Opstellen

belt, maar daar staan toch wel dingen in die heel anders zijn dan u nu zegt en in de twee kabinetsbrieven van 3 oktober en 5 maart tot uitdrukking komt. Daarin wordt namelijk wel degelijk gesproken over jurisprudentiële inflatie, en dat allemaal in één zin, dat de vrees bestaat dat het wel als vierde instantie wordt aangemerkt. Dat geeft aan hoe goed het is geweest dat u zich uitvoerig hebt georiënteerd in Straatsburg. Als u dus op de lijn blijft zitten van de oktober- en de maartbrieven, dan hebt u ons geheel aan uw zijde.

Minister **Opstelten**:

Het laatste wil ik ook vasthouden, want ik denk dat het weinig zin heeft om de historie na te gaan en tekstexegeese te doen. Ik wil gewoon vasthouden aan de brief van 3 oktober. Dat is de laatste brief. De laatste is altijd de beste, want die geeft het meest actuele standpunt weer. De brief van maart geeft alle vragen uitgebreid weer, in 21 pagina's. U ziet dat ik er goed in zit. Wanneer je 21 pagina's moet schrijven als kabinet, is dat nogal wat. Dat is het kader. Dat is het Nederlandse standpunt en ons vertrekpunt.

De heer **Franken** (CDA):

De laatste is de beste, maar ook de geldende. Daar mogen wij verder van uitgaan.

Minister **Opstelten**:

Ja. Hebt u iets anders gezien? Het kabinet is niet van plan om wederom een brief te gaan schrijven, tenzij wij een toezegging hebben gedaan op een aantal concrete punten. Dat kan natuurlijk in het debat nog gebeuren. Wij hebben ook met de Tweede Kamer een uitgebreid debat gevoerd over die brief. Daarop komen wij op een aantal punten nog terug, maar dat zijn meestal dezelfde punten, soms met een iets andere toonzetting in benadering. Daarom zitten wij hier nu ook in de senaat, dus dat is ook belangrijk.

De heer Schrijver denk ik wel te hebben geantwoord op zijn vraag of het kabinet de grondrechten wil wijzigen. Ik meen dat ik dat impliciet allemaal al in mijn antwoord heb aangegeven. Als u het goed vindt, ga ik daarmee door.

Over de werklust zijn ook veel vragen gesteld. Ik heb de indruk dat wij het daarover ook in de kern eens zijn.

De heer Schrijver heeft over Protocol 14 gevraagd of het eindelijk werkt en direct zijn vruchten afwerpt doordat de werklust minder wordt. Ik heb het beeld geschetst dat mij is geworden.

Tegen de heer De Graaff en mevrouw Strik zeg ik dat ik van mij werp dat het kabinet het Hof verwijt dat het de capaciteitsproblemen aan zichzelf te danken heeft. Dat is niet wat wij vinden. Aan de capaciteitsproblemen liggen diverse redenen ten grondslag die wij inderdaad ook hebben genoemd in de brief.

De heer Van Boxtel en de heer Schrijver hebben gevraagd of de minister een plan heeft om Nederland weer tot een voorbeeld te maken van een land waar de mensenrechten geborgd zijn. Dat lijkt mij duidelijk een vraag voor mijn collega van Buitenlandse Zaken.

De heer De Graaff acht het ongepast dat het kabinet de erga-omneswerking van EHRM-uitspraken accepteert. Mag ik het zo kort zeggen? De jure bepaalt artikel 46 van het EVRM dat verdragsstaten verplicht zijn zich te houden aan einduitspraken van het EHRM in zaken waarbij zij zelf partij zijn. Maar in de rechtspraak hebben uitspraken van het Hof tegen andere landen wel degelijk ook ge-

volgen voor onze nationale rechtsorde. Het is gewoon een kwestie van tijd. Dan krijg je daar toch mee te maken. Ik denk dat dat ook de juiste praktijk is. Daar moeten wij rekening mee houden.

Dan ga ik naar mevrouw Broekers en de heer Holdijk, die de positie heeft genoemd die professor Gerards heeft bepleit in haar oratie. Die oratie is veel genoemd en zullen wij nog eens goed bekijken. Wij hebben natuurlijk kennisgenomen van die oratie, met als titel Het prisma van de grondrechten; een mooie titel trouwens. Zij bepleit hierin een alternatieve methode van rechtsvinding die ik buitengewoon interessant vind. Ik deel haar mening dat een sterker accent op de afbakening van grondrechten kan voorkomen dat sommigen de indruk krijgen dat mensenrechten steeds verder uitdijen. Zij geeft echter zelf reeds aan dat dit een kwestie van rechtsvinding is en van door het Hof te kiezen interpretatiemethoden. De kwestie is derhalve aan het Hof zelf en niet aan de regering. Ik vind dit een zeer interessante suggestie. Ik zal het werk van professor Gerards nog bekijken. Momenteel wordt ook bekeken of klachten – ik zeg dit nu kort door de bocht – die ordentelijk getoetst zijn op nationaal niveau, wel ontvankelijk zouden moeten worden verklaard. Daarmee zou veel meer de nadruk komen te liggen bij de door professor Gerards voorgestelde procedurele benadering. Ik vind dat je hier echt even heel goed naar moet kijken, dat dit natuurlijk op tafel moet liggen bij het bekijken wat het Hof hiermee gaat doen en dat je daarover ook vragen moet stellen.

De heer **Marcel de Graaff** (PVV):

Ik zou toch aan minister Opstelten willen vragen of hij bij die rechtsvinding toch niet een rol ziet voor het Comité van Ministers om in ieder geval te bekijken waar precies de grenzen van het de-minimisbeginsel te vinden zijn.

Minister **Opstelten**:

Ik kom daar nog op terug, want anders volg ik de lijn in mijn betoog niet meer.

Mevrouw Broekers vroeg ook naar de financiële middelen van het Hof. Zij verwees daarbij naar de verdragsstaten die minder bijdragen aan de Raad van Europa dan het salaris van hun eigen rechter. Die kwestie is aan de overkant nadrukkelijk aan de orde geweest. Een waardevolle suggestie op dit punt is neergelegd in het uitstekende rapport van mevrouw Bemelmans, in haar hoedanigheid van rapporteur voor de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa. Ik heb tijdens het algemeen overleg in de Tweede Kamer op 1 februari aangegeven dat ik inderdaad voornemens ben om de desbetreffende landen hierop aan te spreken. In mijn brief van vijf maart heb ik naar aanleiding van een vraag van de SP-fractie gesteld welwillend te staan ten opzichte van de gedachte om te kijken naar verdergaande maatregelen, zoals het opleggen van financiële sancties als de non-implementatie van een EHRM-uitspraak aanleiding is voor een aanzienlijk aantal kloonzaken bij het Hof, want dat gaat natuurlijk gebeuren. Ik maak er wel een kanttekening bij. Het zal namelijk niet eenvoudig zijn om een dergelijke maatregel aanvaard te krijgen in een intergouvernementele setting als de Raad van Europa waar unanimiteit vereist is. Men kan wel raden wie hier wellicht tegen zouden kunnen zijn, maar onze inzet is in ieder geval duidelijk.

De heer Kox vroeg wat de regering vindt van het voorstel van de Hoge Raad om extra ondersteuning te bieden aan het EHRM. In de brief van vijf maart ben ik daar ook al

Opstelten

op ingegaan. Ik steun dat voorstel. Het ging om vraag 11 van de SP-fractie. In dat verband merk ik op dat vanuit Nederland juristen en rechters in opleiding al jaren worden gedetacheerd bij de griffie van het Hof. Het is het doorzetten van een traditie.

De heer **Kox** (SP):

Fijn dat wij het hierover eens zijn. Als de Hoge Raad extra personeel wil inzetten, en dat kan daar, dan is dat dus goed. Men werkt daar waarschijnlijk niet helemaal voor niets. Betekent dit ook dat de regering bereid is om er tijdelijk extra middelen voor beschikbaar te stellen? Corsten spreekt over een forse inhaalslag, maar dat kunnen wij niet in ons eentje doen. Andere landen moeten eraan meedoen, maar wij moeten er natuurlijk wel middelen bij doen.

Minister **Opstelten**:

Wij doen dat. Wij hebben daar een traditie in. Het gaat om consistentie. Hoe precies en op welke manier, dat zien wij nog wel, maar wij houden dit niet af. Wij gaan er nu echter geen geld bij doen, want dat werkt helemaal niet. Het gaat om een systeem, het gaat om de benodigde capaciteit. Die heb je beschikbaar, samen met andere collega's. Die lijn zetten wij gewoon door. Daarover heb ik geen aarzelingen.

Er is ook gevraagd naar de stand van zaken bij de Brighton Declaration, de inzet van het kabinet en de verwachting omtrent de uitkomsten medio april. Wat betreft de stand van zaken kan ik melden dat er momenteel nog volop wordt onderhandeld, op dit moment zelfs, over de tekst van de Brightonverklaring. Wij hebben er al veel brieven over ontvangen, maar die noem ik niet allemaal. De Kamer kent ze nog beter dan ik. In ieder geval kennen wij ze beide. Het lijkt mij verstandig niet te reageren op een inmiddels achterhaald concept. Gun ons de tijd om te onderhandelen en onze positie te bepalen, gehoord het debat. Ik wil wel duidelijk maken waar Nederland zich tijdens de onderhandelingen voor inzet. Die inzet staat beschreven in de brief van drie oktober. Mevrouw Broekers vroeg ook naar mijn verwachting omtrent de uitkomsten, maar dat vind ik lastig. Zoals bij elke internationale onderhandelingsronde zullen sommige punten worden binnengehaald, terwijl andere punten niet worden gedeeld door de gesprekspartners. Vooralsnog is de balans gunstig voor de Nederlandse inbreng in de onderhandelingen. Ik teken er wel bij aan dat vooralsnog op veel punten verschil van inzicht bestaat tussen de diverse staten. De Nederlandse inzet blijft wat die was. Ik hoef die niet te herhalen, maar ik vind het wel goed dat het subsidiariteitsbeginsel erin staat, evenals de margin of appreciation en de regulering van voorlopige maatregelen. Je kunt er meer over zeggen, maar wij zullen geen vinger meer uitsteken naar de griffierechten. Die komen er niet in. Dat heb ik nu dus gezegd, want dat maakt onze kans op andere successen alleen maar groter.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

De minister vindt het goed dat de margin of appreciation erin staat. Mijn positie is dat codificatie van dat principe, die doctrine van het Hof, eigenlijk niet gewenst is. Ziet de minister de opname in de verklaring dan als een weg naar codificatie of niet?

Minister **Opstelten**:

Nee, ik zie het niet als een weg naar codificatie. Ik zie het gewoon als een bevestiging van de positie van het Hof als het gaat om dit beginsel. De heer Kuiper sprak in dit kader over een open norm. Dat sprak mij aan. Het gaat om de invulling ervan. Ik hanteer nog een keer de term van een doctrine die door het Hof zelf is geformuleerd. Dat schrijven wij vervolgens op een verstandige manier op. Dat lijkt mij alleen maar goed. Je mag je ijkpunten van je bestaan, waarlangs je werkt en waarover iedereen het eens is, toch wel in een verklaring opnemen? Tevens is echter aangegeven dat moet worden onderzocht hoe er uitvoering aan kan worden gegeven. Dit is niet meer dan het gewoon noemen. Daarover kan geen misverstand bestaan.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Om dit een open norm te laten zijn, is het van belang dat dit beginsel in handen blijft van rechters. Het is een zaak van prudentie. Politici zouden zich er eigenlijk buiten moeten houden. Het gaat er dus om hoe dit vervolgens wordt gehanteerd. Het kan in een verklaring staan, maar het kan ook op een vergadering terecht komen waar vervolgens een politiek oordeel wordt gegeven. Het is dus een route met risico's. Is de minister zich daarvan bewust?

Minister **Opstelten**:

Jazeker. De heer Kuiper ziet aan mij en hoort van mij dat wij onze staatsrechtelijke grenzen kennen. Wij kennen die niet alleen, zo staan wij ook in dit debat. Daar gaat het om. De onafhankelijke positie van het EHRM in Straatsburg willen wij totaal niet aantasten. Wij willen die zelfs versterken. Er is echter sprake van een aantal principes waarlangs het Hof zelf wil werken. Daar mogen wij het met het Hof over hebben. De heer Franken heeft erover gesproken aan de hand van zijn drie punten. Hij analyseert daarin scherp wat er is gebeurd. Daar is dit een onderdeel van. Dat erken ik.

