

Vergaderjaar 2011–2012

33 000 V

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

M

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 6 maart 2012

Ter voorbereiding op het beleidsdebat over de hervormingen van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) en de eventuele toetreding van de EU tot het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) hebben de vaste commissies voor Europese Samenwerkingsorganisaties (ESO)¹, voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking (BDO)² en voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis der Koningin (BIZA / AZ)³ onder andere een expertmeeting over deze onderwerpen gehouden op 7 februari 2012 (Kamerstuk 33 000 V, L). Naar aanleiding daarvan hebben fracties van **PvdA** (mede namens **GroenLinks**), **CDA**, **SP** en **D66** een aantal vragen gesteld die zijn opgenomen in de brief aan de minister van Veiligheid en Justitie van 28 februari 2012. Deze brief is in afschrift gezonden aan de staatssecretaris en de minister van Buitenlandse Zaken.

De minister van Veiligheid en Justitie heeft op 5 maart 2012 gereageerd.

De griffier voor dit verslag,
Fred Bergman

¹ Samenstelling Europese Samenwerkingsorganisaties: Holdijk (SGP), Van der Linden (CDA), Broekers-Knol (VVD), Terpstra (CDA), Kox (SP), Nagel (50PLUS), Elzinga (SP), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Strik (GL) (*voorzitter*), K.G. de Vries (PvdA), Knip (VVD), Martens (CDA), Backer (D66), Th. de Graaf (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Schrijver (PvdA) (*vice-voorzitter*), Postema (PvdA), M. de Graaff (PVV), Sörensen (PVV), Popken (PVV), Van Rey (VVD) en Swagerman (VVD).

² Samenstelling Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking: Holdijk (SGP), Van der Linden (CDA), Broekers-Knol (VVD), Franken (CDA) (*vice-voorzitter*), Nagel (50Plus), Van Kappen (VVD) (*voorzitter*), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Smaling (SP) (*vice-voorzitter*), Strik (GL), Vliegthart (SP), K.G. de Vries (PvdA), Knip (VVD), Martens (CDA), Van Boxtel (D66), Th. de Graaf (D66), Ganzevoort (GL), De Lange (OSF), Koole (PvdA), Schrijver (PvdA), Vlietstra (PvdA), M. de Graaf (PVV), M. de Graaff (PVV), Sörensen (PVV) en Bröcker (VVD).

³ Samenstelling Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis der Koningin: Holdijk (SGP), Dupuis (VVD), Kox (SP), Sylvester (PvdA) (*vice-voorzitter*), Engels (D66) (*voorzitter*), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Huijbregts-Schiedon (VVD), Van Kappen (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Meurs (PvdA), Vliegthart (SP), De Vries-Leggedoor (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Th. de Graaf (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Barth (PvdA), Ter Horst (PvdA), Koole (PvdA), Van Dijk (PVV), Klever (PVV), Sörensen (PVV) en Schouwenaar (VVD).

BRIEF AAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Den Haag, 28 februari 2012

Op 13 maart 2012 voert de Eerste Kamer met de ministers van Veiligheid en Justitie, van Buitenlandse Zaken en van Binnenlandse Zaken een beleidsdebat over de hervormingen van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) en de eventuele toetreding van de EU tot het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).

Ter voorbereiding op dit debat hebben de vaste commissies voor Europese Samenwerkingsorganisaties (ESO), voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking (BDO) en voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis der Koningin (BIZA / AZ) onder andere een expert meeting over deze onderwerpen gehouden op 7 februari 2012 (Kamerstuk 33 000 V, L).

Tevens hebben de leden van de fracties van **PvdA** (mede namens **GroenLinks**), **CDA**, **SP** en **D66** de behoefte om met het oog op het aankomende debat u een aantal vragen voor te leggen. Deze vragen zien meer in het bijzonder op de brief van 3 oktober 2011 (32 500 V, Y) waarin het kabinetsstandpunt inzake de hervormingen van het EHRM en de toetreding van de Europese Unie tot het EVRM is verwoord.

De leden van bovengenoemde commissies zien de antwoorden van de regering op deze vragen met belangstelling, en graag uiterlijk **6 maart 2012**, tegemoet.

Institutionele inbedding van het Hof, politisering en de rol van het Comité van Ministers

De leden van de **PvdA**-fractie beschouwen het EVRM, de loyale nakoming van de daarin vervatte verplichtingen en het individuele klachtrecht van burgers als een van de pijlers van de democratische rechtsstaat. Deze leden stellen het aanstaande beleidsdebat met de regering over dit onderwerp dan ook op prijs. De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van de regering d.d. 3 oktober 2011 met het kabinetsstandpunt over het EHRM en de toetreding van de EU tot het EVRM. De regering spreekt zich daarin uit voor een grotere rol van het Comité van Ministers. Deze leden vragen of de regering kan aangeven met welk doel zij dit bepleit en op welke wijze zij deze grotere rol graag ziet vormgeven? Ziet de regering ook een rol voor de Parlementaire Assemblee in deze?

De leden van de **CDA**-fractie geven aan gaarne gebruik te maken van de gelegenheid om voorafgaand aan het debat op 13 maart 2012 aan de regering enige vragen te stellen. Op het punt van de institutionele inbedding en de rol van het Comité van Ministers stellen ook deze leden dat de regering een grotere rol voor het Comité van Ministers bepleit voor het aanvullen en/of het verduidelijken van de normen uit het EVRM. Is voor dergelijke besluiten ook consensus vereist? En wat zijn bij het al of niet bestaan daarvan de consequenties?

Ook de leden van de **SP**-fractie hebben op dit onderwerp nog een aantal vragen. Allereerst zouden zij graag vernemen wanneer de volgende bijeenkomst van het Comité van Ministers plaatsvindt waarbij verdere beslissingen over de hervorming van het Europees Hof op de agenda staan? Hieraan gerelateerd vragen deze leden of er een vorm van samenwerking is met bepaalde Europese landen als het gaat om het «binnenhalen» van bepaalde hervormingsvoorstellen alsook hoe de

regering de kritiek van premier Cameron op het functioneren van het Europees Hof beoordeelt, zoals geuit tijdens zijn toespraak tot de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa op 26 januari j.l. Vervolgens vragen deze leden of de regering kan aangeven welke punten door Nederland ingebracht zijn in het Interlaken / Izmir-proces. Heeft Nederland eerder ingebrachte punten gehandhaafd, teruggetrokken of aangepast? Ook horen de leden van de SP-fractie graag van de regering of zij van mening is dat er over de hele linie wat meer armslag voor de Raad van Europa en zijn organen zou moeten komen. Zo ja, zou dat eventueel in mindering gebracht kunnen worden aan bijdragen aan de Europese Unie? Ten slotte vragen de aan het woord zijnde leden hoe de regering oordeelt over de verbeteringen inzake de werving en selectie van rechters voor het EHRM.

Ten slotte horen de leden van de SP-fractie graag of de regering de opvatting deelt dat met het EVRM en het EHRM in Europa een uniek rechtsstelsel tot stand gekomen is dat het verdient om beschermd en uitgebouwd te worden.

De leden van de **D66**-fractie hebben kennisgenomen van het kabinetsstandpunt inzake de positie van het EHRM zoals verwoord per brief van 3 oktober 2011. De brief van de regering, zo stellen deze leden, heeft als aanleiding het reële probleem betreffende de werklast van het Hof. Wat de aan het woord zijnde leden betreft, dient echter voorop te staan dat de werklast van het Hof een verantwoordelijkheid is van het Hof zelf. Een politiek oordeel over de werklast knabbelt aan de onafhankelijkheid van het Hof, zeker wanneer als oplossing voor dit praktische probleem maatregelen worden aangedragen zoals het fors inperken van de reikwijdte van het EHRM of een intensievere politieke aansturing vanuit het Comité van Ministers. In dat licht beschouwen de aan het woord zijnde leden de analyse van de regering ten aanzien van de «Versterking van de institutionele inbedding van het Hof» als problematisch. De regering stelt de «democratische legitimiteit» van het Hof te willen borgen door middel van een intensievere dialoog tussen het Hof en de politieke arena. De regering noemt dat een versterking van «checks and balances». De leden van de D66-fractie vinden dezerekening onbegrijpelijk. Naast en gelijkwaardig aan het beginsel van democratie behoort immers de tegenmacht van rechtsstatelijke principes te staan, waarvan de wortels te vinden zijn in de beginselen van machtenscheiding en de grondrechten. Daarin moet het evenwicht van de zogeheten «checks and balances» worden gevonden. Deze leden concluderen dat de door de regering gepropageerde democratisering, in feite politisering, fundamenteel in strijd is met de idee van een machtsevenwicht en de functie van grondrechtenbescherming, die aan de rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid ten grondslag liggen.

Volgens deze leden ligt de unieke meerwaarde van het EHRM in zijn onafhankelijke positie, die het mogelijk maakt iedere burger in de verdragsstaten van het EVRM bescherming van zijn grondrechten te bieden. Daartoe dient de onafhankelijkheid van het Hof voorop te staan, moet constant gewaakt worden voor politisering van zijn rol en dient het Hof te allen tijde de mogelijkheid te hebben zelf de feiten te kwalificeren in aanhangige zaken. Op die wijze heeft het Hof de laatste decennia de burgers van de Verdragsstaten voorzien van de beste bescherming van hun grondrechten die op de wereld te vinden is.

Daarnaast willen de leden van de D66-fractie een opmerking plaatsen bij de benoeming van rechters. De benoeming van rechters voor het leven heeft als uitgangspunt dat zodoende de onafhankelijkheid van rechters gewaarborgd is, en dat rechters derhalve niet aangestuurd worden door

dezelfde uitvoerende macht het beoordelen wier daden het dagelijkse werk van het Hof vormt. Immers, de gegrond bevonden klachten vormen – enkele uitzonderingen daargelaten – steeds beslissingen of gedragingen van de uitvoerende macht. Deze leden concluderen dat het dan ook onwenselijk is om het Hof onder een soort politieke curatele te plaatsen zoals door de regering geïmpliceerd wordt. Een vrije interpretatie van de waarborgen van het EVRM die welgevallig is aan de uitvoerende machten doet ernstig afbreuk aan de waarborgen die het EVRM juist voor burgers zou moeten bieden. Burgers dienen door het Hof beschermd te worden in hun mensenrechten wanneer de eigen staat die bescherming niet biedt. De regering bepleit juist de staat, waartegen de bescherming van het EVRM gericht is, een grotere politieke sturingsrol te geven.

Tevens stellen de leden van de D66-fractie dat in de brief van de regering terecht wordt opgemerkt dat het lidstaten vrijstaat om ten behoeve van een andere staat in een proces te interveniëren. Die rol is echter fundamenteel verschillend van de rol die lidstaten hebben in het Comité van Ministers. Daar dienen de lidstaten immers niet het eigen belang, maar het belang van een effectieve bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. De kerntaak van het Comité van Ministers dient dan ook te blijven liggen bij de monitoring van de implementatie van de jurisprudentie van het Hof.

De aan het woord zijnde leden horen graag of de regering de constatering deelt dat het overgrote deel van de gegrond verklaarde klachten betrekking heeft op beslissingen of handelingen van de uitvoerende macht. Voorts horen de leden graag of de regering het als probleem ziet dat in het Comité van Ministers dezelfde uitvoerende machten vertegenwoordigd zijn die hun besluiten en handelen gecorrigeerd zien door het EHRM. Ten slotte horen de leden graag of de regering van oordeel is dat in het algemeen de rechterlijke macht gebaat zou zijn bij een grotere politieke inmenging in de vorm van een – in de woorden van de regering – «dialogo met de politieke arena».