De heer **Kox** (SP):

Ik word steeds blijer van de minister, maar dat is gebruikelijk.

Minister **Opstelten**:

Ik weet niet of dat nu de bedoeling is.

De heer **Kox** (SP):

Nee, maar het is toch mooi meegenomen. De minister stelt in antwoord op collega Kuiper dat het niet de weg naar codificatie is. Men wil dit in de verklaring opnemen, want dan wordt nog eens gezegd dat wij daaraan hechten. Ik doel dus op de subsidiariteit en de margin of appreciation. In de draft waar wij niet meer naar verwijzen, omdat die achterhaald is, stond nog wel dat dit principe gecodificeerd zou moeten worden, dat het een inclusion in de convention zou moeten betekenen en dat dit binnen een jaar zou moeten gebeuren. Daar is nu dus van afgestapt. In de verklaring staat gewoon dat wij aan die twee zaken hechten, maar wij gaan er de conventie niet voor aanpassen. Zo begrijp ik de minister goed?

Minister **Opstelten**:

Dat is inderdaad de kern van onze positie. De margin of appreciation moet als een belangrijk ijkpunt voor het functioneren van het Hof duidelijk in de declaration worden opgenomen.

Opstelten

De heer **Kox** (SP):
Maar niet gecodificeerd in de conventie?

Minister **Opstelten**:

Ik zie het als een open norm. Dat heb ik ook tegen de heer Kuiper gezegd. Ik hanteer dit als uitgangspunt. Anders gaan wij de jurisprudentie beoordelen, codificeren en toch op de stoel zitten van degene die de doctrine zelf moet formuleren.

Dan kom ik bij een aantal specifieke vragen van de heer Franken, de heer Schrijver en de heer Kox. Eigenlijk gaan ze over de margin of appreciation. Nogmaals, het kabinet pleit niet voor meer margin of appreciation, zeker niet voor een zodanig ruime margin of appreciation dat het Hof geen bindende oordelen geeft, zoals de heer De Graaff voorstelt. Het kabinet pleit voor een stevige verankering van het beginsel van de subsidiariteit en tevens voor een continue waakzaamheid op dat punt. Je moet je principes altijd in het oog houden. Ik verwijs ook nog naar de verklaringen van Interlaken en Izmir. Het belang van de subsidiariteit en de margin of appreciation wordt hierin benadrukt. Wat dat betreft is er weinig nieuws onder de zon.

Ik heb de heer Van Boxtel al geantwoord dat ik geen voorbeeld geef ...

De heer **Franken** (CDA):

De minister heeft over de margin of appreciation gezegd dat het een open norm is. Ik maak hieruit op dat hij een neutrale benadering hanteert en dat het Comité van Ministers hoe dan ook niet zal kunnen zeggen dat het ruimer of juist minder ruim moet. Dit is immers zo vaak naar voren gebracht hier. Dat speelt dus niet meer?

De **voorzitter**:

Ik wil, mede gelet op de klok, de leden vragen om als de minister een duidelijke uitspraak doet, vervolgens niet te vragen "heb ik goed begrepen dat", want dan zijn wij om twaalf uur nog bezig. Helderheid is helderheid. U vindt het straks terug in de Handelingen. Als u dat niet voldoende vindt, kunt u er altijd nog vragen over stellen.

De minister vervolgt het debat.

Minister **Opstelten**:

De is een kernpunt. Ik wil de heer Franken graag van dienst zijn; u kent mij. Het is een stevige verankering van het beginsel van subsidiariteit en van de margin of appreciation. Ik bepleit continue waakzaamheid van het Hof op dit punt. U hoort mij niet zeggen dat het in dit geval of in dat geval anders zou moeten. Laten wij dat debat niet voeren. Het gaat om de kernpunten van het Hof. Die willen wij verstevigen en vasthouden.

De heer De Graaff acht het niet gepast dat het Hof oordeelt op basis van feiten waarover de nationale rechter zich nog niet heeft kunnen buigen. Het Hof is, zoals gezegd, een subsidiair vangnet dat pas in actie komt nadat de nationale instanties vermeend tekort zijn geschoten in het bieden van bescherming aan een slachtoffer. In de kern zijn wij het dus eens met de heer De Graaff.

Ongeveer iedereen heeft het woord gevoerd over de griffierechten. Ik zie dit dan ook telkens terug in mijn aantekeningen; dank daarvoor.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

De minister is al ingegaan op de feitenvaststellingen. In asielzaken mag de Nederlandse rechter niet de feitenvast-

stelling beoordelen. In feite druist dit in tegen de EHRM-jurisprudentie zelf dat er een volle toets moet zijn, ook van de feiten.

Minister **Opstelten**:

Ik ga nu niet in op specifieke thema's of specifieke uitspraken. Wij leggen ons ook in die situatie neer bij de uitspraken van het Hof en voeren die uit. Ik treed niet in die discussie. Wij respecteren de positie van het Hof. Nederland verliest wel eens iets. Hoewel wij het beste jongetje van de klas zijn volgens de heer Van Boxtel – dank daarvoor – verliezen wij ook wel eens wat. Als minister vind je dat misschien vervelend; dat kan.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Ik had het niet over een specifieke uitspraak. Ik heb het over de inzet van de Nederlandse regering om te bepleiten dat het Hof zich niet meer over de feiten mag buigen. In asielzaken wordt de Nederlandse rechter door het Hof geacht om die feiten te kunnen toetsen. Dat mag niet van de Nederlandse wetgeving. Daar zit een spanning. Zolang de Nederlandse wetgeving hierop niet wordt aangepast, zal het EHRM dat op z'n minst moeten doen.

Minister **Opstelten**:

Mevrouw Strik bedoelt ex nunc of ex tunc ...

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Nee, ik bedoel een marginale toets door de rechter en niet ex nunc of ex tunc. Overigens is ex nunc nu wel ingevoerd. De marginale toets houdt in dat als de IND een relaas ongeloofwaardig acht, de nationale rechter niet veel anders kan doen dan er ook van uit te gaan dat het ongeloofwaardig is. En dat past nu juist niet in de doctrine van het EHRM dat er wel een volle toets moet zijn geweest, ook van de feiten.

Minister **Opstelten**:

Die volle toets van de feiten is dan door de Nederlandse rechter uitgevoerd. Of het Hof reageert op uitspraken of beslissingen van de Nederlandse regering. Dan aanvaarden wij daar de consequenties van. Anders begrijp ik niet goed ...

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Tot nu toe weigert de Nederlandse regering stelselmatig om de doctrine van het EHRM over te nemen en vast te leggen in wetgeving. Nu pleit de minister ervoor dat ook het EHRM zelf niet meer naar de feiten mag kijken.

Minister **Opstelten**:

Nee. Het Hof kan altijd een eigen beoordeling maken. Wat ik zeg is niet absoluut. Het is een vertrekpunt voor de werkwijze. Het Hof is in de positie om toetsend aan artikel 2 en 3 een oordeel te vellen. Dat kan tegen de zin van de Nederlandse regering zijn, maar zo zit ons rechtsstelsel in elkaar. Wij nemen er dan kennis van en voeren het uit. Anders moeten wij wat uitleggen in het parlement, in ieder geval aan de overkant en daarna hier. Als het niet duidelijk is, wil ik er in tweede termijn nog op terugkomen.

Wat kan het Hof doen om de de-minimisregel verder te ontwikkelen? De heer Holdijk en mevrouw Strik vragen, als ik het vrij mag vertalen, waarom de regering tevreden is over deze regel. Sinds 2010 is een de-minimisregel gecodificeerd in het verdrag. Een klager die geen wezenlijk

Opstellen

nadeel heeft geleden door de gestelde schending van het verdrag, wordt niet-ontvankelijk verklaard. Tot nu toe is deze nieuwe regel slechts in een handjevol zaken door het Hof toegepast. Het kabinet meent dat het Hof ruimhartiger gebruik zou kunnen en moeten maken van de in 2010 geboden mogelijkheid. Het kabinet wacht gewoon af wat het Hof hiermee gaat doen.

De heer Van Boxtel heeft gevraagd of het kabinet het idee van verplichte procesvertegenwoordiging nog bepleit. Dat zal het kabinet niet doen. In mijn brief van 5 maart heb ik dat aangegeven, net als in de inleidende opmerkingen die ik zojuist deed. Er is geen meerderheid te vinden voor het idee van verplichte procesvertegenwoordiging.

De heer **Marcel de Graaff** (PVV):

Ik hoor de minister zeggen dat hij afwacht wat het Hof doet aan verdere ontwikkeling van het de-minimisbegin-sel. Ziet hij daarin ook een rol weggelegd voor het Comité van Ministers?

Minister **Opstelten**:

Momenteel wordt onderhandeld over een van oorsprong Duits voorstel om deze de-minimisregel verder te versterken. Dit voorstel kan tot dusverre rekenen op onze steun. Ik heb in mijn brief van 5 maart aangegeven wat het voorstel precies inhoudt. Ik verwijs in dit verband naar deze brief.

De heer Van Boxtel en mevrouw Broekers hebben vragen gesteld over de afdoening van klachten door griffie-medewerkers. De heer Van Boxtel was zeer scherp en kritisch op dit punt. In de brief van 5 maart en in mijn inleidende opmerkingen heb ik reeds aangegeven dat een nieuw filtermechanisme met de mogelijke rol voor griffie-medewerkers niet langer een prioriteit voor mij is. Daarmee is dat punt dus van tafel. Iets anders is de passage in de brief van 5 maart waarin ik heb aangegeven dat de uitbreiding van capaciteit primair gezocht moet worden in de groei van de griffie. Ik denk dat het misverstand betrekking heeft op deze passage. In de schorsing heb ik dit even nagelezen. Het viel me op wat de Kamer erover zei en ik herkende het eigenlijk niet goed. In de traditionele werkverdeling bereidt de griffie een zaaksdossier voor en handelt de rechter dit af. Natuurlijk, anders zouden we het niet kunnen, niet willen en niet mogen doen. Mevrouw Broekers heeft nog gevraagd naar de kwestie van de kloonzaken. Ik deel haar analyse volledig. Eigenlijk horen deze klachten niet bij het Hof thuis, omdat het hierbij gaat om een gebrekkige tenuitvoerlegging door een lidstaat van een eerdere uitspraak. Om die reden pleit de regering voor een verbeterde implementatie van de uitspraken.

De heer Franken heeft gevraagd of voor een pilot judgmentprocedure een nieuw protocol noodzakelijk is of dat deze procedure al ingevoerd is. Deze procedure is in de praktijk van het Hof gegroeid, maar recent heeft het Hof het instrument nader gereguleerd door het op te nemen in zijn procesreglement. Het gaat hier om de op 1 april 2011 ingevoerde regel 61. Deze procedurereguleering is nog niet toegepast in Nederlandse kwesties.

Mevrouw Strik heeft gevraagd waarom een staat een voorlopige maatregel moet kunnen betwisten en of dit geen extra werkbelasting oplevert. In de huidige praktijk geschiedt oplegging van een voorlopige maatregel niet altijd op basis van hoor en wederhoor. Ik acht het van belang dat het Hof zijn beslissing om een verzoek om een

voorlopige maatregel al dan niet in te willigen niet enkel baseert op door de klager gestelde feiten, maar dat het Hof daarbij ook het standpunt van de staat betreft. Alleen zo is gegarandeerd dat het Hof volledig geïnformeerd zijn beslissing neemt. Dat hoeft geen extra werk voor het Hof op te leveren. Iedereen is het hier in de kern wel over eens. Vaak is het niet meer dan een logistieke kwestie waardoor het niet gaat.

Mevrouw Strik heeft verder gevraagd waarom de regering zich er niet voor inzet dat het Hof alle voorlopige maatregelen van een motivering voorziet. Ik acht het stellen van een motiveringseis niet opportuun. Als daartoe aanleiding bestaat, voorziet het Hof een voorlopige maatregel van een motivering van die mogelijkheid, maar het Hof maakt daar slechts zelden gebruik van. Wanneer het Hof voorlopige maatregelen ook in individuele zaken standaard van een motivering moet voorzien, betekent dit een aanzienlijke verzwaring van de werklust. Ook Nederlandse rechters motiveren voorlopige voorzieningen niet.

De heer Kox heeft vragen gesteld over de naleving van het vonnis. Ik denk dat mensenrechtenkwesties meer een vraag zijn voor collega Rosenthal.

Ik ga verder met de beantwoording van vragen van mevrouw Broekers, de heer Van Boxtel en de heer Schrijver. Duitsland heeft een voorstel ingediend om klagers die meermaals een kennelijk ongegronde klacht indienen, te beboeten. De regering steunt dat voorstel, maar uiteraard gaat het voorstel gepaard met enkele waarborgen. Het is aan het Hof om een dergelijke sanctie op te leggen. De hoogte van de sanctie zal eveneens bepaald worden door het Hof. Als een klager de boete niet betaalt, zal de toekomstige door hem of haar ingediende klacht niet in behandeling worden genomen. Ik moet constateren dat er geen grote meerderheid is voor dit voorstel. We zullen er dus niet verder op inzetten.

De heer Franken, mevrouw Strik en de heer Schrijver hebben vragen gesteld over disciplinaire maatregelen tegen advocaten. Om misverstanden te voorkomen, zeg ik dat dit een meer interne, Nederlandse kwestie is. Dit is niet een situatie die we in de hele Straatsburgarena inbrengen. Wel vind ik dat we dit eens goed moeten bespreken met de Nederlandse Orde van Advocaten en de Raad voor Rechtsbijstand. Het is chic om te bedenken hoe we dit doen en hoe we hiermee omgaan. We vonden het juist om dit in onze brief aan te geven. Het is geen kwestie waar wij andere collega's mee willen confronteren. Het is een Nederlandse kwestie.

Tot slot beantwoord ik de vragen van de heer Franken. Hoe zou een voorstel voor een statuut van het Hof eruit komen te zien? Ik denk dat dit een heel terechte vraag is. Hierover wordt nog onderhandeld en dit gaat door. Een meerderheid van deskundigen geeft momenteel de voorkeur aan een model waarin de integrale huidige sectie II uit het EVRM wordt opgenomen in een statuut, net als de rules of court, die betrekking hebben op voorlopige maatregelen, de pilot judgmentprocedure en unilaterale verklaringen. Er bestaat echter nog discussie over de vraag of een dergelijk statuut zelf een verdrag zou moeten zijn of dat een en ander ook neergelegd zou kunnen worden in een resolutie van het Comité van Ministers. De meeste lidstaten opteren momenteel voor een verdrag dat zou kunnen worden neergelegd in zo'n statuut. Men kan denken aan de regeling inzake voorlopige maatregelen, de regeling inzake de pilot judgmentprocedure en de regeling inzake unilaterale verklaringen.

Opstellen

Mijnheer de voorzitter, dit was van mijn kant de beantwoording in eerste termijn. Ik geef gaarne het woord aan mijn collega, via u.

De voorzitter:

Dat wou ik zeggen. Laat dat mij aan mij over. Dank u wel.

Ik geef gaarne het woord aan de minister van Buitenlandse Zaken.

□

Minister Rosenthal:

Voorzitter. Ik dank de leden voor de inbreng in eerste termijn. Aan mij zijn op dit moment nog drie onderwerpen toebedeeld: het mensenrechtenbeleid, het Comité van Ministers en de toetreding van de Europese Unie tot het EVRM.

Ik kan kort zijn over het mensenrechtenbeleid. Wij streven er ten volle naar, te zorgen dat Nederland de mensenrechten in eigen land volledig borgt en dat ook een actief en stevig mensenrechtenbeleid wordt gevoerd richting het buitenland. Daarbij heeft de Nederlandse regering steeds aan de orde, te letten op situaties waarin ernstige mensenrechtenschendingen plaatshebben. We treden dus ook stevig op tegen mensenrechtenschenders. Waar enigszins mogelijk, verlenen wij actieve steun aan mensenrechtenverdedigers. Het kabinet, dat selectief moet omgaan met middelen en energie, legt het accent in het mensenrechtenbeleid op de bestrijding van situaties waarin de doodstraf wordt uitgeoefend. Wij zetten sterk in op mensenrechtenbeleid waar het wederrechtelijke verdwijningen, martelingen et cetera betreft. Sommige van dit soort zaken komen dichtbij wanneer het om de mensenrechten gaat, ook op Europees grondgebied. Wij maken ons zorgen over de situatie in Oekraïne op het ogenblik, bijvoorbeeld de situatie van mevrouw Timosjenko. Met alle Kamerleden maken wij ons natuurlijk grote zorgen over de situatie in Wit-Rusland. Het land verkeert in een uitzonderingspositie binnen de Raad van Europa en ik denk dat dit nu eenmaal zo moet. We zetten in dit kader zwaar in op het langs alle mogelijke wegen ondersteunen van dissidenten, zowel wanneer zij binnen Wit-Rusland zijn als wanneer zij zich buiten Wit-Rusland bevinden.

Mijn volgende punt betreft het Comité van Ministers. Ik zal proberen om zo compact mogelijk te zijn. Collega Opstelten heeft zeer helder verwoord dat voor ons het Hof recht overeind staat, evenals het EVRM. Laat ik voor alle duidelijkheid nog eens zeggen dat voor ons het Comité van Ministers evenzeer staat. De rol van het Comité van Ministers is vastgelegd in het Statuut van de Raad van Europa en in de procedureregels. Daaruit blijkt dat de taak breder is dan alleen monitoren van de implementatie, hoe belangrijk deze taak ook is. Zie daarvoor ook het verdrag zelf.

Ik som de reeks van taken van het Comité van Ministers op. Het gaat erom dat de activiteiten van de Raad van Europa middels activiteitenprogramma's worden vastgesteld, dat het budget wordt bepaald, dat de afspraken van 180 verdragen worden bewaakt – ik hoop dat ik ze niet allemaal hoeft te noemen – en dat er aanbevelingen worden gedaan over de uitleg van de mensenrechten en de inhoud van het Verdrag. Verder wordt er initiatief genomen tot het sluiten van nieuwe verdragen en wordt er toezicht gehouden op de implementatie van de zaken van het Hof. Een aantal leden zijn gepokt en gemazeld in deze materie en weten waar het om gaat als ik artikel 46, lid 2

en artikel 46, lid 3 noem. Het moet serieus worden genomen. Ik zeg er voor alle duidelijkheid bij dat ik als minister van Buitenlandse Zaken mijzelf gehouden voel om ook acte de présence te geven in het Comité van Ministers. Dit is niet alleen een zaak van de ambassadeurs, het is ook een zaak van de ministers, op het politieke niveau.

Concreet geldt dat het Comité van Ministers als politiek orgaan volledig gerechtigd is om zijn visie te geven op de inhoud van de mensenrechten. In de jurisprudentie baseert het Hof zich regelmatig mede op resoluties c.q. aanbevelingen van het Comité van Ministers, waarin dergelijke visies zijn neergelegd. Ik heb al gemerkt dat de Kamerleden dit vaak beter weten, tot in detail, dan ik. Ik wijs op de zaak Saadi tegen het Verenigd Koninkrijk uit 2008, waarin het Hof constateerde dat er geen schending was van artikel 5 EVRM. Overigens viel mij daar voor de zoveelste keer op dat artikel 5 EVRM ziet op het recht op vrijheid – liberty – maar ook op het recht op security, dus op de veiligheid. Kennelijk is het daar wel expliciet als grondrecht benoemd. Ik laat dit verder even. In de zaak Saadi constateerde het Hof geen schending van artikel 5 EVRM onder expliciete verwijzing naar een aanbeveling uit 2003 inzake detentie van asielzoekers. In de zaak Ege-land en Hanseid tegen Noorwegen uit 2009 oordeelde het Hof dat er geen sprake was van schending van artikel 10 EVRM, onder expliciete verwijzing naar een aanbeveling uit 2003 inzake informatievoorziening via de media. In de zaak Giuran tegen Roemenië uit 2011 constateerde het Hof geen schending van artikel 6 EVRM, recht op een eerlijk proces, onder verwijzing naar een aanbeveling uit 2000 inzake de heropening van nationale procedures na een uitspraak van het EHRM.

We kunnen heel moeilijk en moeizaam gaan doen over hoe we om dienen te gaan met checks-and-balances en separation of powers – daar zijn overigens voortdurend staatsrechtelijke debatten over – maar een zekere balans tussen de respectieve verantwoordelijkheden van de rechterlijke en de executieve macht, ook binnen de Raad van Europa, is een punt van betekenis. Daar moeten we niet scherp slijpen, maar gewoon erop toezien dat we er met elkander voor zorgen dat draagvlak wordt verzekerd voor alles waar we voor staan. De heer Holdijk had het hier expliciet over.

In antwoord op een vraag van mevrouw Broekers kan ik zeggen dat wat betreft het aanvullen of verduidelijken van de normen uit het EVRM, we over niets nieuws praten. Helemaal niets nieuws, het is altijd al aan de orde geweest, het is altijd standard practice geweest, zie bijvoorbeeld de interpretatie en wat dies meer zij van LGBT-rechten. Daar is nadere invulling aan gegeven dankzij de schakel van het Comité van Ministers naar het Hof.

Voor mij en voor de regering betekent dit ook dat wanneer we spreken over het Comité van Ministers, we het hebben over een voortdurende dialoog. Deze moet heel praktisch zijn. Collega Opstelten zei al dat het geen kwaad kan om een keer te praten met de president van het Hof. Die dialoog is van groot belang, want die draagt bij aan een zo klein mogelijke afstand tussen het Hof en de politiek-maatschappelijke actualiteit in de lidstaten, met volledig respect van alles wat te maken heeft met de onafhankelijkheid van de rechter. Daar doen we geen tittel of jota aan af. De heer Holdijk sprak ook al over draagvlak.

Mevrouw Strik (GroenLinks):

Het is goed om te horen dat de minister dit nogmaals heel duidelijk bevestigt. Dat betekent eigenlijk ook dat het

Rosenthal

pleidooi dat aan de overkant wordt gehouden door een aantal partijgenoten van de minister om duidelijker een interpretatie te geven van de artikelen richting EHRM eigenlijk niet aan de orde is en dat het nu gaat om incidentele resoluties of uitspraken die het Hof kan meenemen.

Maar ik heb eigenlijk een andere vraag. Minister Rosenthal zei net dat het Comité van Ministers veel meer doet dan monitoren. Ik vroeg in eerste termijn of de minister het idee heeft of het Comité van Ministers daar op dit moment al voldoende aan doet. Spreekt men elkaar binnen het Comité van Ministers daadwerkelijk aan op niet-naleving, zeker als het gaat om structurele niet-naleving? Wat zou daar nog in kunnen verbeteren?

Minister Rosenthal:

Ik zou met mevrouw Strik en de Eerste Kamer vooral willen kijken naar hoe wij de zaken zo krachtig mogelijk kunnen houden en hoe wij het, waar nodig en met behoud van het goede, nog beter kunnen doen. Daarom zei ik daarnet al heel praktisch tegen mevrouw Strik dat ik van plan ben om naar het Comité van Ministers te gaan. Dat moet het signaal zijn. Daar kom ik hopelijk goed beslagen ten ijs. Wij weten dat het Comité van Ministers een aantal instrumenten ter beschikking staat. In de dialoog met je collegae en het Hof moet je bekijken in hoeverre je bijvoorbeeld bij bepaalde zaken wat scherper zou kunnen kijken naar de mogelijkheden om resoluties, aanbevelingen en interpretaties aan te reiken zoals dat in artikel 46, lid 3 van de conventie is vastgelegd. Daar gaat het dan om. Ik ga mij op dit ogenblik niet uitlaten over de vraag of het tot nog toe genoeg gebeurd is of dat er meer moet gebeuren. Ik ben mij er net als de regering volledig van bewust dat het Comité van Ministers er niet voor niets is. Dat allemaal ten voordele van een krachtig en onafhankelijk Hof. Daar gaat het om.

De heer Franken (CDA):

Is de minister dan ook bereid om daar voorstellen te doen om tot een concretisering van sancties te komen, in die zin dat op bepaalde landen die een grote achterstand hebben opgelopen, echt wat druk wordt uitgeoefend?

Minister Rosenthal:

Daar heeft collega Opstelten al een mededeling over gedaan. Die kan ik dus herbevestigen. Maar straks krijgen wij in het Comité van Ministers wel te maken met 48 verdragspartijen. Die moeten op een bepaald moment op een bepaalde lijn komen. De ingewikkelde zaken daarbij, zoals de double majority, laat ik nu even in het midden. Maar dat wij daarnaartoe kunnen gaan met de beste intenties en dat wij moeten hopen dat wij daar kunnen doorzetten wat wij willen, is een tweede. De intentie is er echter.