Nederland en het EVRM

De leden van de **CDA**-fractie geven aan dat de regering stelt dat de doorwerking van de uitspraken van het Hof in de Nederlandse rechtsorde niet is beperkt tot uitspraken die gericht zijn tegen Nederland zelf. Betekent dit, zo vragen deze leden, dat de Nederlandse regering de *erga omnes* regel erkent? Ook stellen de leden van de CDA-fractie dat het aandeel van Nederland in de verzoeken om een voorlopige maatregel op te leggen in de laatste jaren drastisch is toegenomen. Gelet op het subsidiaire karakter van het Hof rijst bij deze leden de vraag of op nationaal niveau het beleid en de procedures waarin asielzoekers zich verzetten tegen uitzetting voldoende «Straatsburg-proof» zijn. Kan de regering een verklaring geven voor het toegenomen aantal verzoeken om een interim maatregel in het licht van de gestelde vraag?

De leden van de **D66**-fractie stellen de analyse dat Nederland slechts een marginale bijdrage aan het aantal klachten bij het Hof levert, zoals geïmpliceerd door de vergelijking met San Marino en de constatering dat ongeveer 90 procent van de klachten tegen Nederland niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond wordt verklaard, niet te delen. Zoals de regering schrijft in de brief d.d. 3 oktober 2011, zijn op dit moment ongeveer 1500 zaken gericht tegen Nederland bij het Hof aanhangig, ongeveer 1 procent van het totaal aantal klachten. Aangezien in Nederland ongeveer 2 procent van de totale bevolking van alle lidstaten van de Raad van Europa tezamen woonachtig zijn, getuigt de vergelijking met San Marino misschien niet van een optimaal representatief voorbeeld. Bovendien

geldt niet alleen voor het Nederlandse aandeel, maar voor het totaal aan klachten dat meer dan 90 procent niet ontvankelijk dan wel kennelijk ongegrond wordt verklaard. Nederland is daarmee niet het «braafste jongetje van de klas», zo concluderen deze leden.

Volgens de leden van de D66-fractie is een belangrijke observatie ook dat de meeste klachten gericht tegen Nederland te maken hebben met de waarborging van strafprocesrechten en met het vreemdelingenrecht. De laatste tien jaar is het vreemdelingenrecht in Nederland aan veel veranderingen onderhevig geweest en heeft Nederland intensief gebruikgemaakt van de mogelijkheid asielzoekers terug te wijzen naar het land van eerste entree, zoals voorzien in de Dublin II verordening. Voorts kunnen ook zaken die niet tegen Nederland gericht zijn ons land aangaan, zoals blijkt uit de interventie die Nederland pleegde ten behoeve van België in de zaak M.S.S. tegen België en Griekenland. Hetzelfde kan gelden voor zaken waar Nederland geen rol heeft gespeeld, maar waarbij wel een oordeel wordt uitgesproken over een in Nederland bestaande praktijk. Ook op de verankering van grondrechten in Nederland heeft het Hof zodoende permanent een relevante, corrigerende, invloed.

De aan het woord zijnde leden horen graag van de regering hoe op dit moment de jurisprudentie van het Hof, ook in zaken die niet direct tegen Nederland gericht zijn, verankerd wordt in de Nederlandse rechtsorde. Voorts horen de leden graag of de regering het inzicht van de leden van de D66-fractie deelt dat op het gebied van het vreemdelingenrecht Nederland *geen* kleine rol speelt in het werk van het Hof.

Werklast van het Hof

Met het oog op het debat over de werklast van het Hof vragen de leden van de **PvdA**-fractie de regering de in de brief van 3 oktober 2011 verstrekte gegevens over het aantal zaken voor het Hof, het aantal aanhangige zaken tegen Nederland en het aantal niet-ontvankelijk verklaarde klachten naar de laatste stand van zaken te actualiseren. Is het juist dat het aantal binnenkomende klachten enigszins vermindert? Hoe beoordeelt de regering de effecten tot nu toe van de inwerkingtreding van de vereenvoudigde procedure onder Protocol 14? Ook vragen deze leden op welke wijze de regering zelf kans ziet een bijdrage te leveren aan de vermindering van het aantal asielzaken dat vanuit Nederland aan het Hof in Straatsburg wordt voorgelegd?

Als het op de werklast van het Hof aankomt, vragen de leden van de PvdA-fractie zich af of de zorg dat het Hof zich met perifere zaken bezighoudt nog steeds bestaat. De regering heeft immers eerder gesteld zich hierover zorgen te maken. Zo ja, kan de regering voorbeelden geven van zaken alsmede van uitspraken van het Hof die zich naar haar oordeel in de periferie van mensenrechtenbescherming bevinden?

De leden van de **CDA**-fractie stellen dat naast de pas na vele jaren doorgevoerde efficiëntiemaatregel op grond van het Protocol 14, de regering ten behoeve van een verdere stroomlijning van de werkprocessen voor de afwikkeling van klachten, aandacht vraagt voor het invoeren van een nieuw filtermechanisme. Waarop baseert de regering het voorstel om dergelijke filterwerkzaamheden te laten verrichten door leden van het griffiepersoneel en niet door benoemde rechters, die aan eisen van onpartijdigheid en onafhankelijkheid voldoen? Hoe wordt in andere landen over dit voorstel gedacht? Ook constateren deze leden dat het niet (tijdig) implementeren van de uitspraken van het Hof aanleiding geeft tot repetitieve klachten en kan nopen tot het nemen van voorlopige maatregelen. Is de regering van mening, dat het (veel) te laat of zelfs in

het geheel niet implementeren van uitspraken van het Hof meer actie vereist van het Comité van Ministers? Welke activiteiten ontplooit de Nederlandse regering in dit opzicht? Daarnaast stelt de regering dat de «de minimis» regel in de Straatsburgse jurisprudentie verder zou kunnen worden ontwikkeld. Op welke wijze zou daaraan vorm kunnen c.q. moeten worden gegeven? En zal er voor deze voorstellen van Nederlandse zijde draagvlak in het Comité van Ministers bestaan?

De leden van de **SP**-fractie vragen op dit punt of de regering de opvatting deelt dat overbelasting van het EHRM voornamelijk veroorzaakt wordt door mankementen in nationale rechtsstelsels en weigerachtigheid van een aantal landen snel en correct uitvoering te geven aan uitspraken van het Europees Hof. Ook vragen deze leden of de regering een precies overzicht kan geven van het aantal zaken, gerelateerd aan de landen waaruit de klagers komen en aan de bevolkingsomvang (om ook de relatieve last per land te kunnen zien). Kan de regering aangeven, in absolute en relatieve cijfers, hoe het staat met het uitvoering geven aan uitspraken van het Europees Hof door de onderscheiden landen? Wat denkt de regering van de invoering van een sanctiestelsel voor landen die onvoldoende uitvoering geven aan uitspraken van het EHRM? Wat vindt de regering van de suggestie om via incidentele maatregelen een inhaalslag te maken en een deel van de wachtlijst van het Europees Hof zo weg te werken?

De regering slaat wat de leden van de **D66**-fractie betreft een verkeerde richting in bij de analyse van de werklast van het Hof. Feit is dat de werklast de laatste decennia een grote vlucht heeft genomen. De toegenomen werklast is volgens Sir Nicolas Bratza, de huidige president van het Hof, echter wel het gevolg van de toetreding van een aantal prille democratieën uit het voormalige communistische Oost-Europa. In deze landen is de bescherming van mensenrechten volop in ontwikkeling en bij dat proces fungeert het EHRM vaak als hefboom. Daarmee is de toename van klachten uit deze landen juist onderdeel van het succes van het Hof.

Voorts stellen deze leden dat de werklast een probleem is waar reeds een serie maatregelen tegen genomen is. Met het in werking treden van het 14^e protocol kan een enkelvoudige kamer oordelen over de ontvanke-lijkheid van zaken. De productiviteit van het Hof is met deze maatregelen in 2011 met 27 procent gestegen en dat betrof pas het eerste volle jaar waarin het protocol in werking was getreden. Ook is in 2010 de «de minimis» regel in werking getreden, welke maakt dat alleen zij die wezenlijk nadeel hebben geleden toegang hebben tot het Hof. Ten slotte geeft de regering terecht aan dat het Hof met de introductie van de «pilot judgment procedure» zelf een effectieve aanpak ten behoeve van kloonzaken heeft ontwikkeld. Concluderend dat het Hof met het 14^e protocol en wijzigingen in het eigen Procesreglement reeds flinke stappen heeft gezet, vragen de leden van de **D66**-fractie zich af of de regering ook remedies voor de werklast ziet in een *grotere* vrijheid voor het Hof. Bijvoorbeeld door middels een nieuw protocol het Hof de vrijheid te verlenen haar eigen werkwijze aan te passen, onder meer om daar waar nodig naar inzicht kamers van drie of vijf rechters ook meer complexe zaken te laten behandelen.

Beperking van de toegang tot het Hof

De leden van de **CDA**-fractie stellen dat, om de lage toegangsdrempel voor de toegang tot het Hof te beperken de regering het invoeren van een «reëel griffierecht» bepleit. Kan de regering een nadere c.q. reële invulling geven aan dit voorstel? Ook vragen deze leden of de regering kan aangeven hoe zij zich het opleggen van sancties aan (t.w. het «beboeten»

van) klagers die meermalen een ongegronde klacht hebben ingediend voorstelt. Alsook hoe de regering zich het voornemen tot het nemen van disciplinaire maatregelen tegen advocaten in geval van «misbruik van recht» voorstelt.

De leden van de **SP**-fractie vragen zich af of de Nederlandse regering denkt aan het instellen van verplichte procesvertegenwoordiging bij een gang naar het EHRM. Zo ja, heeft de regering dan daarbij oog voor de landen waarin toegang tot rechtshulp onvoldoende gewaarborgd is? Deze leden vragen tevens of de regering eventueel denkt aan het invoeren van een griffierecht voor een gang naar het EHRM. Zo ja, in welke orde van grootte? En in hoeverre houdt de regering rekening met klagers die niet in staat zullen zijn een dergelijk griffierecht te betalen? Ten slotte vragen deze leden of de regering voornemens is om een verhoging van bijdragen voor te stellen aan die landen die niet eens de kosten van hun eigen rechter dragen.

De leden van de **D66**-fractie stellen de regering in het gelijk daar waar gesteld wordt dat het aantal klachten bij het Hof de laatste jaren is toegenomen. Maar zowel bij de analyse van de oorzaak van de toename als bij de voorgestelde oplossingen die de regering aandraagt plaatsen deze leden vraagtekens. Het aantal gegrond verklaarde klachten kan immers het meest effectief teruggedrongen worden door een daadwerkelijk betere bescherming van de grondrechten in nationale rechtsordes. De werklast van het Hof moet allereerst een verantwoordelijkheid van het Hof zelf zijn, zonder dat politici de werklast aangrijpen om de rechtsbescherming die het EVRM biedt te beperken.