De heer Schrijver (PvdA):

Ik dank de minister voor de antwoorden tot nu toe. Er is weleens de indruk ontstaan dat de minister het Comité van Ministers zou willen aanwenden om als politiek orgaan interpretaties te geven van de verdragsartikelen. Daarom was ik blij dat hij verwijst naar artikel 46, lid 3, waarin inderdaad staat dat het Comité een kwestie aan de orde kan stellen, maar in de vorm van een vraag aan het Hof met de bedoeling om daar van het Hof een antwoord op te krijgen. Als het ook de bedoeling is van minister Rosenthal dat het Comité van Ministers helemaal

opereert binnen het mandaat zoals dat onder andere in het EVRM is gegeven, dan zijn wij het eens.

Minister Rosenthal:

Vanzelfsprekend, want ik praat hier niet over wijziging van het verdrag, van de conventie of whatever, maar over de mededeling in artikel 46, lid 3, dat de heer Schrijver ook aanreikte, met een referral decision die een meerderheidsbeslissing vergt van twee derde van de afgevaardigden in de Commissie.

De heer Schrijver (PvdA):

Ik ben blij dat te horen. Dat betekent dus dat de minister het niet correct vindt dat het Comité van Ministers eigener beweging interpretaties gaat geven van grondrechten zoals die zijn vastgelegd in het EVRM?

Minister Rosenthal:

Ik houd mij vast aan artikel 46, lid 2 tot en met 5, waarin de rol van het Comité van Ministers expliciet is verwoord. Verder geldt dat je in de dialoog tussen het Comité van Ministers en het Hof over alles moet kunnen praten. En dan zie je waar je op uitkomt. Daarbij heb je te maken met verstandige mensen, zowel bij het Comité van Ministers als bij het Hof.

De heer Schrijver (PvdA):

Het antwoord op mijn vraag is dus gewoon ja. Dank.

De heer Kox (SP):

Ik ben toch blij dat de minister daar uitgebreid de tijd voor neemt, want er was enige twijfel in die zin of een Comité van Ministers in een actievere rol zich zou gaan bemoeien met uitspraken van het Hof. Dat is opgehelderd: dat gaat niet gebeuren; het Hof is onafhankelijk. Ik ben ook blij met de mededeling van de minister dat het niet voor niks Comité van Ministers heet en dat hij zich daar geregeld zal laten zien. Dat is een goede ontwikkeling. Overigens geen kwaad woord over de ambassadeurs, die de minister af en toe vervangen, soms af én toe. Een Comité van Ministers moet op een bepaald moment echter ook met ministers kunnen spreken. Maar het is de laatste jaren al wat beter geworden.

Voor de duidelijkheid, dat Comité van Ministers mag wat mij betreft overal over spreken, want het is de vertegenwoordiging van de regeringen, net zo goed als de Parlementaire Assemblee dat mag. Die wordt ook nog ergens in de Brighton Declaration genoemd, hoewel nog niet zo veel. Die twee politieke organen mogen natuurlijk volop praten over hoe je met het EVRM moet omgaan in de wereld van vandaag. Nu is duidelijk dat er een actieve rol van het Comité van Ministers komt en de minister eraan mee gaat doen, maar dat het niet de onafhankelijkheid aantast.

Het Comité van Ministers kan van alles doen, maar het allerbelangrijkste is om tegen elkaar te zeggen: collega's, kijk eens wat er allemaal ligt; waarom doe jullie niks? Het gaat erom of je een en ander kunt sanctioneren. Dat vroeg collega Franken ook. Maar het gaat er ook om dat je elkaar op zaken aanspreekt, want daar ligt natuurlijk een groot deel van het probleem van het Hof; als uitspraken niet worden nagekomen, dan hebben wij een probleem. Als de minister niet alleen wil zeggen dat hij eraan toe gaat, maar ook dat hij zich niet heel erg populair gaat maken bij zijn collega's door te zeggen "put your

Rosenthal

money where your mouth is", dan doet hij ons een extra groot plezier.

Minister Rosenthal:

Ik voel mij gehouden en bevoegd om mede uitvoering te geven aan artikel 46, lid 2: supervise its execution. Dat moet je serieus doen met elkander. De heer Kox spreekt over een actieve rol van het Comité van Ministers. Misschien moet er achter het woord "actieve" nog een r'etje: actiever. Dan krijg je een actievare rol van het Comité van Ministers.

Ik kom bij het derde onderdeel: de toetreding van de Europese Unie tot het EVRM. Met de toetreding van de Europese Unie tot het EVRM hebben wij het er niet over dat de Europese Unie zou toetreden tot de Raad van Europa. Het gaat hier enkel om de Europese Unie als verdragspartij bij het EVRM. Daarbij liggen nog een paar zaken open, die ik de Kamer nog moet duiden. Bij het optreden van de Europese Unie jegens het Hof moeten wij het naar Nederlands oordeel hebben over de Commissie. Bij de vertegenwoordiging van de Europese Unie in het Comité van Ministers neigt de Nederlandse regering ook naar de Europese Commissie. Bij de voordracht van rechters straks zullen wij te maken hebben met de Europese Raad en het Europees Parlement. Dat zijn de contouren voor de Nederlandse inzet in dat verband.

Bij de toetreding van de Europese Unie tot het EVRM krijgen we dus te maken met nogal wat ingewikkelde zaken. We hebben dan van doen met 48 verdragspartijen, en voor je het weet kunnen de lidstaten van de Europese Unie eigenlijk dubbel gaan tellen, waardoor de twintig andere lidstaten zouden kunnen zeggen: wat hebben wij hier nog te doen? Daarover zijn we nu volop in bespreking en daarbij moeten we natuurlijk oog hebben voor de vrees van de twintig lidstaten die we er juist bij moeten houden. Dat geldt zeker voor een aantal daarvan. Met de vrees voor het gesloten blok van de Europese Unie moeten we rekening houden. Er wordt nu gesproken over een situatie waarin elf van de twintig overige landen de doorslag zouden kunnen geven in de besluitvorming. Het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk voelen daar niet voor; Nederland kan zich daar op dit ogenblik wel in vinden. Ik denk dat dit een van de belangrijkste punten is die op dit ogenblik bij de toetreding van de Europese Unie tot het EVRM spelen. Ik geloof dat ik hiermee op de twee hoofdpunten het mijne heb gezegd. Ik kijk nog even heel snel naar een paar specifieke vragen.

De heer Schrijver vroeg naar het Comité van Ministers in relatie tot de Parlementaire Assemblee. De Parlementaire Assemblee is te allen tijde volledig bevoegd om in de richting van het Comité van Ministers kenbaar te maken wat zij vindt.

De vraag van de heer Van Boxtel over het Comité van Ministers en het aanvullen of verduidelijken van normen heb ik al beantwoord.

Mevrouw Broekers en anderen vroegen naar het gemeenschappelijke buitenlandse veiligheidsbeleid en de positie van Frankrijk daarin. Daarbij speelt simpelweg dat Frankrijk nogal opziet tegen een situatie waarin er geklaagd zou kunnen worden over bepaalde zaken die zeer gevoelig kunnen zijn. Ik heb het dan vooral over het veiligheidsbeleid. Hierbij speelt natuurlijk ook dat het een probleem wordt gevonden dat je eigenlijk altijd de lijn moet hebben van Luxemburg, met het Hof van Justitie, naar Straatsburg.

De heer Kuiper vroeg naar het Handvest van de grondrechten. Er is enkel toetsing aan het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Het handvest relateert aan Lissabon en het is natuurlijk aan de Europese Unie om inzichten uit het handvest mee te nemen naar het Europees Hof. Een rechtstreekse lijn van het Handvest van de grondrechten naar het EVRM is er echter niet.

Ten slotte vroeg de heer De Graaff naar mensenrechten hier en elders in de wereld. Welaan, als wij niet op ons Europese grondgebied de mensenrechten zeer serieus nemen, mede dankzij het Hof, dan praten we natuurlijk loze kreten in de richting van China. Zo is het en niet anders.

Voorzitter, ik hoop hiermee de vragen in eerste termijn te hebben beantwoord.

De heer Van Boxtel (D66):

Ik dank de bewindslieden voor de uitvoerige en zorgvuldige beantwoording tot nu toe. Voordat we aan de tweede termijn beginnen, wil ik nog een vraag stellen waar ik nog geen antwoord op heb gehad. De minister heeft nu verteld wat hij allemaal laat vallen en wat hij niet meer gaat doen. Hij noemde bijvoorbeeld de griffierechten. Ik heb echter ook expliciet gevraagd of hij niet gaat bezuinigen op de kosten van het Hof. Ik heb de minister de acht cent per inwoner voorgerekend. Ik heb gezegd dat dit, als het nodig is om de achterstand versneld weg te werken, zelfs een dubbeltje mag worden. Ik heb daar nog geen antwoord op gekregen, noch van minister Rosenthal, noch van minister Opstelten.

Minister Rosenthal:

Over het budget heb ik de volgende mededeling, hoewel ik geloof dat die door collega Opstelten al in alle duidelijkheid is gedaan. Er is een verdeelsleutel afgesproken voor de contributie, gebaseerd op bruto nationaal product en bevolkingsomvang. Er is al schriftelijk geantwoord dat wij landen wier bijdrage lager is dan de kosten van hun eigen rechter, daarop aanspreken. Dat heb ik collega Opstelten letterlijk horen zeggen. Er is geen aanleiding om te tornen aan de bijdrage van Nederland. Als dit eventueel zou spelen, zullen wij geen wijziging van de verdeelsleutel ten nadele van Nederland accepteren.

De heer Marcel de Graaff (PVV):

Ik heb toch nog een vraag aan minister Rosenthal over het mensenrechtenbeleid. Zowel Nederland als de EU voert een stevig mensenrechtenbeleid, zoals de minister heeft gezegd. De minister ziet ook de samenhang tussen wat wij in Nederland en Europa intern doen en wat wij extern roepen. Mijn vraag was echter ook in hoeverre wij last kunnen krijgen, en misschien nu al hebben, van het feit dat de werklust zo hoog is en het aantal klachten zo groot is dat wij ongeloofwaardig worden in het buitenlandbeleid ten opzichte van de partijen die wij zo ferm aanspreken.

Minister Rosenthal:

In mijn contacten in het buitenland, dus ook buiten de Europese Unie, merk ik er helemaal niets van dat ons mensenrechtenbeleid onder druk zou staan ten gevolge van zaken die nu door de heer De Graaff aan de orde worden gesteld. Tegelijkertijd geldt, en dat heeft collega Opstelten heel duidelijk gezegd, dat wij het ons tot zorg rekenen dat de werklust voor het Hof in goede banen moet wor-

Rosenthal

den geleid via effectieve en efficiënte methoden. Dat is dus goed verstaan.

De vergadering wordt van 19.45 uur tot 20.45 uur geschorst.



De heer **Schrijver** (PvdA):

Voorzitter. Ik denk dat we vandaag met zijn allen hier een heel belangrijk debat voeren. Ik geloof dat de hele Kamer, in samenwerking met de regering, ertoe heeft bijgedragen dat de storm die toch over dit belangrijke onderwerp wat was opgestoken, enigszins is gaan liggen. Dat verheugt de Partij van de Arbeid zeer, want het gaat ons om het heel belangrijke onderwerp van eerbiediging van mensenrechten in eigen land, in Europa en in internationaal verband. Ik geloof dat we, met de vele toezeggingen die de regering ons vandaag heeft gedaan, kunnen vaststellen dat we ons weer meer en meer gaan scharen in de traditie en de constanten van het Nederlandse mensenrechtenbeleid, dat toch zo belangrijk is.

Ik heb goed genoteerd dat minister Opstelten zei: wij koesteren de rechten van de mens, en daarom koesteren we het EVRM en het Europees Hof. Ik heb ook geluisterd naar minister Rosenthal, en gewaardeerd dat hij zei dat hij de onafhankelijkheid van het Europees Hof volledig wil respecteren.

Natuurlijk laat de werklust van het Europees Hof ons allen niet onberoerd. Ik ben het eens met die collega's en de ministers, die hebben gezegd dat we als politici onze verantwoordelijkheid moeten nemen om bij te dragen aan vermindering daarvan. Tegelijkertijd moeten we het wel wat relativeren, wat minister Opstelten ook heeft gedaan. Het gaat de goede kant op. Hij was misschien wat optimistisch door te zeggen dat, als het zo doorgaat, eind 2015 het allemaal weer onder controle is en de werklust is weggewerkt. Laten we hopen dat die positieve inzet, gekoppeld aan een actievere rol van Nederland op dit terrein, kan bijdragen aan het bereiken van dat belangrijke resultaat.