De leden van de **D66**-fractie constateren dat de regering in de brief d.d. 3 oktober het opleggen van een serie nieuwe filtermechanismen bespreekt: verplichte procesvertegenwoordiging, de invoering van griffierechten, beboeting van seriële klagers, filtering door griffiemedewerkers en de invoering van een soortement prejudiciële procedure ten behoeve van de hoogste nationale rechterlijke instanties. Volgens deze leden zet de regering met het pleidooi om griffiemedewerkers het ontvankelijkheidsoordeel te laten verrichten een radicale stap: binnen de Nederlandse rechtsorde worden immers geen griffiemedewerkers ingezet om het ontvankelijkheidsoordeel te vellen. Juist het recht op een eerlijk proces maakt het discutabel om een ander dan een rechter te laten oordelen of een zaak tot de reikwijdte van het EHRM behoort. De aan het woord zijnde leden horen graag van de regering waarom zij een voorkeur heeft voor het uitbesteden van het ontvankelijkheidsoordeel aan de griffie van het Hof. Daarbij zien de aan het woord zijnde leden graag dat de regering ingaat op de vraag in hoeverre het ontvankelijkheidsoordeel onderdeel uitmaakt van het klachtrecht op zich. Kan nog gesproken worden van een volwaardige bescherming van de in het EVRM verankerde rechten wanneer een klacht in 90 procent van de gevallen niet meer de ogen van een rechter van het Hof bereikt?

Het instellen van een prejudiciële procedure achten de aan het woord zijnde leden een deugdelijk voorstel. De vraag is waarom deze procedure beperkt zou moeten blijven tot de hoogste rechterlijke instantie, en voorts waarom de prejudiciële uitspraken van het Hof geen bindend karakter zouden moeten hebben. Het EHRM heeft in het mensenrechtenrecht een positie vergelijkbaar met de separate rechtsorde van de Europese Unie, namelijk de nationale rechtsordes overstijgend. Kan de regering derhalve toelichten waarom zij deze procedure niet in grote lijnen gespiegeld zou willen zien aan de prejudiciële procedure als omschreven in artikel 267 van het Verdrag op de Werking van de Europese Unie (VWEU)?

De leden van de D66-fractie zijn verbaasd over het feit dat de regering reële griffierechten en beboeting van seriële klagers wil instellen. Het lijkt erop dat de regering het nog niet gefinaliseerde wetsvoorstel betreffende de invoering van kostendekkende griffierechten in de nationale rechtsorde reeds als exportartikel beschouwt. Het EHRM is op dit moment een Hof met een zeer bescheiden financiering: waar het Hof van Justitie van de Europese Unie in 2011 met een begroting van 341 miljoen euro werkte, kon het EHRM rekenen op veel minder, namelijk op 59 miljoen euro. Per inwoner van de lidstaten van de Raad van Europa is dat 8 eurocent. Wat de aan het woord zijnde leden betreft behoren potentiële klagers niet afgeschrikt te worden door hun eigen financiële beperkingen, of door het feit dat een eerdere klacht van hun kant door het Hof niet-ontvankelijk is verklaard. Hiermee wordt de rechtsgang immers geblokkeerd, anders dan op basis van de inhoud van de klacht. De aan het woord zijnde leden vragen zich af of de regering het acceptabel zou vinden wanneer klagers afzien van een procedure bij het Hof omdat voor hen de reële griffierechten een te hoge drempel vormen? En kan de regering voorts aangeven hoe precies gedacht wordt misbruik van de procedure te kwalificeren zonder oprechte klagers te benadelen?

De leden van de D66-fractie kunnen zich vinden in het streven naar verplichte procesvertegenwoordiging. Hier dient echter eveneens niet te worden ingeboet op de toegankelijkheid tengevolge van de financiële positie waarin potentiële klagers verkeren. Voorts is de vraag op welk gebied winst te behalen valt met verplichte procesvertegenwoordiging: gaat het hier om verbetering van de kwaliteit van het proces, of het verhogen van het percentage waarin een positief ontvankelijkheidsoordeel wordt geveld? Kan de regering aangeven in welk percentage van de zaken nu al procesvertegenwoordiging plaatsvindt?

Ten slotte constateren deze leden dat de regering in haar brief gedachten ontvouwt over een *flexibel instrument* tot aanpassing van regelingen ten behoeve van de werklust. Wat deze leden betreft maakt de regering hier ten onrechte geen onderscheid tussen enerzijds wijziging van verdragsbepalingen die steeds ratificatie behoeven, tenzij het verdrag een andere regeling tot wijziging biedt, en anderzijds wijzigingen van procedurele voorschriften. Kan de regering toelichten hoe zij tegen dit onderscheid aankijkt?

Subsidiariteit en de «margin of appreciation»

De leden van de **PvdA**-fractie zijn zich ervan bewust dat de regering zich ook heeft uitgesproken voor een ruimere interpretatie van de «margin of appreciation», oftewel de beoordelingsmarge van nationale regeringen. Kan de regering voorbeelden geven van het knellen van de huidige kennelijk onvoldoende ruim bevonden «margin of appreciation»? Met welk doel wenst de regering deze te kunnen oprekken?

Ook horen deze leden graag hoe de regering de samenwerkingsverhouding tussen de Nederlandse en Europese rechters op het terrein van mensenrechtenbescherming beoordeelt. Is de regering nog steeds van mening, zoals gesteld in haar brief van 3 oktober 2011, dat het EHRM zich in beginsel moet houden aan de feiten die de nationale rechter heeft vastgesteld en niet tot een eigen waardering van feiten of belangenafweging moet overgaan, tenzij de nationale rechter die kennelijk onredelijk heeft vastgesteld en gewogen?

De leden van de **CDA**-fractie lezen dat met betrekking tot het beginsel van subsidiariteit de regering stelt dat het Hof in beginsel geen feiten moet laten meewegen die dateren van na de afronding van de nationale

gerechtelijke procedure (met andere woorden het Hof moet alleen *ex tunc* beslissen). Is het juist, dat in de uitspraken van het Hof echter alleen van een *ex nunc* beslissing sprake is wanneer deze betrekking heeft op asielzaken in relatie tot de artikelen 2 en 3 EVRM? Daarnaast horen deze leden graag waarop de regering de suggestie baseert dat het Hof de waardering van feiten of de belangenafweging van de nationale gerechtelijke procedure niet zou respecteren. Kan de minister voorbeelden geven van gevallen waaruit dit onvoldoende respect voor de nationale gerechtelijke uitspraak blijkt?

Ten aanzien van de werkwijze van het Hof en de «margin of appreciation» zijn de leden van de **D66**-fractie teleurgesteld over de positie van de regering. Deze leden achten de stelling van de regering dat het EHRM zich dient te houden aan de waardering van feiten of de belangenafweging van nationale rechters onbegrijpelijk. De «margin of appreciation» is een concept dat door het Hof zelf ontwikkeld is, en welk principe het mogelijk maakt dat daar waar binnen de lidstaten van de Raad van Europa geen eenduidige opvatting bestaat over de inhoud van bepaalde mensenrechten de belangenafweging en kwalificatie van de feiten gelaten wordt aan de nationale rechters, die immers het best geëquipeerd zijn om de specifieke moraal van hun land te wegen.

Deze leden stellen dat de ontwikkeling van deze marge bij uitstek een juridische ontwikkeling is, en geen politieke ontwikkeling. Het EVRM is immers ingesteld om voor iedere burger in de verdragsstaten de minimale bescherming van zijn grondrechten te bieden. Het Hof grijpt in wanneer de ondergrens van mensenrechtenbescherming geraakt wordt. Juist in die situatie moet de klager niet volledig afhankelijk zijn van de feitenkwalificatie en belangenafweging van de nationale rechter: in dat geval immers biedt het EVRM slechts bescherming wanneer de nationale rechter in ieder geval de feiten juist in kaart heeft gebracht. Toch pleit de regering hiervoor, zo concluderen deze leden.

Toetreding van de EU tot het EVRM

De leden van de **PvdA**-fractie vragen of de regering informatie kan verschaffen over de laatste stand van zaken betreffende de voorziene toetreding van de EU tot het EVRM. Heeft de regering zelf enig kritisch commentaar op of enigerlei aarzeling bij de ontwerpovereenkomst zoals opgesteld door de Europese Commissie? Wat is er de oorzaak van dat deze nog niet door de Raad van Ministers van de EU is goedgekeurd? Wat heeft de regering gedaan of is zij voornemens te doen om deze toetreding zo spoedig mogelijk te bewerkstelligen?

Ook de leden van de **CDA**-fractie stellen het op prijs een update te ontvangen met betrekking tot de stand van zaken over de toetreding van de EU tot het EVRM. Bovendien vragen deze leden de regering hoe de Nederlandse opstelling is in het onderhandelingsproces.

Ook de leden van de **SP**-fractie verzoeken de regering aan te geven wat de actuele stand van zaken is voor wat betreft de toetreding van de EU tot het EVRM. Wat zijn de voornaamste belemmeringen die ervoor zorgen dat de aanvankelijk beloofde snelle en soepele toetreding dreigt te mislukken? Welke landen liggen dwars bij een snelle en soepele toetreding? Hoort Nederland daar inmiddels ook bij? Zo ja, waarom? Zo nee, wat onderneemt de regering om dwarsliggers van houding te doen veranderen?

De leden van de **D66**-fractie delen met de regering de waarneming dat het EHRM een belangrijke katalysator is geweest voor een goede borging van de rechtsstaat in heel Europa. Nederland heeft wat deze leden betreft

een bijzondere verantwoordelijkheid voor het functioneren van het enige internationale mensenrechtenhof die een voor het individu gewaarborgde rechtsgang kent. Als «land van vrede en recht» dient Nederland voorop te gaan, zowel in het bevorderen van het werk van het Hof, als in het toezien op de verankering van de jurisprudentie van het Hof in de nationale rechtsordes van de verdragsstaten. De leden van de D66-fractie steunen de regering dan ook in het streven de Europese Unie te laten toetreden tot het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Deze leden zien de toetreding van de EU tot het EVRM als vervolmaking van de rechtsbescherming binnen de Unie. De regering geeft aan dat de lidstaten unaniem positief staan tegenover toetreding, en dat weerstand slechts bestaat bij andere leden van de Raad van Europa. Kan de regering aangeven hoe zij de spoedige toetreding van de EU tot het EVRM wil bevorderen?

De leden van de vaste commissies voor Europese Samenwerkingsorganisaties (ESO), voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking (BDO) en voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis der Koningin (BIZA / AZ) van de Eerste Kamer zien de antwoorden van de regering op deze vragen met belangstelling, en graag uiterlijk **6 maart 2012**, tegemoet.

Deze brief gaat in afschrift tevens de minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Binnenlandse Zaken toe.

De voorzitter van de vaste commissie voor Europese Samenwerkingsorganisaties,
Mr. dr. M. H. A. Strik

De voorzitter van de vaste commissie voor Buitenlandse zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking,
Generaal-majoor der mariniers (b.d.),
F. E. van Kappen

De voorzitter van de vaste commissie van Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis der Koningin,
Prof. mr. J. W. M. Engels

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 maart 2012

Op 13 maart 2012 zal een beleidsdebat plaatsvinden in de Eerste Kamer over de hervormingen van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) en de toetreding van de Europese Unie (EU) tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM). Voorafgaande aan dat debat hebben een viertal fracties schriftelijke vragen ingediend. Middels deze brief beantwoord ik, mede namens de minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel, de gestelde vragen.

Inbreng van de CDA-fractie

1

De regering stelt dat de doorwerking van de uitspraken van het Hof in de Nederlandse rechtsorde niet is beperkt tot uitspraken die gericht zijn tegen Nederland zelf. Betekent dit, dat de Nederlandse regering de «erga omnes» regel erkent?

Het kabinet erkent de «erga omnes» werking van Hofuitspraken niet *de jure*, maar wel *de facto*. Artikel 46, eerste lid, EVRM bepaalt dat alle verdragsstaten verplicht zijn zich te houden aan einduitspraken van het EHRM in zaken waarbij zij zelf partij zijn. In de rechtspraak hebben Hofuitspraken tegen andere landen echter wel degelijk ook gevolgen voor onze eigen nationale rechtsorde¹. Dit lijkt in lijn met de verplichting op grond van artikel 26 van het Weense Verdragenverdrag om een verdrag te goeder trouw uit te leggen en toe te passen. Bovendien is het slechts een kwestie van tijd voordat het Hof de jurisprudentielijn die het heeft toegepast tegen een ander land, ook zal toepassen in een vergelijkbare zaak tegen Nederland. Door op nationaal niveau op te treden na relevante Hofuitspraken tegen andere landen wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan de vermindering van de werklast en het voorkomen van schending van mensenrechten op nationaal niveau.

2

Met betrekking tot het beginsel van subsidiariteit stelt de regering dat het Hof in beginsel geen feiten moet laten meewegen die dateren van na de afronding van de nationale gerechtelijke procedure (m.a.w. het Hof moet alleen ex tunc beslissen). Is het juist, dat in de uitspraken van het Hof echter alleen van een ex nunc beslissing sprake is wanneer deze betrekking heeft op asielzaken in relatie tot de artikelen 2 en 3 EVRM?

Nee, er kan bijvoorbeeld ook sprake zijn van een ex nunc toets onder artikel 8 van het Verdrag. Bij zaken onder artikel 8 EVRM (het recht op respect van familieleden en privéleven) is veelal sprake van botsende belangen, ofwel tussen die van de klager en die van de staat, ofwel tussen diverse private partijen onderling. Uiteraard geeft het EHRM aan welke criteria een nationaal gerecht zou moeten gebruiken bij een belangenafweging. Maar als een nationaal gerecht die belangenafweging uiteindelijk maakt met gebruikmaking van die Straatsburgse criteria, dient het Straatsburgse Hof mijns inziens de uitkomst van die belangenafweging in beginsel te respecteren. Het is namelijk onvermijdelijk bij een belangenafweging dat één partij wint en de ander verliest. Met andere woorden, er zal altijd een partij zijn die ontevreden is over de uitkomst van de toetsing

¹ Ik verwijs als voorbeeld naar de *M.S.S.*-uitspraak van het EHRM in de zogenaamde Dublin-materie tegen België en Griekenland, die directe gevolgen had voor de Nederlandse rechtsorde (zie meer uitvoerig antwoord op vraag 5 van de CDA-fractie hieronder). Ook de recente discussie inzake de raadsman bij het politieverhoor is hiervan een goed voorbeeld. Naar aanleiding van de *Salduz*-uitspraak speelde de discussie over het recht op rechtsbijstand tijdens politieverhoren ook in Nederland op.

aan het EVRM. Dat wil niet zeggen dat de nationale instantie zijn werk niet goed heeft gedaan. Alleen als de uitkomst kennelijk onredelijk is, moet het Straatsburgse Hof (natuurlijk) rechtsbescherming bieden.

3

Waarop baseert de regering de suggestie dat het Hof de waardering van feiten of de belangenafweging van de nationale gerechtelijke procedure niet zou respecteren? Kan de minister voorbeelden geven van gevallen waaruit dit onvoldoende respect voor de nationale gerechtelijke uitspraak blijkt?

Niet alleen de regering komt tot de conclusie dat de betekenis van het subsidiariteitsbeginsel nader moet worden gezien. In de verklaringen van Interlaken en Izmir hebben de verdragspartijen gezamenlijk deze conclusie getrokken.

Het Stuurcomité Mensenrechten (CDDH) van de Raad van Europa heeft over deze kwestie een standpunt ingenomen in een brief aan de jurisconsult van het Hof van 16 december 2011. De beoordeling van de feiten moet volgens het CDDH in beginsel niet door het EHRM in twijfel worden getrokken, tenzij sprake is van een duidelijke fout. In principe moet het EHRM ontwikkelingen die na het nationale oordeel hebben plaatsgevonden, buiten beschouwing laten. Het Hof moet nationaal recht wel toetsen aan het EVRM, maar het nationaal recht niet zelf interpreteren.

Uit bovenstaande passages uit de brief van het CDDH blijkt duidelijk dat Nederland niet in isolement opereert, maar dat de voorstellen van het Nederlandse kabinet breed leven onder de verdragspartijen.

Van groot belang is voorts dat ook binnen het Hof zelf stemmen opgaan die aansluiten bij de visie van het kabinet. Een minderheid van rechters liet zich in een «dissenting opinion» bij de recente uitspraken in de zaken Axel Springer tegen Duitsland en Nuñez tegen Noorwegen in vergelijkbare zin uit.

4

De minister stelt dat de minimis-regel in de Straatsburgse jurisprudentie verder zou kunnen worden ontwikkeld. Op welke wijze zou daaraan vorm kunnen c.q. moeten worden gegeven? En zal er voor deze voorstellen van Nederlandse zijde draagvlak in het Comité van Ministers bestaan?

Sinds 2010 is een «de minimis» regel gecodificeerd in het Verdrag; een klager die geen «wezenlijk 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. Overigens zal de nieuwe regel na 1 juni 2012 ook door de kleinere «formaties» van het Hof (alleenzittende rechter en comités van drie rechters) kunnen worden toegepast.

Momenteel wordt onderhandeld over een (van oorsprong Duits) voorstel om deze «de minimis» regel verder te versterken. Dat voorstel kan rekenen op mijn steun. Het Duitse voorstel betreft schrapping van het tweede caveat uit het ontvankelijkheidscriterium («no case may be rejected on this ground which has not been duly considered by a domestic tribunal»). Reeds tijdens de onderhandelingen over Protocol 14 heeft Nederland aangegeven geen meerwaarde te zien in dit caveat. Tijdens de ambtelijke onderhandelingen is ook van de zijde van meerdere

(grote) lidstaten van de Raad van Europa steun uitgesproken voor het voorstel.

Tevens stellen het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland voor een nieuwe ontvankelijkheidsvoorwaarde op te nemen in het Verdrag. Op basis van dit voorstel zou het EHRM een zaak niet-ontvankelijk verklaren indien de zaak beoordeeld is door een nationale rechter die expliciet rekening heeft gehouden met het EVRM-acquis, tenzij de nationale rechter «clearly erred in its interpretation or application of the Convention rights» of indien – volgens het EHRM – sprake is van een zaak die een belangrijke vraag opwerpt over de interpretatie en toepassing van het EVRM. Het kabinet kan zich vinden in de essentie van het voorstel, doch beraadt zich nader op de uitwerking van het voorstel.

Voor beide voorstellen is in de intergouvernementele setting van de Raad van Europa unanimiteit vereist.

5

Het aandeel van Nederland in de verzoeken om een voorlopige maatregel op te leggen is de laatste jaren drastisch toegenomen. Gelet op het subsidiaire karakter van het Hof rijst de vraag of op nationaal niveau het beleid en de procedures waarin asielzoekers zich verzetten tegen uitzetting voldoende Straatsburg-proof zijn. Kan de regering een verklaring geven voor het toegenomen aantal verzoeken om een interim maatregel in het licht van de gestelde vraag?

De leden van het CDA spreken van een drastische toename van het aantal verzoeken om voorlopige maatregelen en vragen wat dit zegt over de mate waarin het Nederlandse beleid voldoet aan de normen die voortvloeien uit het EVRM. De in de vraag besloten aanname dat sprake is van een drastische toename behoeft relativering. Allereerst is van belang dat het aantal verzoeken om voorlopige maatregelen wordt onderscheiden van het aantal voorlopige maatregelen dat wordt toegewezen. Hoewel de afgelopen jaren een stijging van het aantal verzoeken om voorlopige maatregelen valt waar te nemen, is sinds 2010 het aantal toegewezen voorlopige maatregelen weer substantieel gedaald. In 2011 zijn 287 verzoeken tot het treffen van een voorlopige maatregel ingediend, waarvan het EHRM in 37 gevallen de maatregel ook daadwerkelijk heeft getroffen.

In de jaren 2009 en 2010 was sprake van een piek in het aantal toegewezen voorlopige maatregelen. Dit was gelegen in de problematiek rond Dublin-overdrachten naar Griekenland. Na de uitspraak die het EHRM deed in de *M.S.S.* zaak waardoor op dat punt duidelijkheid ontstond, is weer sprake van een duidelijke daling. Dat deze uitspraak werd gedaan in een zaak tegen België en Griekenland illustreert dat hier geen sprake was van een zuiver Nederlands vraagstuk. Binnen het Europese vreemdelingenbeleid kunnen soms nieuwe vraagstukken ontstaan waarvan niet op voorhand helder is hoe deze zich verhouden tot de waarborgen van het EVRM. Het kan dan noodzakelijk zijn dat via nieuwe jurisprudentie het EHRM zich hierover uitspreekt. Dit geldt zowel voor Nederland alsook voor andere aangesloten staten. Het lijkt dan ook niet reëel om in die gevallen bij voorbaat te spreken van een statenpraktijk die strijdig is met het EVRM, maar eerder om een nieuwe ontwikkeling waarover nog jurisprudentie moet worden ontwikkeld. Die nieuwe jurisprudentie kan vervolgens reden zijn om de praktijk aan te passen.

Het aantal verzoeken om voorlopige maatregelen zegt betrekkelijk weinig over de vraag of een nationaal beleid «Straatsburg-proof» is. Zelfs het aantal getroffen voorlopige maatregelen vormt daarvoor onvoldoende

grond. Het treffen van een voorlopige maatregel is uiteindelijk niet veel meer dan het bevriezen van een zaak voor de periode waarin het EHRM de zaak in behandeling heeft en uiteindelijk tot een inhoudelijk oordeel komt. Daarmee is niet gezegd dat het treffen van voorlopige maatregelen in het geheel geen inhoudelijke betekenis toekomt. Wanneer in meerdere vergelijkbare zaken door het EHRM een voorlopige maatregel wordt getroffen, is daarmee immers duidelijk dat het EHRM de betreffende materie relevant acht, nader wenst te onderzoeken en zich daarover een gedegen oordeel zal vormen. Nederland volgt dan ook steeds zorgvuldig de zaken waarin een voorlopige maatregel wordt getroffen. Dit beperkt zich overigens niet per se tot de aanhangige zaken uit Nederland. Ook zaken die uit andere staten zijn aangebracht kunnen duiden op een mogelijke jurisprudentiële ontwikkeling. In 2011 betroffen 13 van de 37 tegen Nederland getroffen voorlopige maatregelen 1F-zaken van Afghaanse vreemdelingen. Dit hoge aantal is er deels in gelegen dat, zoals bekend, Nederland een relatief hoge instroom heeft gekend van personen die onder het voormalig communistische regime in Afghanistan een hoge functie bekleedden bij de KhAD/WAD. Het is daarom niet bevreemdend dat ook het EHRM zich buigt over deze complexe materie. Daarmee kan niet gezegd worden dat de Nederlandse praktijk thans niet in lijn is met de jurisprudentie van het EHRM. Er bestaat geen aanleiding op voorhand te veronderstellen dat het Nederlandse beleid terzake de terugkeer van Afghaanse 1F-ers niet Straatsburg-proof zou zijn gezien een recente EHRM-uitspraak (J.H. tegen het Verenigd Koninkrijk van 20 december 2011) en de informatie uit het UNHCR-rapport van 17 december 2010 en het Algemeen Ambtsbericht over de situatie in Afghanistan waaruit blijkt dat ex-communisten geen risico-groep vormen. Tot slot heeft het EHRM in een aantal 1F-zaken, waaronder Afghaanse 1F-zaken, reeds geoordeeld dat het EHRM niet bevoegd is zich uit te spreken over de toepasselijkheid van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag dan wel het Nederlandse 1F-beleid.