De Partij van de Arbeid is ook blij dat een aantal onzellige voorstellen van tafel is geveegd, en wel door de ministers zelf. Geen griffierechten meer, althans niet op dit terrein, geen steun voor het Duitse voorstel om boetes op te leggen aan indieners van meervoudige klachten, en als er al ooit sprake van zou zijn, moet dat door het Hof gebeuren. Geen verplichte procesvertegenwoordiging. Wij onderschrijven de gedachte dat het verstandig is om wel contact te gaan zoeken met de Orde van Advocaten en de Raad voor Rechtsbijstand om in samenwerking naar een betere stroomlijning van het indienen van klachten vanuit Nederland te komen. Maar het meest ingenomen ben ik wel met het debat over de margin of appreciation. Er was toch de indruk ontstaan dat dit kabinet enigszins de onafhankelijke en onpartijdige oordeelsvorming door het Europees Hof aan banden wilde leggen, door richtsnoeren vanuit de politiek. Mevrouw Broekers – om nog een klein stootje uit te delen – sprak daar zelfs over: er moeten vanuit de politiek richtsnoeren komen voor het Europees Hof. Ik was blij met de toezegging van minister Opstelten dat daar geen sprake van moet zijn.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD):

Om de heer Schrijver wat bij te lichten: ik heb duidelijk en bij herhaling gezegd dat er een dialoog moest zijn.

De heer **Schrijver** (PvdA):

Ik heb het niet meegenomen, maar in uw speech staat letterlijk dat u spreekt over richtsnoeren.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD):

Nee, in eerste instantie, maar ik heb het razendsnel omgevoerd naar "dialogen".

De heer **Schrijver** (PvdA):

Ik ken u ook als een buitengewoon goede luisteraar, dus u hebt wel in de gaten gehad dat dat standpunt beter verlaten kon worden. Maar dat is de winst: dat we allemaal hier wat beter uitkomen, ter wille van de zaak waarvoor we allemaal staan.

Ik kom nog even terug op de margin of appreciation. Ik was blij met de toezegging van minister Opstelten dat de Nederlandse regering niet inzet op codificatie daarvan. Letterlijk zei hij: wij kennen onze staatsrechtelijke grenzen. Ik denk dat het van groot belang is om daar geen misverstand over te laten bestaan.

We hebben het natuurlijk ook uitvoerig gehad over het Comité van Ministers. Ik stel vast – de Handelingen leggen dat ook vast – dat minister Rosenthal zei dat hij binnen het mandaat van het Comité van Ministers de zaken wil nastreven die aan dit Comité van Ministers zijn opgedragen. Hij zei ook behartigenswaardige dingen over een meer actieve rol van Nederland in het Comité van Ministers. Wij waarderen het dat hij zich daarvoor ook persoonlijk wil gaan inzetten. Wij vinden het erg belangrijk dat in het kader van het Comité van Ministers, ook gesteund door de Parlementaire Assemblée, lidstaten en verdragsstaten elkaar aanspreken op niet-naleving van uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, en voor niet-Straatsburgproof gedrag.

Ten slotte herhaal ik nog even wat ik eerder tegen de minister van BZK heb gezegd: wij zijn ingenomen met haar specifieke antwoorden dat er geen enkele reden is om te tornen aan de rechtstreekse werking van eenieder verbindende bepalingen van verdragen, bijvoorbeeld op het terrein van de rechten van de mens in de Nederlandse rechtsorde, en dat dit kabinet voorstellen voor een Grondwetswijziging ten aanzien van de artikelen 93 en 94 dan ook niet zal steunen.

Op de meeste vragen heb ik een antwoord gehad, maar eigenlijk niet op die over de splinter en de balk. Maar dat zal ik minister Opstelten maar proberen te vergeven. Dank u wel.



De heer **Kox** (SP):

Voorzitter. Beleidsdebatten gaan over alles, en leiden tot niks. Mensen die hier al langer meedraaien, weten dat in die cynische opmerking vaak de nodige waarheid zit, maar vandaag is dat niet het geval. Dit was een beleidsdebat dat ging over alles, en het leidt tot een heel mooi resultaat. Ik ben niet alleen erg blij, zeg ik tegen de regering, maar ik ben ook erg tevreden over hoe dit debat is gelopen. Ik dank de regering ook voor de opstelling in dit debat. Ik denk dat het niet nodig is precies te reconstrueren hoe het precies verlopen is. We zijn nu op veel punten tot elkaar gekomen, en ik heb in mijn eerste termijn al gezegd dat ik ook met meer dan gemiddelde belangstelling naar de bijdragen van de VVD en de PVV zou luisteren. Dat heb ik gedaan, en ook die fracties dank ik voor de opstelling in dit debat. Dat is erg goed geweest.

Ik tel mijn zegeningen; als het niet klopt, hoor ik het wel vanachter de regeringstafel. 1: Nederland is een overtuigd ondersteuner van het EVRM en het Europees Hof. 2: Om alle discussie weg te halen merk ik op dat de laatste brief van de regering telt. 3: Als het erop aankomt, heeft het Hof het laatste woord, ook als het uitspraken betreft die ons niet zo welgevallig zijn. Dat is all in the game, zoals minister Opstelten heeft gezegd. 4: Geen twijfel over normatieve vaststelling; het Hof is geen vierde instantie. Maar die normatieve vaststelling zegt er niets over dat het Hof het niet goed gedaan zou hebben of het niet goed zal gaan doen, het is een normatieve vaststelling. 5: Vonnissen tegen andere lidstaten hebben weliswaar niet de jure een doorwerking in Nederland, maar de facto kijken we er heel goed naar, omdat het dom is om niet te leren van de fouten die anderen hebben gemaakt. 6: Er komt weliswaar een vermelding in de verklaring van Brighton over het belang van een margin of appreciation en subsidiariteit, maar we gaan het niet codificeren in de Conventie, want dat is veel te complex en niet nodig, en het zou een verkeerd signaal kunnen zijn. 7: Er komt geen verplichte procesvertegenwoordiging. 8: Er komt geen griffierecht. 9: Verdere filtering is niet meer nodig, want dat is geen groot probleem meer. 10: Vanuit Nederland wordt bereidwillig gekeken of er geen financiële, maar materiële hulp gegeven kan worden aan de griffie in Straatsburg, met als doel om eind 2015 de zaken die kennelijk niet ontvankelijk zijn weggewerkt te hebben. Ja, collega Schrijver zei: dat is nogal ambitieus. Ik hoor graag ambitie van de minister op dit punt. Ik zal ook met trots in Straatsburg melden dat Nederland daarvan uitgaat.

11: De ministers zullen kijken of andere lidstaten ervan kunnen worden overtuigd dat het niveau van de bijdrage op zijn minst op het niveau van de eigen rechter moet zijn, anders teert men echt op de zak van iemand anders. Dat lijkt me niet zo onredelijk. De regering wil bepleiten dat extra financiële sancties bij niet-naleving ten uitvoer komen, maar wij zijn gewaarschuwd: daarvoor moet je wel 46 andere lidstaten meekrijgen.

Ik ben erg blij dat er is gezegd dat er een Comité van Ministers is. Normaal doen onze ambassadeurs daar het goede werk, maar op bepaalde beslissende momenten moeten de regeringen hun nek uitsteken; dan kunnen immers ook beslissingen worden genomen. Ambassadeurs kun je nu eenmaal niet opdragen om de meest verregaande beslissingen te nemen, daarvoor hebben we ministers. Ik ben blij met die toezegging. En voor alle duidelijkheid: naar de mening van mijn fractie, maar ik begrijp van deze gehele Kamer, mag in het Comité van Ministers overal over worden gepraat in het kader van het mensenrechtenverdrag en het Hof. Wij hebben namelijk te maken met een verdrag dat uit de jaren vijftig stamt en we leven nu in de eenentwintigste eeuw. Als de regering zal nagaan hoe we dit verdrag levend kunnen houden in de eenentwintigste eeuw, is dat alleen maar te prijzen. De twijfel is weg, de regering gaat zich niet bemoeien en zeggen dat ze bepaalde uitspraken eigenlijk maar niks vindt en dat het in de toekomst allemaal zus en zo moet. Tegelijkertijd is duidelijk geworden dat de ministers zich ervoor gaan inspannen dat lidstaten hun rechtsstelsels meer zullen aanpassen om klachten te voorkomen, en dat zij, als zij veroordeeld zijn, de vonnissen zullen uitvoeren.

Ik begrijp dat collega Franken zo meteen namens vele collega's een motie zal indienen om het een en ander te bevestigen wat we in het debat met elkaar hebben afgekaart. Volgens mij ligt dat in de goede lijn van deze Ka-

mer, als zij praat over EVRM en Hof. We hebben zoiets gedaan met moties van Marie-Louise Bemelmans en van anderen en dit lijkt mij een goed vervolg daarop. Ik vind het werkelijk heel mooi dat de regering kan zeggen dat zij, zoals zij dat vandaag heeft verkondigd, die motie ondersteuning van haar beleid vindt. Deze Kamer zal in brede meerderheid zeggen dat zij daar ook zo over denkt. Wij zijn dus tot elkaar gekomen. Ik hoop op een brede steun voor deze motie; eventueel op een unanieme uitspraak van deze Kamer, maar dat is natuurlijk aan de fracties. Dank voor dit debat.



Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Voorzitter. Ik dank de bewindspersonen ervoor dat zij hier de Nederlandse positie duidelijk hebben gemarkeerd. Met de heer Kox ben ik van mening dat zij met hun antwoorden duidelijk zijn teruggekomen op een aantal aanvaardbare standpunten. Ik hoop dat zij die ook duidelijk zullen maken aan de overkant, aan de Tweede Kamer, en wellicht ook binnen hun eigen partij, omdat daar nog altijd afwijkende meningen leven. En natuurlijk ook ten aanzien van het Verenigd Koninkrijk; ik ga er namelijk van uit dat zij het Verenigd Koninkrijk altijd nog aan hun zijde hebben. Het is de vraag of zulks zich laat verenigen met de posities die zij vanavond hebben ingenomen. Ik ben daar wel benieuwd naar. Mij is in ieder geval heel duidelijk gemaakt dat het Hof een onafhankelijke positie heeft waaraan zij geenszins willen tornen, dat iedereen zijn eigen onderscheiden positie heeft en dat hetgeen waarover zij zouden willen praten, dus wat zij willen bewerkstelligen, is bedoeld om het Hof te faciliteren in zijn rol, en dat dit allemaal binnen de kaders van het EVRM zal gebeuren.

De griffierechten zijn van tafel, in ieder geval met betrekking tot het EVRM. Ook de verplichte procesvertegenwoordiging is van tafel. Wat ik nog wel wat mal vind, is dat de regering zei dat zij met de Raad voor Rechtsbijstand, dus op nationaal niveau, gaat bespreken of disciplinaire bestraffing mogelijk is van advocaten die te veel kennelijk ongegronde verzoeken indienen. Mijn fractie heeft haar bedenkingen bij de noodzakelijkheid daarvan. Kun je het niet gewoon aan de zelfregulering van de advocaten overlaten om ervoor te zorgen dat dezen zich aan bepaalde normen houden? Zouden disciplinaire straffen geen drempels kunnen opwerpen, drempels die wij niet wenselijk vinden? Graag een toelichting op de inzet waarmee de ministers hierover gaan spreken met de Raad voor Rechtsbijstand.

Het is duidelijk, de regering heeft het erkend: het Hof heeft capaciteitsondersteuning nodig, ook om de enorme wachtlijst van met name niet-ontvankelijke zaken weg te werken. De regering heeft toegezegd dat er via een uitwisseling van Hoge Raadjuristen extra ondersteuning zal komen. Ik zou graag iets duidelijker horen dat dit toch echt, de facto, een extra bijdrage zal zijn. Er is ook gesproken over de noodzaak van het aantrekken van extra rechters, junior rechters die zich met name zouden bezighouden met die niet-ontvankelijke zaken. Heeft de regering ook haar gedachten laten gaan over die mogelijkheid?