6

Naast de pas na vele jaren doorgevoerde efficiëncy maatregel op grond van het Protocol 14 vraagt de regering ten behoeve van een verdere stroomlijning van de werkprocessen voor de afwikkeling van klachten aandacht voor het invoeren van een nieuw filtermechanisme. Waarop baseert de regering het voorstel om dergelijke filterwerkzaamheden te laten verrichten door leden van het griffiepersoneel en niet door benoemde rechters, die aan eisen van onpartijdigheid en onafhankelijkheid voldoen? Hoe wordt in andere landen over dit voorstel gedacht?

In mijn brief van 3 oktober 2011 aan beide kamers over het EVRM en het Hof (hierna: de brief van 3 oktober) wordt aandacht besteed aan de invoering van een nieuw filtermechanisme om het Hof in staat te stellen zo efficiënt mogelijk kennelijk ongegronde klachten af te doen. In december 2011 zijn echter bemoedigende signalen ontvangen van het Hof. Op basis van de laatste statistieken kan voorzichtig worden geconcludeerd dat filtering niet meer het grootste probleem is voor het Hof. De werklast van het Hof is sinds de zomer 2011 voor het eerst gekrompen met een paar duizend zaken. De reden hiervoor is grotendeels gelegen in (a) het op stoom komen van de alleenzittende rechter, op 1 juni 2010 ingevoerd door Protocol 14 om als enkelvoudige rechter dit soort ongegronde klachten af te doen; (b) de oprichting in de griffie van een speciale filtering unit, waardoor een soort lopende band proces van afdoening van eenvoudige zaken op gang is gekomen; en (c) het feit dat de griffie kan rekenen op tijdelijke detacheringen van zo'n 40 à 45 juristen uit de lidstaten. Op basis van deze nieuwste ontwikkelingen geeft de griffie van het Hof aan dat men verwacht eind 2015 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 voor Nederland.

Deze meer efficiënte wijze van afdoening van voornoemde klachten, wil echter niet zeggen dat geen maatregelen genomen moeten worden om te voorkomen dat het EHRM in de toekomst overstelpt blijft worden met 90% kennelijk ongegronde klachten. Enerzijds dient geborgd te zijn dat klagers (en hun gemachtigden) weten welke zaken kansloos zijn in Straatsburg. Anderzijds dient geborgd te worden dat klagers (en hun gemachtigden) zich bezinnen voordat ze hun op nationaal niveau verloren zaak voorleggen aan het EHRM. Om laatstgenoemde reden is het kabinet voorstander van maatregelen die de toegang tot het EHRM reguleren.

7

Het niet (tijdig) implementeren van de uitspraken van het Hof geeft aanleiding tot repetitieve klachten en kan nopen tot het nemen van voorlopige maatregelen. Is de regering van mening, dat het (veel) te laat of zelfs in het geheel niet implementeren van uitspraken van het Hof meer actie vereist van het Comité van Ministers? Welke activiteiten ontplooit de Nederlandse regering in dit opzicht?

Ja, en mede om die reden bepleit het kabinet een sterkere rol van het Comité van Ministers. Een krachtdadig optreden van het Comité van Ministers heeft een direct effect op de werklast van het Hof, voornamelijk op het onaanvaardbaar grote aantal repetitieve klachten. Dit zijn immers klachten die eigenlijk helemaal niet aan het Hof zouden moeten worden voorgelegd, omdat het zich in een identiek geval al heeft uitgelaten over de onderliggende rechtsvraag en de lidstaat dus weet wat hem te doen staat om repetitieve klachten te vermijden.

De recente wijziging in de wijze waarop toezicht wordt gehouden op de tenuitvoerlegging van uitspraken van het Hof helpt hierbij. In de nieuwe werkwijze wordt meer aandacht geschonken aan de bestrijding van geconstateerde structurele gebreken in het nationale rechtsstelsel. Een hierbij passend voorbeeld is de Italiaanse problematiek van langdurige rechtszaken, waarvoor Nederland in het Comité van Ministers dikwijls aandacht heeft gevraagd.

8

De regering bepleit een grotere rol voor het Comité van Ministers voor het aanvullen en/of verduidelijken van de normen uit het EVRM. Is voor dergelijke besluiten ook consensus vereist? En wat zijn bij het al of niet bestaan daarvan de consequenties?

Ja, dergelijke besluiten (doorgaans in de vorm van een aanbeveling aan de lidstaten) worden genomen bij eenstemmigheid tussen de aanwezige vertegenwoordigers en een meerderheid van de vertegenwoordigers die bevoegd zijn om te stemmen (de zogenaamde «double majority»). Indien laatstgenoemde meerderheid niet bestaat, is de consequentie dat het besluit niet is aangenomen.

9

Om de lage toegangsdrempel voor de toegang tot het Hof te beperken bepleit de regering het invoeren van een «reëel griffierecht». Kan de minister een nadere c.q. reële invulling geven aan dit voorstel?

Laat ik voorop stellen dat het kabinet de huidige laagdrempeligheid van het EHRM beschouwd als een groot goed. Juist de slachtoffers van de meest ernstige mensenrechtenschendingen moeten zich altijd – ongeacht

hun financiële situatie – kunnen wenden tot het Hof. Het huidige stelsel is echter niet houdbaar gebleken nu meer dan 90% van alle ingediende klachten door het Hof als kennelijk ongegrond wordt afgedaan. Om die reden is een impuls nodig om klagers tot reflectie te manen voordat zij een klacht indienen bij het Hof.

Momenteel is een dergelijke impuls niet voorhanden. Om die reden is het kabinet voorstander van het invoeren van een griffierecht, gekoppeld aan de daadwerkelijke kosten die het Hof moet maken om een dergelijk klaagschrift af te handelen. Invoering van een griffierecht zou gepaard moeten gaan met waarborgen, zoals categorieën zaken die zouden moeten worden uitgezonderd zoals in nationale stelsels het geval is; differentiatie naar land, gezien de grote verschillen in levensstandaard tussen de verdragsluitende partijen en bijvoorbeeld het feit dat de klager het griffierecht terug zou moeten krijgen als zijn klacht niet behoort tot de 90% kennelijk ongegronde zaken.

Tijdens de ambtelijke besprekingen over dit voorstel worden twee modellen besproken. Eén model waarin een redelijk laag griffierecht van maximaal 50 euro centraal staat. In een dergelijk model zijn de gevolgen voor de klager minder verstrekkend, maar zullen de effecten op de werklast van het Hof naar verwachting evenmin verstrekkend zijn. In een ander model is het griffierecht gekoppeld aan de daadwerkelijke kosten die het Hof moet maken om een dergelijk klaagschrift af te handelen. In 2010 waren de gemiddelde kosten per zaak zo'n € 1420. Er wordt aan gedacht om een griffierecht vast te stellen op zo'n 10% daarvan. Dat wil zeggen, zo'n € 150 per zaak.

De vereiste consensus onder lidstaten voor invoering van een dergelijk griffierecht is vooralsnog echter niet aanwezig, aangezien sommigen invoering van een griffierecht principieel onjuist achten en anderen van mening verschillen over de hoogte van het griffierecht (redelijk laag, 50 euro, of reëel, ongeveer 150 euro). Voor Nederland is belangrijk dat iets wordt gedaan om het Hof te ontlasten van de reeds eerder genoemde 90% van klachten. Indien andere maatregelen die hetzelfde doel dienen kunnen rekenen op meer politieke steun, zal Nederland zich beraden op zijn positie. Vooralsnog wordt een financiële prikkel, zoals een griffierecht, door Nederland echter als een effectief middel gezien.

10

Kan de minister aangeven hoe hij zich a. het opleggen van sancties aan (t.w. het «beboeten» van) klagers, die meermalen een ongegronde klacht hebben ingediend, en b. zijn voornemen tot het nemen van disciplinaire maatregelen tegen advocaten in geval van «misbruik van recht» voorstelt?

Het kabinet steunt inderdaad het van oorsprong Duitse voorstel om klagers die meermaals een kennelijk ongegronde klacht indienen te beboeten. Uiteraard gaat het voorstel gepaard met enkele wezenlijke waarborgen. Zo is het aan het Hof zelf om de sanctie op te leggen en de hoogte ervan te bepalen. Als een klager de boete niet betaalt, zouden toekomstige door hem of haar ingediende klachten niet in behandeling worden genomen. Het voorstel zou gepaard gaan met een uitzondering voor die toekomstige klachten die betrekking hebben op zogenaamde «core rights», zoals het recht op leven en het folterverbod.

Op nationaal niveau wil het kabinet bekijken of in voorkomende gevallen disciplinaire maatregelen genomen kunnen worden tegen advocaten van klagers. Daarbij wordt aan situaties gedacht waarin een advocaat een herhaald verzoek om oplegging van een voorlopige maatregel indient bij het EHRM nadat een eerder verzoek reeds is afgewezen en geen sprake is

van nieuwe feiten of omstandigheden. Of een advocaat die een verzoek indient bij het EHRM terwijl de vreemdeling inmiddels vrijwillig is teruggekeerd naar het land van herkomst of naar een derde land is vertrokken.

Ik zal in contact treden met de Orde van Advocaten en andere instanties zoals de Raad voor de Rechtsbijstand om te bekijken hoe dergelijke situaties zoveel mogelijk kunnen worden voorkomen.

11

De leden van de CDA-fractie stellen het ten slotte op prijs om een up-date te ontvangen met betrekking tot de stand van zaken over de toetreding van de EU tot het EVRM.

De leden van de fracties van de SP, het CDA, D66 en de PvdA hebben gevraagd naar de stand van zaken van de toetreding van de EU tot het EVRM en naar de positie van de Nederlandse regering.

Het Stuurcomité Mensenrechten van de Raad van Europa heeft in oktober het concept-toetredingsakkoord besproken. De Europese Commissie heeft tijdens deze vergadering aangegeven dat het namens de EU nog geen gezamenlijke EU-positie kon innemen. De EU-lidstaten blijken meer tijd nodig te hebben om tot overeenstemming te komen. De afgelopen periode is hierover op werkgroepniveau in Brussel verder gesproken. Deze besprekingen zijn nog niet afgerond.

Het gaat dan met name om de voorgestelde stemvoorschriften in het Comité van Ministers bij het toezicht op de naleving van uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Ook de beraadslaging over de precieze draagwijdte van het akkoord en over een eventuele uitzondering voor onderwerpen op het gebied van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid is nog niet afgerond.

Er dient een gezamenlijke EU-positie vastgesteld te worden voordat de onderhandelingen met de Raad van Europa kunnen worden hervat. Die gezamenlijke EU-positie dient ook de essentiële elementen van de EU-interne toepassingsregels te omvatten. Het Deense EU-voorzitterschap heeft de onderhandelingen over de toetreding aangemerkt als prioriteit. Gestreefd wordt naar besluitvorming uiterlijk tijdens de JBZ-Raad van april 2012.

Het kabinet kan het concept-Toetredingsakkoord in beginsel aanvaarden, maar heeft begrip voor wensen van enkele andere landen, met name inzake het toezicht op de naleving van Hofuitspraken. Nederland heeft in de besprekingen in Brussel aangegeven ruimte te willen bieden voor bespreking van deze aanvullende wensen. Uitgangspunt daarbij is dat de wijzigingsvoorstellen in overeenstemming moeten zijn met het onderhandelingsmandaat van juni 2010. Daarnaast hecht Nederland aan een duidelijke en precieze EU-interne toepassingsregeling, waarvan de essentiële elementen in ieder geval vast zouden moeten liggen op het moment waarop de onderhandelingen in Straatsburg hervat worden.

Voor een overzicht van de te doorlopen procedure na hervatting van de onderhandelingen in Straatsburg, verwijs ik naar de brief van 3 oktober 2011.