Nu het Comité van Ministers. Ik ben verheugd dat de minister zich actiever gaat opstellen. Voor mij blijft dan wel de vraag wat er tot nu toe is gebeurd. Is het juist dat verdragsstaten elkaar tot nu toe niet hebben aangesproken, en waarom was dat? De minister zegt heel ferm: ik ga daarnaartoe. Ik ben daar natuurlijk ontzettend blij mee,

Strik

maar is dat een eenmalige gebeurtenis of betekent dit een echt commitment om daar regelmatig te zijn en om zich te kwijten van de taak om verdragsstaten die structureel niet naleven, daar daadwerkelijk flink op aan te spreken en te onderzoeken of daartegen nog meer mogelijk is? Ik zou graag een terugrapportage daarover krijgen, bijvoorbeeld over een jaar, om precies te kunnen zien wat de minister binnen dat Comité van Ministers heeft gedaan om de naleving te bevorderen en waartoe een en ander heeft geleid. De minister gaf net aan dat er nu geen unanimité is. Je krijgt hierover natuurlijk geen unanimité, want het gaat over sancties. Verdragsstaten aanspreken kan echter ook bilateraal, of met een aantal landen. Er zijn dus nog tal van mogelijkheden.

De regering heeft heel duidelijk aangegeven dat Nederland de Hofjurisprudentie gewoon altijd naleeft; daarover is geen misverstand. Ik wil nog even het punt maken van de volle toetsing in asielzaken. De rechters van het Hof hebben al heel vaak uitgesproken dat de nationale rechter vol moet toetsen, omdat artikel 3 EVRM op het spel staat. Tot nu toe heeft de Nederlandse wetgever de rechter daartoe geen mogelijkheid gegeven. Graag een reactie daarop, omdat hier nog niet duidelijk op is gereageerd. De regering blijft bij haar standpunt en pleit ervoor dat het Hof zich voortaan niet meer over de feiten moet buigen en er ook geen nieuwe feiten meer bij moet betrekken. Onze fractie is het daar gewoon niet mee eens; wij vinden dat het ook aan het Hof is om de reikwijdte van de toets te bepalen. In elke zaak kan dit anders zijn, juist omdat men die margin of appreciation voldoende in acht neemt.

Ik ga verder over Brighton. Er komt nog een voorbereidend mondeling overleg met de bewindspersonen. Daar ben ik heel blij mee. Ik zou ook heel graag achteraf een terugkoppeling krijgen over de inzet die de regering daar heeft gepleegd en wat daarvan terecht is gekomen.

De voorzitter:

Het woord is aan de heer Franken, die ik publiekelijk nog mijn excuses wilde maken omdat ik juist hem onderbrak over de herhalingen in eerste termijn.

□

De heer Franken (CDA):

Dank u zeer, voorzitter. Excuses aanvaard, sans rancune. Ik had even nodig om dit te verwerken, maar dat is nu gebeurd.

Voorzitter. De minister heeft gezegd: het Hof staat. Wij zijn dit debat begonnen met de veronderstelling dat het Hof in staat van beschuldiging is. Die veronderstelling is gelukkig verdwenen, want nut en noodzaak staan vast. De betekenis van de uitspraken van het Hof staan niet ter discussie. Wel is er een achterstand in de afdoening en de tenuitvoerlegging, maar nut en noodzaak van het Hof staan buiten kijf. Daarvoor heeft deze Kamer niet eens de empirische onderzoeken nodig die professor Gerards in diverse artikelen aanhaalt.

Het tweede waarover we hebben gesproken, is de wijze waarop het Hof functioneert. Ik ben blij dat we konden constateren dat het verdrag wordt opgevat als een living document. In 1950, toen het verdrag werd aangenomen, bestond er nog geen terrorismedreiging zoals in de sfeer van nu, bestond er nog geen internet, bestonden er nog geen milieuaantastingen waarvan we ons bewust waren dat die consequenties konden hebben voor de uitoefening

van mensenrechten. Zo nodig kunnen wij dit alles nu aanpakken. Bij de hantering van dit living document geldt de subsidiariteitseis als een grens. Een grens die aan de ene kant een procedureel aspect heeft – geen extra instantie dus zeker geen vierde instantie – en aan de andere kant een materieel aspect in de zin dat nationale overheden het beste hun nationale situatie kunnen beoordelen. Daarbij speelt die margin of appreciation een belangrijke rol. In eerdere brieven die wij van het kabinet hebben gekregen, waaronder de brief van 4 maart van dit jaar waarin de antwoorden op de vragen waren geformuleerd, is gesuggereerd dat de margin of appreciation te restrictief werd toegepast. In dit debat is komen vast te staan dat dat niet is aangetoond. Om te markeren dat de margin of appreciation als uitsluitende bevoegdheid van het Hof geldt, mag ik namens een groot aantal leden van deze Kamer een daartoe strekkende motie indienen.

Motie

De **voorzitter**: Door de leden Franken, Schrijver, Kox, Strik, Holdijk, Van Boxtel, Kuiper en Broekers-Knol wordt de volgende motie voorgesteld:

De Kamer,

gehoord de beraadslagingen,

kennisgenomen hebbende van de brief van de minister van Veiligheid en Justitie aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal van 3 oktober 2011 als vervolg op de notitie Verantwoordelijk voor vrijheid; Mensenrechten in het buitenlands beleid (31735, nr. 1) en het naar aanleiding daarvan gevoerde overleg;

constaterende dat de regering in de voornoemde brief van 3 oktober 2011 en in het debat van 13 maart 2012 concrete voorstellen doet om de autoriteit van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens te garanderen en de effectiviteit van zijn uitspraken te vergroten;

overwegende dat deze voorstellen betrekking hebben op de efficiëntie van de werkprocessen van het Hof en een grotere betrokkenheid vragen van het Comité van Ministers om aanbevelingen aan de lidstaten te doen en de tenuitvoerlegging door de lidstaten van de uitspraken van het Hof te versnellen en te verbeteren;

overwegende dat de rechtsvorming door het Hof – dat overigens pas benaderd kan worden als alle nationale middelen zijn uitgeput – dient te worden gerespecteerd en er geen reden is voor de regering om meer ruimte te bepleiten voor de margin of appreciation van verdragspartijen bij de invulling van de normen van het EVRM;

verzoekt de regering om zich, in overeenstemming met de lange traditie van het Nederlands mensenrechtenbeleid en in het bijzonder het buitenlands beleid van het vorige kabinet, te blijven inzetten voor de mensenrechten conform haar verplichtingen die voortvloeien uit het EVRM en de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens;

verzoekt de regering tevens, actief de toetreding van de Europese Unie tot het EVRM te blijven bevorderen,

Franken

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt letter B (32735).

De heer **Franken** (CDA):

Voorzitter. Nu kunnen wij ons in volle vaart richten op de wijze van werken. Ik heb het idee dat wij in relatie tot het Hof daarmee uit de spiraal van toenemende redenen voor kritiek kunnen ontsnappen. Over de procedureverlichting is ook uitgebreid gesproken. Ik heb gevraagd naar de betekenis van het statuut wat als suggestie is beschreven. Ik leg daarover nog een vraag voor aan de ministers. Als het statuut een aantal onderdelen van het verdrag moet bevatten, dan wel de vorm van een verdrag moet krijgen, ontstaat dan niet het risico dat het acquit in gevaar wordt gebracht? Ontstaat dan niet het risico dat ook onderhandeld gaat worden over punten die nu vaststaan en eigenlijk niet opnieuw ter sprake zouden moeten worden gebracht?

Wij hebben de concrete maatregelen besproken. Minister Rosenthal heeft zijn activiteiten in en met het Comité van Ministers toegezegd. Alles bij elkaar zijn er redenen om dankbaar te zijn voor dit debat. Rest mij de vraag of de regering ook de drie acties die voor de nationale overheden zijn aangegeven ter hand wil nemen of wil stimuleren; ik heb die aan het slot van mijn bijdrage geformuleerd. Dat zijn concrete punten waaruit de conclusie werd getrokken dat het niet aan de rechter lag dat er problemen of donkere wolken waren, maar aan de dames en heren politici in heel Europa.

□

De heer **Van Boxtel** (D66):

Voorzitter. Ik dank alle drie de bewindslieden, en in het bijzonder de twee nog aanwezige, voor hun uitgebreide beantwoording. Mijn samenvatting van dit heel waardevolle debat is: reculer pour mieux sauter. Ik heb goed geluisterd naar hoe sommige zaken onder woorden gebracht zijn, namelijk: wij hebben eens een idee van Duitsland ondersteund, wij hebben zelf nog eens een idee gehad en inmiddels zijn alle balletjes onder de bekertjes verdwenen; de ideetjes over procesondersteuning, verplicht griffierecht omhoog en zo kan ik het hele rijtje nog wel een keer langs gaan. Ik doe dat niet. Ik ben met name minister Opstelten ontzettend dankbaar omdat hij alle twijfel heeft weggenomen over de inzet van het Nederlandse kabinet rondom het belang van het Europees Hof, het Belang van het waarborgen en effectueren van individuele mensenrechten. Ik herhaal niet wat anderen al gezegd hebben. Het gaat niet om een vierde gang, maar om een autonome, zelfstandige weg, een mogelijkheid die individuele burgers in Europa kunnen krijgen. Dat is voorwaar geen sinecure.

De D66-fractie heeft ook van harte de motie van de heer Franke ondersteund. Hij verwijst in het dictum nog naar het vorige kabinet maar ik zou haast zeggen: alle voorgaande kabinetten. Ik kan mij eigenlijk sinds de totstandkoming van het verdrag geen kabinet herinneren dat had willen tornen aan de ruimte, de mogelijkheden en de onafhankelijkheid van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Ik dank het kabinet daarvoor en hoop dat het deze lijn weet vast te houden. Ik sluit mij graag aan bij het verzoek van mevrouw Strik om na ommekomst van Brighton de Eerste Kamer te informeren over de gemaakte afspraken en de eventueel behaalde resultaten. Het ka-

binet heeft vast gemerkt dat met name dit huis op dit terrein het kabinet buitengewoon kritisch maar ook aanmoedigend zal blijven ondersteunen.

□

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD):

Voorzitter. Ik dank het kabinet, de drie ministers die vandaag aanwezig zijn geweest en de twee ministers die nog aanwezig zijn, voor de bereidheid om te discussiëren over het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg en in verlengde daarvan over het EVRM en de toetreding van de EU tot het EVRM. Het is nuttig dat wij dit debat vandaag gevoerd hebben. Het is een mooi vervolg op de brief van 3 oktober.

Laat helder zijn – daarover is kennelijk zo nu en dan een klein misverstand geweest – dat het Hof een onafhankelijke rechter is die niet beïnvloed mag worden door allerlei krachten van buitenaf. Dat wil niet zeggen dat het Hof zich niet moet houden aan de eis van subsidiariteit. Het wil zeggen, inderdaad, dat het Hof pas aan de orde komt als een zaak wordt voorgelegd die de nationale procedure helemaal heeft doorlopen. Het Hof kan dan, als daarvoor reden is, beoordelen of de nationale wetgeving van een partijstaat overeenstemt met het EVRM en of er inderdaad een schending heeft plaatsgevonden van het EVRM. De procedurele toets gaat daaraan vooraf. Het Hof moet dan nagaan of de gewraakte maatregel in de nationale staat op een zorgvuldige manier is voorbereid en of er voldoende rechtsbeschermingsmogelijkheden zijn geweest. Als dat het geval is, moet het Hof die nationale uitkomst accepteren. Het is goed om dat toch nog eens heel duidelijk te zeggen.

In dat kader is ook de de-minimisbenadering van belang. Wij hebben daarover gesproken en ik heb begrepen dat eigenlijk iedereen een groot voorstander daarvan is en dat het goed is dat het Hof daaraan meer aandacht besteedt sinds die in 2010 is ingevoerd. In de ogen van de VVD-fractie is dit een wijze zelfbeperking van het Hof. Met de voorwaarden van de subsidiariteit, de procedurele toets en de de-minimisbenadering kan mijn fractie heel goed uit de voeten.

Het is ook heel prettig dat de regering zegt dat het Comité van Ministers wat actiever moet worden. De ministers zijn bereid om daarin zelf een grotere rol te spelen. Ik begrijp ook dat de ministers zeggen: laten wij onze collega's aansporen om daarin actiever te zijn, want de dialoog van het Comité van Ministers met het Hof is belangrijk. Ik heb dat de heer Kox horen zeggen. Niet alleen de dialoog tussen het Comité van Ministers en het Hof, maar ook de dialoog tussen de ministers onderling is belangrijk, om elkaar aan te sporen om oordelen van het Hof op een goede manier nationaal te implementeren.