Inbreng van de D66-fractie

1

Vragen betreffende de «politisering van het Hof»

Het voorstel van het kabinet voor een versterkte rol van het Comité van Ministers is niet bedoeld om het Hof te beteugelen, maar juist om het sterker onderdeel te maken van een systeem van «checks and balances» zoals dat het geval is in de nationale rechtsorde. Hiermee kunnen de lidstaten het Hof in bescherming nemen tegen de kritiek dat het zonder enig tegenwicht doet wat het wil. Teneinde de democratische legitimiteit van het Hof te vergroten wil het kabinet voorkomen dat het Hof functioneert in een te geïsoleerde positie. De dialoog tussen het Hof en de lidstaten dient op meerdere wijzen te worden bevorderd (bijvoorbeeld ook door dialoog met de Parlementaire Assemblée). Dit draagt bij aan een zo klein mogelijke afstand tussen het Hof en de politiek-maatschappelijke actualiteit in de lidstaten.

In de eerste plaats gaat het om de rol van het Comité van Ministers bij het toezicht houden op de naleving van Hofuitspraken door de lidstaten die het aangaat. Daarvoor verwijs ik naar mijn antwoord op vraag 7 van de CDA-fractie. Dat is de rol van het Comité van Ministers onder het EVRM waarnaar de leden van de D66-fractie primair verwijzen.

Maar het Comité van Ministers heeft ook een andere rol in de Raad van Europa. Die kerntaak is neergelegd in artikel 15 van het Statuut van de Raad van Europa, te weten «to consider the action required to further the aim of the Council of Europe, including the conclusion of conventions or agreements and the adoption by governments of a common policy with regard to particular matters». In die hoedanigheid is het Comité van Ministers volledig gerechtigd zijn visie te geven op de inhoud van het verdrag. In zijn jurisprudentie baseert het Hof zich regelmatig mede op aanbevelingen van het Comité van Ministers waarin dergelijke visies zijn neergelegd. Daarmee wordt een gezond evenwicht bereikt tussen de respectieve verantwoordelijkheden van de rechterlijke en executieve macht binnen de Raad van Europa. Het gaat hier dus niet om individuele zaken, maar zaaksoverstijgende onderwerpen die wél van groot belang zijn in de politieke discussie over het Hof. Zie ook mijn antwoord op vraag 8 van de CDA-fractie.

Zoals aangegeven in de brief van 3 oktober 2011 zal het Comité van Ministers zich nooit mogen uitlaten over zaken die nog aanhangig zijn bij het Hof en zal – net als op nationaal niveau – de politiek een zekere mate van terughoudendheid moeten betrachten omwille van de rechterlijke onafhankelijkheid van het Hof.

Overigens meld ik hier dat tijdens het Algemeen Overleg op 1 februari jl. in de Tweede Kamer een brief door mij is toegezegd om juist op dit punt een nadere toelichting te geven. Ik ben gaarne bereid die brief in kopie ook aan de Eerste Kamer te doen toekomen.

2

Vragen betreffende «Nederland en het EVRM»

Ik verwijs naar mijn eerdere antwoorden op vragen 1 en 5 van de CDA-fractie, en vraag 1 van de PvdA-fractie.

3

Vragen betreffende «Werklast van het Hof en filterwerkzaamheden»

De suggestie dat het toegenomen aantal klachten een indicatie is van het succes van het Hof, wijs ik niet af, maar dit neemt niet weg dat voor deze werklast nog steeds oplossingen dienen te worden gevonden.

De suggestie om het Hof naar eigen inzicht kamers van minder dan 7 rechters op te kunnen laten richten om te oordelen over complexe zaken, is reeds gerealiseerd in artikel 26 EVRM (zoals geamendeerd door Protocol 14). Overigens heeft het Hof zelf in 2011 aangegeven vooralsnog geen gebruik te willen maken van deze in Protocol 14 geboden mogelijkheid.

In algemene zin deel ik de door de leden van D66 naar voren gebrachte suggestie om het Hof vrijheid te gunnen hoe men de werklast het beste kan beteugelen. Eén van de redenen waarom de invoering van een alleenzittende rechter succesvol is gebleken, is omdat het Hof de vrijheid had om de concrete invulling hiervan zelf gestalte te geven. Anderzijds blijven uiteindelijk de staten verantwoordelijk voor het behoud van en het onderhoud aan het stelsel en zou het te makkelijk zijn om deze hervormingen volledig over te laten aan het Hof. Dit laat onverlet dat staten en Hof gedurende dit gehele hervormingsproces nauw samen zijn opgetrokken.

4

Vragen betreffende «Beperking van de toegang tot het Hof»

In antwoord op de vragen van de D66-fractie voorzover deze betrekking hebben op mogelijke filterwerkzaamheden, verwijs ik naar het hiervoor gegeven antwoord op vraag 6 van de CDA-fractie.

In antwoord op de vraag van de D66-fractie voorzover deze betrekking heeft op griffierechten, verwijs ik naar het hiervoor gegeven antwoord op vraag 9 van de CDA-fractie.

In antwoord op de vraag van de D66-fractie voorzover deze betrekking heeft op misbruik van klachtrecht, verwijs ik naar het hiervoor gegeven antwoord op vraag 10 van de CDA-fractie.

In antwoord op de vraag van de D66-fractie voorzover deze betrekking heeft op verplichte procesvertegenwoordiging, verwijs ik naar het antwoord op vraag 5 van de SP-fractie hieronder.

Voorzover de gestelde vragen betrekking hebben op *advisory opinions* antwoord ik als volgt. Er is bewust voor gekozen om het voorstel niet in grote lijnen te baseren op de prejudiciële procedure, zoals die bestaat bij het Luxemburgse Hof van Justitie. In dat geval zou een *plicht* voor de hoogste nationaal rechterlijke instanties bestaan om een vraag voor te leggen aan het EHRM. Nog afgezien van de politieke haalbaarheid van een dergelijk voorstel, zou dit onvermijdelijk leiden tot een drastische wijziging van het bestaande mechanisme. Bovendien moet men bedenken dat de directe toegang van een individuele rechtzoekende bij het Hof van Justitie veel beperkter is dan bij het EHRM. Dat is één van de redenen waarom een prejudiciële procedure bij het Hof van Justitie meer aangewezen is. Bij een EHRM met een laagdrempelig individueel klachtrecht zou een aanvullend mechanisme om prejudiciële vragen te stellen, leiden tot een aanzienlijke werklastverzwaring. Het voorstel beperkt zich momenteel tot de hoogste nationale gerechten, zoals de leden van D66 terecht opmerken. Hierover bestaat in internationaal verband een grote mate van consensus. Dat is veel minder het geval ten aanzien van een mogelijk recht op advies voor andere actoren, zoals regeringen en parlementen. Nederland wil derhalve deze discussie niet heropenen op internationaal niveau. Tevens vragen de leden van D66 zich af waarom de adviezen van het Hof geen bindend karakter zouden moeten hebben. De gedachte achter het voorstel is dat een nationale autoriteit op deze wijze kan laten toetsen of

een bepaalde jurisprudentiële «EVRM-proof» is en dat op deze wijze vermeden kan worden dat vele individuele klachten over hetzelfde onderwerp worden ingediend bij het Hof. Men kan daarbij denken aan de vele honderden zaken over de Dublin-materie die enige tijd geleden aanhangig waren bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het kabinet is van oordeel dat een dergelijk systeem het beginsel van subsidiariteit verder versterkt. Nadat het Hof een advies heeft gegeven kunnen de nationale (gerechtelijke) autoriteiten het advies tenuitvoerleggen in de eigen rechtsorde, rekening houdende met de eigen juridische, sociale en politieke achtergronden. Ook als dergelijke adviezen niet juridisch bindend zijn, zou het onwaarschijnlijk zijn dat een nationale rechter het advies zou negeren nadat hij zelf heeft besloten om het advies te vragen. Ten overvloede wijs ik er op dat een klager in wiens zaak de nationale rechter een advies heeft gevraagd aan het Hof waarna dit advies is toegepast door de nationale rechter, doorgaans niet meer in staat zou moeten zijn om een verder verzoekschrift in te dienen.

Voorzover de gestelde vragen betrekking hebben op een flexibel instrument tot aanpassing van het Verdrag antwoord ik als volgt. Het voorstel heeft louter betrekking op wijzigingen in de *procedure* van het Hof, niet op wijzigingen aangaande de *materiële* rechten die zijn neergelegd in het Verdrag. Overigens, een dergelijk instrument (statuut) zal inderdaad eerst zelf een basis in het Verdrag moeten krijgen. Die Verdragswijziging zelf zal wel onderworpen zijn aan een volle ratificatie-procedure. Pas daarna zou sprake zijn van een instrument om op een eenvoudiger manier aanpassingen aan te brengen in de procedurele bepalingen van het Straatsburgse toezichtmechanisme die het Hof in staat zouden kunnen stellen zelf deels de werklast te reguleren (zie ook mijn antwoord op vraag 3 van de D66-fractie).

5

Vragen betreffende «Toetreding EU tot het EVRM»

Ik verwijs naar het antwoord op vraag 11 van de CDA-fractie.

Inbreng van de PvdA-fractie

1

Kan de regering de in de brief van 3 oktober verstrekte gegevens over het aantal zaken voor het Hof, het aantal aanhangig tegen Nederland en het aantal niet-ontvankelijk verklaarde klachten naar de laatste stand van zaken actualiseren? Is het juist dat het aantal binnenkomende klachten enigszins vermindert? Hoe beoordeelt de regering de effecten tot nu toe van de inwerkingtreding van de vereenvoudigde procedure onder Protocol 14?

Op de website van het EHRM (www.echr.coe.int) is een digitale versie beschikbaar van het jaarverslag over 2011. In hoofdstuk XII treft u de beschikbare statistische informatie aan.

Voor de Nederlandse cijfers verwijs ik u naar de jaarlijkse rapportage die de minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de minister van Veiligheid en Justitie, naar het parlement stuurt. De rapportage over 2011 is nog niet afgerond. Deze zal uw Kamer zo spoedig mogelijk worden toegezonden.

De vraag ziet in het bijzonder op de effecten van Protocol 14. In dat kader verwijs ik naar mijn antwoord op vraag 6 van de CDA-fractie. Per 1 december 2011 waren 152 800 zaken aanhangig bij het EHRM, hetgeen

inderdaad een daling van enkele duizenden klachten is vergeleken met de zomer van 2011.

2

Op welke wijze ziet de regering zelf kans een bijdrage te leveren aan de vermindering van het aantal asielzaken dat vanuit Nederland aan het Hof in Straatsburg wordt voorgelegd?

Ik verwijs naar de antwoorden op vragen 1 en 5 van de CDA-fractie. Nederland houdt nauwlettend de Hofjurisprudentie bij, ook tegen andere landen. Indien nodig zal Nederland zijn beleid aanpassen naar aanleiding van EHRM-uitspraken. Hiervoor werd reeds melding gemaakt van de uitspraak in de zaak M.S.S. tegen België en Griekenland inzake de werking van de Dublin-verordening, maar er zijn diverse andere voorbeelden. Een ander belangrijk voorbeeld is de reactie van het kabinet naar aanleiding van de uitspraak van het EHRM in de zaak Sufi en Elmi tegen het Verenigd Koninkrijk inzake Somalië. Op deze wijze wordt voorkomen dat vele honderden soortgelijke zaken tegen Nederland door het EHRM beoordeeld moeten worden.

3

Eerder heeft de regering gesteld zich zorgen te maken dat het Hof zich met perifere zaken bezighoudt. Bestaat deze zorg nog steeds? En zo ja, kan de regering voorbeelden geven van zaken alsmede van uitspraken van het Hof die zich naar haar oordeel in de periferie van mensenrechtenbescherming bevinden?

De brief van 3 oktober 2011 bevat hierover reeds een toelichting. Meer dan 90% van alle ingediende klachten wordt door het Hof als kennelijk ongegrond dan wel op andere gronden niet-ontvankelijk afgedaan. Het Hof is niet in het leven geroepen om het overgrote deel van zijn tijd te besteden aan klachten die niet thuis horen bij een Europese instantie die dienst doet als laatste vangnet. Het Hof moet geen uitspraken hoeven doen in zaken die een ondergeschikt belang dienen. En om die reden heeft het kabinet gemeend dat er een behoefte bestaat om klagers tot reflectie te manen voordat zij een klacht indienen bij het Hof.

4

De regering heeft zich ook uitgesproken voor een ruimere interpretatie van de «margin of appreciation», d.w.z. de beoordelingsmarge van nationale regeringen. Kan de regering voorbeelden geven van het knellen van de huidige kennelijk onvoldoende ruim bevonden «margin of appreciation»? Met welk doel wenst de regering deze te kunnen oprekken? Ook heeft de regering zich uitgesproken voor een grotere rol van het Comité van Ministers. Kan de regering aangeven met welk doel zij dit bepleit en op welke wijze zij deze grotere rol graag ziet vormgegeven? Ziet zij ook een rol voor de Parlementaire Assemblée in deze?

Bij de beteugeling van de werklast van het Hof is ook gekeken naar wat het Hof zelf in deze kan doen. In het hervormingsproces is daarbij nadrukkelijk stilgestaan bij de betekenis van het subsidiariteitsbeginsel.

Het subsidiaire karakter van het toezichtmechanisme komt op diverse plaatsen in het Verdrag tot uitdrukking, met name in artikel 1 EVRM (de verplichting van de lidstaten om de rechten en vrijheden te verzekeren), 13 EVRM (instelling van een daadwerkelijk nationaal rechtsmiddel tegen schending van het EVRM), en 35 EVRM (uitputting van alle nationale rechtsmiddelen voordat een klacht kan worden ingediend in Straatsburg). Voorts laat het Hof zelf in zijn jurisprudentie staten een zekere beleidsdiscretie (margin of appreciation) hoe zij de in het EVRM neergelegde

rechten en vrijheden garanderen op nationaal niveau. Het Hof erkent deze beleidsdiscretie bij alle bepalingen van het Verdrag, uitgezonderd de rechten die zijn neergelegd in de artikelen 2 en 3 EVRM (respectievelijk het recht op leven en het folterverbod).

Het kabinet is van oordeel dat het EHRM zich blijvend bewust moet zijn van het feit dat het niet dient op te treden als een «vierde instantie». Indien de nationale autoriteiten expliciet het EVRM hebben toegepast en daarbij op redelijke wijze de van toepassing zijnde Hof jurisprudentie hebben betrokken, zou het Hof in meer gevallen de zaak als voldoende behandeld moeten beschouwen en niet moeten overgaan tot een eigen behandeling.

Niet alleen het kabinet komt tot de conclusie dat hier winst te behalen valt. In de verklaringen van Interlaken en Izmir hebben de verdragspartijen gezamenlijk deze conclusie getrokken.

Wat betreft de grotere rol van het Comité van Ministers verwijs ik naar mijn eerdere antwoord op vraag 1 van de D66-fractie.

5

Hoe beoordeelt de regering de samenwerkingsverhouding tussen de Nederlandse en Europese rechters op het terrein van mensenrechtenbescherming? Is de regering nog steeds van mening, zoals gesteld in haar brief van 3 oktober 2011, dat het EHRM zich in beginsel moet houden aan de feiten die de nationale rechter heeft vastgesteld en niet tot een eigen waardering van feiten of belangenafweging moet overgaan, tenzij de nationale rechter die kennelijk onredelijk heeft vastgesteld en gewogen?

Ik verwijs hiervoor naar mijn antwoord op vragen 2 en 3 van de CDA-fractie. Het Hof is zoals gezegd een subsidiair vangnet dat pas in actie komt nadat de nationale instanties vermeendelijk te kort zijn geschoten in het bieden van bescherming aan een slachtoffer. Dat wil zeggen dat je eerst die nationale instantie de kans moet gunnen – op basis van de feiten zoals die er dan liggen – een uitspraak te doen. Dat standpunt wordt overigens ook door anderen gedeeld. Ik verwijs in dat verband naar een gezamenlijk standpunt van het Stuurcomité Mensenrechten (CDDH) over deze kwestie.

6

Kan de regering informatie verschaffen over de laatste stand van zaken betreffende de voorziene toetreding van de EU tot het EVRM? Heeft de regering zelf enig kritisch commentaar op of enigerlei aarzeling bij de ontwerp-overeenkomst zoals opgesteld door de Europese Commissie? Wat is er de oorzaak van dat deze nog niet door de Raad van Ministers van de EU is goedgekeurd? Wat heeft de regering gedaan of is zij voornemens te doen om deze toetreding zo spoedig mogelijk te bewerkstelligen?

Ik verwijs naar het antwoord op vraag 11 van de CDA-fractie.

Inbreng van de SP-fractie

1

Deelt de regering de opvatting dat met het EVRM en het EHRM in Europa een uniek rechtsstelsel tot stand gekomen is dat het verdient om beschermd en uitgebouwd te worden?

Ja.

2

Deelt de regering de opvatting dat overbelasting van het EHRM voornamelijk veroorzaakt wordt door mankementen in nationale rechtsstelsels en weigerachtigheid van een aantal landen snel en correct uitvoering te geven aan uitspraken van het Europees Hof?

In de optiek van het kabinet zijn er drie separate problemen die opgelost dienen te worden bij de bestrijding van de overbelasting van het EHRM:

- a) om en nabij 90% van de ingediende klachten zijn kennelijk ongegrond dan wel op andere gronden kennelijk niet-ontvankelijk;
- b) 50% van de ontvankelijke klachten zijn repetitieve zaken; en
- c) momenteel liggen ongeveer 30 000 zaken te wachten op afdoening door een Kamer van 7 rechters terwijl het Hof in de huidige capaciteit zo'n 3000 zaken van dit soort per jaar kan afdoen.

3

Kan de regering een precies overzicht geven van het aantal zaken, gerelateerd aan de landen waaruit de klagers komen en aan de bevolkingssomvang (om ook de relatieve last per land te kunnen zien)?

Op de website van het EHRM (www.echr.coe.int) is een digitale versie beschikbaar van het jaarverslag over 2011. In hoofdstuk XII treft u de beschikbare statistische informatie aan.

Het EHRM verschaft op haar website toegang tot verschillende rapporten, zoals de hiervoor genoemde *Annual Reports* en *Analysis of Statistics*. Deze rapporten geven onder andere aantallen van aanhangige zaken, van afgedane zaken, van doorlooptijden, van schendingen per EVRM-bepaling, et cetera.

Het EHRM verschaft in het rapport *Analysis of Statistics 2011* een overzicht van «applications allocated per contracting State and population».¹ Het landgemiddelde van de periode 2008 t/m 2011 is 0,72 «allocated applications» per 10 000 inwoners. Uit deze gegevens blijkt dat Slovenië het hoogste gemiddelde heeft van de afgelopen vier jaar van het aantal «applications allocated» per inwoner. Dit land komt op een aantal van 3,94 per 10 000 inwoners. Na Slovenië volgen Montenegro, Liechtenstein en Moldavië. Nederland heeft gemiddeld 0,36 «applications allocated» per 10 000 inwoners en is hiermee nummer 36 van de 47 landen.

In 2011 was het landgemiddelde 0,79 «applications allocated» per 10 000 inwoners. Servië heeft nu het hoogste aantal met 5,1, gevolgd door Montenegro en Moldavië. Nederland komt uit op 0,48 en is hiermee nummer 32 van de 47 landen.

4

Kan de regering aangeven hoe het staat met het uitvoering geven aan uitspraken van het Europees Hof door de onderscheiden landen? (In absolute en relatieve cijfers graag)

Het Comité van Ministers stelt ieder jaar een jaarverslag op met betrekking tot zijn activiteiten ten aanzien van de controle op de uitvoering van Hofuitspraken. Dit jaarverslag bevat onder andere uitgebreide statistische overzichten. Het jaarverslag over 2010 is te vinden via de link: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Publications/CM_annreport2010_en.pdf.

Het jaarverslag over 2011 is op dit moment nog niet beschikbaar. Te zijner tijd zal het gepubliceerd worden op de website van het Department for the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights van de

¹ Het EHRM gebruikt de volgende definitie voor «allocated applications»: «Applications which are allocated to a judicial formation are those for which the Court has received a correctly completed form, accompanied by copies of relevant documents. These applications will be examined by a Committee or by a Chamber of the Court. These figures do not include applications which are at the pre-judicial stage (incomplete case file).»

Bij lezing van dit statistisch materiaal moet worden bedacht dat de uitvoering van Hofuitspraken in de praktijk twee afzonderlijke aspecten omvat: (a) rechtsherstel bieden in de individuele zaak die door het Hof is afgedaan, en (b) rechtsherstel bieden in vergelijkbare gevallen en voorkomen dat soortgelijke schendingen zich in de toekomst kunnen voordoen. Ten aanzien van het eerste aspect bestaat doorgaans geen probleem, het nalevingspercentage is nagenoeg 100%. Wel schort het regelmatig bij het repareren van nationaal beleid of regelgeving waardoor soortgelijke zaken bij het Hof terecht komen. Men kan dan denken aan Italiaanse redelijke termijn zaken (zaken waarin de nationale rechter een onredelijk lange tijd nodig heeft om een uitspraak te doen). Hiervan zijn vele duizenden zaken in Straatsburg geweest, en ook momenteel liggen er nog zo'n 8000 zaken over deze kwestie bij het Hof. Het gaat hier om repetitieve zaken. Dit zijn immers klachten die eigenlijk helemaal niet aan het Hof zouden moeten worden voorgelegd omdat het zich in een identiek geval al heeft uitgelaten over de onderliggende rechtsvraag en de lidstaat dus weet wat hem te doen staat om repetitieve klachten te vermijden. Subsidiariteit betekent ook zelf op nationaal niveau verantwoordelijkheid nemen om de zaken goed op orde te hebben. Vaak wordt gezegd dat het Straatsburgse toezichtmechanisme niet bedoeld is als een «vierde instantie», maar het is evenmin bedoeld om eerstelijns rechtsbescherming te bieden. In de optiek van het kabinet moet het Comité van Ministers in soortgelijke gevallen krachtadiger optreden. De recente wijziging in de wijze waarop toezicht wordt gehouden op de tenuitvoerlegging van uitspraken van het Hof helpt hierbij. In de nieuwe werkwijze wordt meer aandacht geschonken aan de bestrijding van geconstateerde structurele gebreken in het nationale rechtsstelsel.

5

Kan de regering aangeven welke punten door Nederland op dit moment ingebracht zijn in het Interlaken / Izmir-proces? Heeft Nederland eerder ingebrachte punten gehandhaafd, teruggetrokken of aangepast?

De kern van de Nederlandse inbreng in dit proces is neergelegd in de brief van 3 oktober 2011. Op twee punten is de inzet van het kabinet sinds het verschijnen van de brief veranderd:

- (a) de noodzaak van een nieuw filtermechanisme – hiervoor verwijs ik naar mijn eerdere antwoord op vraag 6 van de CDA-fractie;
- (b) het voorstel van het Hof om verplichte procesvertegenwoordiging voor klagers in te voeren. In een notitie van 21 oktober 2011 is het Hof teruggekomen op het zelf ingediende voorstel. Het voorstel krijgt ook 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 de 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 cijfer zelfs bij 91%. Om die reden zal Nederland het voorstel niet langer steunen.