De VVD-fractie heeft de motie van de heer Franken meeondertekend. Ik merk er wel het volgende bij op. In de motie staat dat er geen reden is voor de regering om meer ruimte te bepleiten voor de margin of appreciation. Mijn fractie vat dit zo op, dat er een duidelijke margin of appreciation moet zijn. Wij vinden tevens dat het heel goed is dat in de Brighton Declaration wordt vastgelegd dat er een margin of appreciation is.

Het is al door de heer Van Boxtel gezegd, maar ik zeg het ook nog maar even, namelijk dat een bepaalde passage in de motie mijn fractie nogal overbodig lijkt. Wij zijn het echter eens met de strekking van de motie, dus daar hebben wij geen zwaar punt van gemaakt. Er staat:

Broekers-Knol

"... verzoekt de regering, zich in overeenstemming met de lange traditie van het Nederlandse mensenrechtenbeleid te blijven inzetten voor de mensenrechten." Daarvan zeggen wij: dat is fantastisch, daar zijn wij het helemaal mee eens. Maar waarom nu heel specifiek "in het bijzonder het buitenlands beleid van het vorige kabinet" genoemd? Dat zal misschien partijpolitiek zijn ingegeven bij de heer Franken. Wij vonden het een opmerking die wat ons betreft uit de motie weggelaten had kunnen worden.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Voorzitter. Ik kan heel kort zijn. Ik kan mij voegen bij alle gevoelens van tevredenheid dit al door collega's zijn geuit. Die gevoelens zijn er bij mij ook. De wijze waarop het kabinet zijn eigen positie nu markeert, kan op onze steun rekenen. Het belangrijkste van dit debat is dat de eigen positie en de onafhankelijkheid van het Hof heel duidelijk zijn bevestigd en dat de margin of appreciation een open norm is in de handen van de rechters zelf.

Ik heb nog één vraag aan minister Rosenthal. Hij heeft de vraag wel aangeroerd, maar eigenlijk meer geformuleerd dan beantwoord. Het gaat over het risico dat er iets van "blokvermoring" kan ontstaan, zoals hij het zelf uitdrukte, nu EU-verdragspartners een bepaalde verwachting hebben van het Hof, als straks de EU tot het EVRM is toegetreden. Wat betekent dit voor het krachtenspel, ook in relatie tot niet-EU-lidstaten die een beroep doen op hetzelfde Hof? Hij heeft wel benoemd dat dit speelt, maar ik zou graag willen horen hoe de regering verwacht dat dit zich gaat ontwikkelen. Hoe hebben wij daarin onze positie te bepalen? Daar zou ik graag iets meer over willen horen.

De heer **Marcel de Graaff** (PVV):

Voorzitter. Ik ben het met de vorige sprekers eens dat wij hier een heel goed en indringend debat hebben gevoerd. Ik wil ook niet te gemakkelijk zijn en in één keer in de consensus vervallen. In mijn beleving zijn wij daar nog niet. Er zijn nog steeds duidelijke verschillen tussen de posities van diverse partijen. Er is echter wel meer duidelijkheid. Daarbij is het ook goed om naar een aantal constanten te kijken waarin je elkaar kunt vinden en waarover er wel degelijk overeenstemming is. Daarin zoek ik aansluiting bij de benadering die ik ook terugvind bij de heer Kox. Ik zie dat in ieder geval op het punt van het belang dat deze Kamer, en ook de regering, hecht aan de mensenrechten als zodanig, gecodificeerd in het EVRM. Verder noem ik de rol van het EHRM. Dit wordt door ons nog steeds gezien als een subsidiair hof. Die rol moet versterkt en serieus ingevuld worden. Ik zie ook consensus ontstaan op het vlak van de margin of appreciation.

Duidelijk is ook dat de inhoud van de Declaration in de aanloop naar de bijeenkomst in Brighton nog steeds fluïde is. Ik heb minister Opstelten dit heel duidelijk naar voren horen brengen. Hij heeft ook gezegd dat er voorstellen van tafel zijn geveegd. Het gaat om voorstellen waarvoor duidelijk geen meerderheid is. Ik begrijp dat de regering daar geen energie meer in wil steken. Het is weggegoede energie, dus dat moet je niet doen. Dat is helder, maar het neemt niet weg dat er ook nog elementen zijn in de Declaration die tussen de verdragspartners in discussie zijn. Ik noem onder andere het de-minimisbeginsel en de codificatie van de margin of appreciation. Wij

hebben in deze Kamer deze twee punten niet zo indringend en tot op de komma besproken dat wij precies weten waar wij met elkaar staan. Er zit echter beweging op het punt van de Declaration. Ik koppel daaraan de vraag die ik ook al in eerste termijn heb gesteld, namelijk of de regering de Brighton Declaration zoals die nu voorligt, onderschrijft. Ik heb daar geen klip-en-klaar ja of nee op gehoord. Ik pleit voor "ja".

Het tweede punt, dat mij nog steeds zorgen baart, hangt samen met al die punten die van tafel zijn geveegd, waar het gaat om het tegengaan van het misbruik van de procedures. Als oplossing hoor ik dat er met de branche moet worden gesproken, met de advocatuur en met de Raad voor Rechtsbijstand. Daarin sluit ik mij aan bij mevrouw Strik. Mevrouw Strik gokt in dit verband op zelfregulering van de advocatuur. Daar geloof ik zelf absoluut niet in. Wij hebben het gezien bij de code of conduct in het bedrijfsleven: de graaicultuur ging gewoon door. Ik zie het dus ook niet werken voor advocaten, om exact dezelfde reden, namelijk dat het hierbij gaat om het direct inleveren van inkomsten. Daarom wil ik met mevrouw Strik aan de regering vragen wat nu precies de inzet is in het overleg dat de regering met de branche wil voeren. Hoe denkt zij daadwerkelijk tot afspraken te kunnen komen om het misbruik van procedures terug te dringen en om ook de branche zelf te laten doorgronden dat er sprake moet zijn van het respecteren van het de-minimisbeginsel? Waar ligt de grens voor de regering waarbij zij zegt: hierover moet het Hof zich niet uitspreken?

Ik heb minister Rosenthal een aantal landen horen noemen ten aanzien waarvan hij zorgen heeft over de rechten van de mens. Het verbaast mij – en het verbaast mij ook weer niet – dat hij in dit verband Turkije niet heeft genoemd, terwijl ik een aantal duidelijke voorbeelden heb gegeven. En ja, minister Rosenthal, zeg ik via u, voorzitter, ik ben mij ervan bewust dat Turkije zich als licht ontvlambaar heeft laten kennen. Wij hebben dat onder andere gezien in de kwestie van de Franse wetgeving inzake genocide op honderdduizenden Armeniërs. Het is natuurlijk een ontzettend gevoelig punt; dat respecteer ik. Maar dat neemt niet weg dat Turkije in 2011 het meest door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens veroordeelde land was. Daarom zou ik toch van de minister graag expliciet willen horen of hij zich inzake de implementatie van het EVRM geen zorgen maakt over Turkije.

Minister **Opstelten**:

Voorzitter. Ik dank de Kamer voor de interventies in tweede termijn ... Wat gebeurt er nu?

De heer **Van Boxtel** (D66):

Er is post onderweg.

Minister **Opstelten**:

Dat is ook heel goed, maar mag ik vragen: wilt u zich daar niet mee bemoeien? Als er post voor mij onderweg is, is het aan mij en de afzenders. Verder gaat niemand dat iets aan. Ik ontvang de post nu wel en ik zal die ook lezen, maar of ik u laat weten wat ik lees, is mijn zaak.

Ik dank de leden nogmaals voor hun inbreng in tweede termijn. Ik ga niet nog een keer bevestigen wat ik in eerste termijn heb gezegd en wat de Kamer, in elk geval naar onze mening, buitengewoon scherp heeft bevestigd. Ik dank haar daarvoor, zoals ook terug te zien is in de Handelin-

Opstellen

gen. De heer Franken sprak mooie woorden, namelijk: het Hof staat, het Hof functioneert. Het is vooral een living document, dat minister Rosenthal ook heeft geciteerd. Daar gaat het om. Dit debat geeft daar alle reden toe.

De laatste brief is de beste, zoals ik al heb gezegd. Ik heb begrepen dat de Kamer er inmiddels goed van overtuigd is dat hetgeen wij zeggen, niet anders is dan in die brief staat. Het is goed om dat in een debat met elkaar te delen en om dat te horen. Het gaat erom – dat vind ik ook belangrijk – dat de positie van het Hof door ons in alle verhoudingen als onafhankelijke rechter wordt gerespecteerd binnen het EVRM. Dat was en blijft onze inzet.

Vooruitlopend op mijn appreciatie van de motie – daar kom ik aan het slot van mijn beantwoording aan toe – herhaal ik dat het kabinet ook pleit voor een stevige verankering van het beginsel, de doctrine, dat het Hof zelf heeft geformuleerd, namelijk het beginsel van de subsidiariteit en de margin of appreciation. Ik bepleit continue stevige waakzaamheid van het Hof op dit punt, zoals de heer Schrijver ook heeft gezegd. Ik ben de heer Kox er erkentelijk voor dat hij in twaalf punten nog een keer precies heeft aangegeven wat onze bijdrage is geweest. Dat is iets om te onthouden voor later. Dank.

Mevrouw Schrik, ik bedoel Strik ... Mijn excuses, dat is de derde keer. Mijn collega van Buitenlandse Zaken stoot mij voortdurend aan, maar hij heeft een langere ervaring in dit huis. Ik was haar in tweede instantie een antwoord schuldig, namelijk over de marginale toetsing door de Nederlandse rechter in vreemdelingenzaken. Dat klopt uiteraard. In Nederland hebben wij dit rechtsterrein immers toebedeeld aan de bestuursrechter. Daarom is een marginale toetsing gepast. Ik leg nu de link met de Straatsburgse toets. Daar waar absolute rechten ter discussie staan, pleit ik niet voor een marginale toetsing. Dat heb ik in eerste termijn ook gezegd. Dat ging over artikel 2 en 3 van het EVRM. Mijn opmerking over het gevaar dat het EHRM optreedt als vierde instantie heeft eerder betrekking op artikel 8 van het EVRM. Het is mijn overtuiging dat een adequate rechtsbescherming voor de individuele rechtzoekende geborgd zal zijn in een dergelijk scenario. Dat was ik nog verschuldigd aan mevrouw Schrik ... Geef mij dan een stootje, minister Rosenthal. Anders gaat het niet goed. Ik hoor dat hij het opgeeft en dat is terecht. Mijn verontschuldigen.

Na deze fout kom ik vanzelf bij de Nederlandse Orde van Advocaten.

De heer **Schrijver** (PvdA):

Nu ben ik een beetje mijnheer schrik, nu de minister zegt dat hij bij artikel 8, dat handelt over het recht op familie- en gezinsleven, wel een ruime margin of appreciation wil. Het is mij niet zo duidelijk wat hij daarmee bedoelt. Nu wij zo veel hebben opgehelderd in dit debat, zou het goed zijn om daar geen misverstand over te laten bestaan. Misschien ben ik echter ten onrechte geschrokken.

Minister **Opstelten**:

Zeker, want ik heb de term "margin of appreciation" niet gebruikt. Ik heb gesproken over marginale toetsing, in de consistente lijn van mijn formuleringen uit de eerste termijn. Ik heb precies hetzelfde gezegd als in mijn eerste termijn. Ik heb het alleen concreter gemaakt ten aanzien van de vraag van mevrouw Strik. Ik heb de term "margin of appreciation", die ik veel heb gebruikt in dit debat, daarbij niet gebruikt. Ik heb er ook niet aan gedacht, hoe

wel je daar wel over zou kunnen denken hierbij. In dit verband echter niet.

Ik kom nu op de Nederlandse interventie die wij plegen. Ik denk dat het goed is dat wij dat doen. Of disciplinaire maatregelen kunnen worden genomen tegen advocaten van klagers, is de vraag. Wij stellen vast of kunnen gaan vaststellen dat er soms misbruik van posities van klagers wordt gemaakt, dat zij worden aangezet door advocaten of anderen. Dat gaan wij open met elkaar bespreken. Dat is een Nederlandse situatie. Ik kom dan terecht bij de Nederlandse Orde van Advocaten en de Raad voor Rechtsbijstand. Dat kan gaan om toepassing van al bestaande mogelijkheden, zoals tuchtrechtelijk optreden of intrekking van toevoeging op grond van de Wet op de rechtsbijstand. Ik ga niets verordonneren en ik ga ook geen maatregelen nemen. Wij gaan dit gewoon bespreken met hen. Dat is denk ik de verduidelijking waar mevrouw Strik recht op heeft.

Er was een vraag over de inzet van junior rechters of griffiemedewerkers. Er is ook gevraagd om een toelichting op de detacheringen. Dat zal gaan om de facto uitbreiding van de griffie. Nogmaals, Nederland doet dit al. Ik zal faciliteren dat dit in de toekomst zo zal blijven. Wij zetten door wat wij al doen. Dat doen wij uiteraard in overleg met collega's van andere landen. Ik vind dat de facto uitbreiding gerealiseerd kan en moet worden door detachering uit andere landen. Laten wij nu niet alle apen op onze schouder nemen. Wij trekken onze lijn door en zullen dat met andere landen bespreken.

Mevrouw Strik en de heer Van Boxtel hebben gevraagd of na ommekomst van Brighton – ik ga daar zelf naartoe – de Kamer kan worden geïnformeerd. Aan dat verzoek voldoe ik gaarne. Ik ga ook gaarne naar Brighton toe. Dat is dus een mooie combinatie.

Ik kom nu op de inbreng van de heer Franken. Ik ga niet meer posities innemen, zaken nog een keer herhalen en mezelf citeren over de positie van het Hof en de margin of appreciation. De heer Franken heeft mij nog een vraag gesteld over het statuut, namelijk of er geen risico is dat daarmee het acquis in gevaar komt. Die vrees deel ik niet. Het zal immers niet gaan over de reikwijdte van de materiële bepalingen uit het EVRM. Ik zie niet in dat het acquis daardoor in gevaar kan komen. Wij zitten zelf aan tafel. Zonder ons zal dat niet kunnen gebeuren. Als dat wel het geval is, hebben wij hier na afloop natuurlijk een heel ander debat. Daar zijn wij ons van bewust.

De heer Franken heeft nog gevraagd of wij zijn drie slotactiepunten willen meenemen. Wij willen natuurlijk alles meenemen, maar ik vind dat iets te makkelijk. Dan zou het zijn alsof wij zeggen dat het in de kern om die drie punten gaat, terwijl er veel meer is. Ik moet duidelijk zeggen dat er veel meer is, zoals vandaag in dit debat is gebleken. Daarom zeg ik tegen iedereen dat er ook een beetje het vertrouwen moet zijn dat wij, nadat wij dit debat hebben gevoerd, niet langs de precieze lijnen allemaal acties gaan voeren, maar dat wij het in de kern doen waarom het gaat. Dat is de verankering verstevigen in de werkwijze van het Hof en de ankerbegrippen zoals wij er vandaag vele hebben besproken, zoals de margin of appreciation, de subsidiariteit en natuurlijk de bekende artikelen daarbij uit het EVRM. Tegenover de heer Franken wil ik het daarbij laten. Wij zijn zijn bijdrage natuurlijk niet vergeten. Als de heer Franken drie punten uitspreekt, blijven die altijd hangen, maar dat geldt ook voor de punten die anderen hebben aangevoerd.

Opstellen

Tegen mevrouw Broekers en de heer De Graaff zeg ik over de de-minimisbepaling dat die loopt, maar dat wij vinden dat daarvan nog in te weinig zaken gebruik is gemaakt. In de Nederlandse situatie is dat nog niet het geval geweest. Dus ik heb ook in eerste instantie gezegd dat wij dit zullen aankaarten. Het feit dat wij weten dat wij de steun van u in dit huis hebben, is belangrijk. Het tweede punt dat de heer De Graaff naar voren heeft gebracht, is wat wij vinden van de laatste versie van de Brighton Declaration. Dat is het minst verstandige wat ik nu zou kunnen zeggen, omdat die weer achterhaald is. Dan word ik de man die vooral achter achterhaalde documenten staat. Dat is toch niet een positie die een bewindsman van dit land moet innemen. Ik moet luisteren, opnieuw positie innemen en natuurlijk onderhandelen langs de punten die wij hebben aangegeven. Zo snel mogelijk na de vergadering in Brighton zal ik u hierover informeren.

Dan kom ik tot slot bij de motie. Ik herhaal dat ik het u niet kwalijk neem dat er een motie wordt ingediend, maar ik hoop dat u het mij niet kwalijk neemt dat wij zeggen: na dit debat, waarvan wij ook het gevoel hebben dat je duidelijk bent ten opzichte van elkaar, zou dat op zichzelf voldoende moeten zijn. Maar ik vind het respectabel van de Kamer, ook met de motivering waarom u dat doet. U zou ons namelijk moeten vertrouwen dat wij gewoon doen wat wij zeggen. Zo kent u ons ook. Dat kan nooit de reden van de motie zijn. Toch kunnen wij leven met deze motie. Laat ik dat ook zeggen, want het zou jammer zijn om bij zo'n onderwerp het woord "overbodig" te hanteren. Dat doe ik dus niet, voor alle duidelijkheid, maar u neemt het mij niet kwalijk dat ik dit zeg. Ik wil toch nog eens even over de margin of appreciation zeggen dat wij het koesteren dat die door de rechter zelf is gecodificeerd – of beter: geformuleerd, want anders wordt het gevaarlijk voor de discussie – en dat wij vinden dat die ook duidelijk moet worden geborgd. Er mag geen enkel misverstand over bestaan dat wij daarover ook voortdurend het woord zullen voeren met iedereen, zoals de heer Kox ook zei, die wij tegenkomen in dit verband. Daarmee willen wij deze motie graag ondersteunen. Dat is mijn bijdrage in de tweede termijn.

□

Minister Rosenthal:

Voorzitter. Dank aan de leden van deze Kamer voor hun inbreng in tweede termijn. Ik zou bijna zeggen: ik verlang hevig terug naar deze Kamer, want hier maakt zich zo in de loop van de dag een intense blijheid van iedereen meester. Daar houd ik van. Dat heb ik in tien jaar senaat natuurlijk ook meermalen meegemaakt, dus de herinneringen zijn uitstekend.

Ik houd het kort. Ik ben verheugd dat duidelijk is dat wij het in dit debat hebben gehad over een duidelijke margin of appreciation. Ik ben tevreden over het feit dat ik word gestimuleerd om mij actiever in het Comité van Ministers te verstaan over de zaken die aan de orde zijn en die vooral in artikel 46, lid 2 en ook in lid 3 – zo zeg ik erbij, want ik houd niet van selectief winkelen – vermeld staan.

Ik ben ook bijzonder erkentelijk voor de expliciete mededeling die hier, vanuit het concept van het living instrument, onder meer in tweede termijn nog een keer is gedaan door de heer Kox, dat wij inderdaad te maken hebben met de noodzaak van voortdurende dialoog tussen een onafhankelijk Hof en politieke gezagsdragers, want dat is het Comité van Ministers, die zo noodzakelijk is om-

dat wij te maken hebben met een verdrag anno 2012 dat teruggaat naar tijden van weleer.

Dat gezegd zijnde, kan ik eraan toevoegen dat ik hier heel wijze woorden heb gehoord, bijvoorbeeld van mevrouw Broekers, over de koppeling van subsidiariteit en procedurele toets en het de-minimisbeginsel, dat nog zijn kracht moet gaan bewijzen, in de richting van wijze zelfbeperking en misschien ook – ik struikelde hierover – wijze zelfbescherming in een bepaald opzicht. Het is maar hoe je ernaar kijkt. Dat verbindt zich ook met de oproep tot voortdurende waakzaamheid, maar daar zitten wij met zijn allen bij. Dat zijn de kernpunten die ik in tweede termijn zou willen melden.

Dan heb ik nog twee andere zaken. Duid mij niet euvel, zeg ik tegen de heer Kuiper en tegen de heer De Graaff, dat ik het over hun zaken heb. Dan bedoel ik dat zij ook heel belangrijk zijn. De heer Kuiper vroeg nog naar de kwestie van de toetreding van de Unie tot het verdrag en hoe het dan zit met de stemverhoudingen.

Het gaat erom dat het ontwerp-toetredingsakkoord een bijzondere stemmenregeling bevat voor het Comité van Ministers bij besluiten over de vraag of de EU een EHRM-uitspraak goed heeft nageleefd. Die nieuwe regeling geeft nu een doorslaggevende stem aan de niet-EU-leden van de Raad van Europa. Dat is om scheve verhoudingen te vermijden. Het gaat hier om een bijzondere stemmenregeling, want zonder die regeling – ik herhaal dit, dan wordt het misschien wat steviger geformuleerd – zou de EU altijd 28, namelijk 27 + één voor de EU zelf van de 48 stemmen hebben. In de gevallen waarin de EU en de lidstaten als blok moeten stemmen, zouden zij dus de uitkomst van ieder debat simpelweg kunnen bepalen.

Die aanpak, om er wat aan te doen, stuitte op weerstand bij lidstaten in Brussel, in het bijzonder het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk. Nu wordt simpelweg gestreefd naar een modus die zowel aan de bezwaren van Brussel tegemoetkomt als aan de wensen van de niet-EU-leden van de Raad van Europa. Dat is de stand van zaken voor dit moment.

In de richting van de heer De Graaf wil ik nog een opmerking maken over Turkije. Het is duidelijk dat de situatie in Turkije op het punt van de mensenrechten zorgen baart. Het is er op een aantal punten niet beter op geworden. Tegelijkertijd geldt voor de Nederlandse regering dat zij ook in de relatie naar Turkije voortdurend probeert om opbouwend en constructief met de Turkse overheid, met de autoriteiten daarover te spreken. Ik heb dat vorige week ook nog gedaan met mijn geachte collega Davutolu toen hij in Rotterdam was. Ik houd Turkije voortdurend voor dat het moet beseffen dat Turkije verantwoordelijkheid draagt als lid van de Raad van Europa en als stemhebbend lid in de relatie naar het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Motie

De voorzitter: Op verzoek van een aantal indieners van de motie is in de voorlaatste alinea een wijziging aangebracht. Daar staat nu niet meer "het buitenlands beleid van het vorige kabinet", maar "het buitenlands beleid van vorige kabinetten". Daarmee is tegemoetgekomen aan onder andere de opmerkingen van mevrouw Broekers-Knol.

De motie-Franken c.s. (32735, letter B) is in die zin gewijzigd, dat zij thans luidt:

Rosenthal

De Kamer,

gehoord de beraadslagingen,

kennisgenomen hebbende van de brief van de minister van Veiligheid en Justitie aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal van 3 oktober 2011 als vervolg op de notitie Verantwoordelijk voor vrijheid; Mensenrechten in het buitenlands beleid (31735, nr. 1) en het naar aanleiding daarvan gevoerde overleg;

constaterende dat de regering in de voornoemde brief van 3 oktober 2011 en in het debat van 13 maart 2012 concrete voorstellen doet om de autoriteit van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens te garanderen en de effectiviteit van zijn uitspraken te vergroten;

overwegende dat deze voorstellen betrekking hebben op de efficiëntie van de werkprocessen van het Hof en een grotere betrokkenheid vragen van het Comité van Ministers om aanbevelingen aan de lidstaten te doen en de tenuitvoerlegging door de lidstaten van de uitspraken van het Hof te versnellen en te verbeteren;

overwegende dat de rechtsvorming door het Hof – dat overigens pas benaderd kan worden als alle nationale middelen zijn uitgeput – dient te worden gerespecteerd en er geen reden is voor de regering om meer ruimte te bepleiten voor de margin of appreciation van verdragspartijen bij de invulling van de normen van het EVRM;

verzoekt de regering om zich, in overeenstemming met de lange traditie van het Nederlands mensenrechtenbeleid en in het bijzonder het buitenlands beleid van vorige kabinetten, te blijven inzetten voor de mensenrechten conform haar verplichtingen die voortvloeien uit het EVRM en de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens;

verzoekt de regering tevens, actief de toetreding van de Europese Unie tot het EVRM te blijven bevorderen,

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt letter C (32735).

De beraadslaging wordt gesloten.

De voorzitter:

Ik dank de leden en de beide bewindspersonen voor de vlotte afwikkeling van de repliek en dupliek.

Ik stel voor, volgende week te stemmen over de motie.

Daartoe wordt besloten.

Sluiting 21.49 uur.