Ook ten aanzien van de passage betreffende voorlopige maatregelen zou ik graag een actualisering willen aanbrengen op de brief van 3 oktober 2011. Inmiddels heb ik de beschikking over de cijfers van 2011 en die laten zien dat inmiddels minder voorlopige maatregelen worden opgelegd. Zo werden in 2010 zo'n 179 voorlopige maatregelen toegekend in Neder-

landse zaken. In 2011 daalde dat cijfer tot 37 voorlopige maatregelen. Naar nu blijkt had het hoge cijfer in 2010 in sterke mate te maken met de zogenaamde Dublin-problematiek.

Verder kan ik melden dat op dit terrein inmiddels ook enkele verbeteringen reeds zijn doorgevoerd. Het Hof verricht inspanningen om zoveel mogelijk informatie te verstrekken over het instrument. Dat betekent transparantie over de aantallen opgelegde maatregelen, de aantallen afgewezen verzoeken, de eisen waaraan klagers moeten voldoen wil een verzoek tot oplegging van een voorlopige maatregel succesvol zijn, e.d. Zo heeft het Hof in juli 2011 de zogenaamde Practice Directions ten behoeve van klagers en hun gemachtigden geactualiseerd, waarin een lange checklist voor klagers is opgenomen. Verder heeft het Hof naar aanleiding van mijn bezoek aan Straatsburg besloten voortaan halfjaarlijkse cijfers te publiceren waaruit blijkt hoeveel verzoeken om voorlopige maatregelen zijn ingediend, afgewezen en toegewezen, tegen welke landen de verzoeken werden ingediend en, voor zover het de uitzetting van vreemdelingen betrof, welke landen van herkomst het betreft. Ook is sprake van een aanzienlijke kwaliteitsverbetering binnen het Hof ten aanzien van het beleid inzake voorlopige maatregelen. Dat heeft te maken met harmonisatie en stroomlijning van het beleid, doordat besluiten hieromtrent per 12 september 2011 worden genomen door een team van drie vaste vice-presidenten. Ten slotte kan ik hier melden dat het Hof geen herhaalde verzoeken om voorlopige maatregelen accepteert.

Ter illustratie maak ik tevens melding van een drietal punten dat actief door Nederland is ingebracht in de onderhandelingen:

- (a) de invoering van advisory opinions, welk voorstel kan rekenen op steun van het Hof zelf, vertegenwoordigers van civil society die betrokken zijn bij de onderhandelingen, en meerdere staten;
- (b) versterking van het subsidiariteitsbeginsel, welk aspect eveneens op brede steun kan rekenen in aanloop naar de zogenoemde Brighton Declaration. Ik merk voor de volledigheid op dat het hier dus ook gaat om betere implementatie van het EVRM-acquis op nationaal niveau;
- (c) de aanpak van staten die meer structurele tekortkomingen vertonen in de naleving van bepaalde EHRM-uitspraken, waarbij verwezen zij naar het feit dat 60% van de klachten afkomstig is uit een vijftal landen.

6

Wanneer vindt de volgende bijeenkomst van het Comité van Ministers plaats waarin verdere beslissingen over de hervorming van het Europees Hof op de agenda staan?

De Permanente Vertegenwoordigingen van de diverse regeringen in Straatsburg zullen de komende weken onderhandelen over een concepttekst van de Brighton verklaring. Deze verklaring zal tijdens de *high level* conferentie in Brighton van 18 tot en met 20 april aanstaande worden gefinaliseerd. Daarna zal deze verklaring worden voorgelegd aan het Comité van Ministers teneinde bekrachtigd te worden. Dit zal naar verwachting in de maand mei plaatsvinden (datum thans nog niet bekend).

7

Is er een vorm van samenwerking met bepaalde Europese landen als het gaat om het «binnenhalen» van bepaalde hervormingsvoorstellen?

Op ambtelijk niveau is inderdaad sprake van (in samenstelling per voorstel wisselende) vormen van samenwerking. Zo trekt Nederland wat betreft het voorstel inzake *advisory opinions* op met Noorwegen. Op andere dossiers trekt Nederland op met bijvoorbeeld Duitsland en het Verenigd Koninkrijk.

Ook op politiek niveau vindt geregeld overleg plaats.

8

Hoe beoordeelt de regering de kritiek van premier Cameron op het functioneren van het Europees Hof, geuit tijdens zijn toespraak tot de parlementaire assemblee van de Raad van Europa op 26 januari j.l.?

De Britse premier heeft zijn zorgen uitgesproken dat het Hof teveel energie moet steken in zaken van geringere betekenis waardoor het Hof onvoldoende tijd kan steken in serieuze mensenrechtenschendingen. Die zorg is realistisch. Ik noemde reeds het feit dat 97% van de zaken tegen Nederland kennelijk niet-ontvankelijk worden verklaard. Zowel het Verenigd Koninkrijk als Nederland streven er naar dat het Hof zo min mogelijk tijd hoeft te besteden aan deze categorie zaken.

Verder heeft de Britse premier aangegeven dat het Hof geen «vierde instantie» moet zijn voor iedere justitiabele die ontevreden is over de uitkomst van zijn zaak voor de nationale rechter. Ook dat standpunt kan ik geheel billijken.

9

Denkt de Nederlandse regering aan het instellen van verplichte procesvertegenwoordiging bij een gang naar het EHRM en zo ja, heeft de regering dan daarbij oog voor de landen waarin toegang tot rechtshulp onvoldoende gewaarborgd is?

Nee, ik verwijs hiervoor naar mijn eerdere antwoord op vraag 5.

10

Denkt de regering aan eventueel invoeren van een griffierecht voor een gang naar het EHRM; zo ja, in welke orde van grootte? En in hoeverre houdt de regering dan rekening met die klagers die niet in staat zullen zijn een dergelijk griffierecht te betalen?

Ik verwijs hiervoor naar mijn antwoord op vraag 9 van de CDA-fractie.

11

Wat vindt de regering van de suggestie om via incidentele maatregelen een inhaalslag te maken en een deel van de wachtlijst van het Europees Hof zo weg te werken?

Voorzover de vraag betrekking heeft op het gebruik van detacheringen, juicht het kabinet deze incidentele maatregelen toe. Ik heb hiervoor (bij vraag 6 van de CDA-fractie) reeds aangegeven dat het effect van deze detacheringen significant is. Met name bij de bestrijding van het derde probleem dat ik schetste in mijn antwoord op uw tweede vraag, kunnen dergelijke detacheringen zinvol zijn. 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. Als men de capaciteit derhalve wil vergroten, moet in de eerste plaats worden gekeken naar een uitbreiding van de griffie. In dit verband kan naar het oordeel van Nederland winst worden behaald indien meer landen meer stelselmatig juristen tijdelijk zouden detacheren bij de griffie van het Hof. Nederland detacheert reeds jaren juristen en rechters in opleiding, waarbij het mes aan beide kanten snijdt. De unieke ervaring kan ingezet worden bij de nationale instantie waarin de gedetacheerde werkzaam is na afloop van de tijdelijke aanstelling. En de griffie wordt geholpen door de extra menskracht. Het effect van de

huidige detacheringen (waarbij in het bijzonder gewezen kan worden op het twintigtal juristen dat de Russische Federatie tijdelijk detacheert) is merkbaar. Een soortgelijke inzet zou van andere landen verwacht mogen worden.

12

Is de regering voornemens om een verhoging van bijdragen voor te stellen aan die landen die niet eens de kosten van hun eigen rechter dragen?

Dit punt is ook aan de orde gesteld tijdens het Algemeen Overleg in de Tweede Kamer op 1 februari jl.¹ Ik heb toen aangegeven dat ik inderdaad voornemens ben om de desbetreffende landen hierop aan te spreken.

13

Is de regering van mening dat er over de hele linie wat meer armslag voor de Raad van Europa en zijn organen zou moeten komen? Zo ja, zou dat eventueel in mindering gebracht kunnen worden aan bijdragen aan de Europese Unie?

Het kabinet is van mening dat de Raad van Europa, binnen de beschikbare financiële kaders, met een scherpe focus op de drie doelstellingen van de Raad van Europa (mensenrechten, democratie en rechtsstaat) goed kan functioneren zonder meer financiële armslag. Zeker nu de breed gedragen hervormingsagenda van Secretaris Generaal Jagland op stoom komt, lijkt de focus op de drie kerndoelstellingen steeds meer effect te gaan hebben.

Daarnaast maakt meer samenwerking met de Europese Unie deel uit van de activiteiten van de huidige Secretaris Generaal. Onder meer wordt samengewerkt met de Europese Commissie door expertise te leveren aan door de EU gefinancierde projecten. Op deze wijze kan de Raad van Europa effectief en met weinig middelen doelstellingen realiseren.

Zoals de Kamer in de reactie van de minister van Buitenlandse Zaken op het IOB beleidsonderzoek is bericht, was Nederland de laatste drie jaren de achtste donor van de Raad van Europa. Het is echter zeer waarschijnlijk dat de huidige financieel-economische omstandigheden in Nederland in de komende jaren ook op de vrijwillige bijdragen aan de Raad van Europa gaan drukken. Die verminderde financiële bijdrage staat los van de onverminderde betrokkenheid bij het werk van de Raad van Europa.

Ten overvloede merk ik hierbij ook op dat toetreding van de EU tot het EVRM gepaard zal gaan met een extra bijdrage van de EU aan de Raad van Europa ten belope van ca. 10 miljoen euro. Dit bedrag is bedoeld voor de kosten die de toetreding met zich meebrengt voor het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, en de kosten voor de EVRM-gerelateerde activiteiten van het Comité van Ministers, de Parlementaire Assemblee en het secretariaat-generaal van de Raad van Europa.

14

Wat denkt de regering van de invoering van een sanctiestelsel voor landen die onvoldoende uitvoering geven aan uitspraken van het EHRM?

In de brief van 3 oktober 2011 is aangegeven dat iets gedaan moet worden aan het feit dat 60% van de klachten afkomstig is uit een vijftal landen. Bepaalde maatregelen, zoals de *verplichting* voor die landen om technical assistance programma's te accepteren, zijn daarbij voorgesteld. Het kabinet staat welwillend ten opzichte van de gedachte om te kijken naar verdergaande maatregelen in dit verband, zoals het opleggen van financiële sancties als non-implementatie van een EHRM-uitspraak

¹ Het punt wordt ook gemaakt in het rapport van Marie-Louise Bemelmans-Vidéc, «Guaranteeing the authority and effectiveness of the European Convention on Human Rights» van 4 november 2011 (AS/Jur(2011)44), § 20.

aanleiding is voor een aanzienlijk aantal kloonzaken bij het Hof. Ik wil op deze plaats echter ook meteen een «winstwaarschuwing» afgeven. Het zal niet eenvoudig zijn een dergelijke maatregel aanvaard te krijgen in een intergouvernementele setting als de Raad van Europa waar unanimitéit vereist is.

15

Hoe oordeelt de regering over de verbeteringen inzake de werving en selectie van rechters voor het EHRM?

De benoemingsprocedure van nieuwe rechters in het Hof is getrapd. Een verdragsluitende partij draagt zelf drie kandidaten voor, maar benoeming vindt plaats door de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa (PACE).

De nationale selectieprocedure in Nederland is als volgt. Besluitvorming in de ministerraad gaat vooraf door een openbare vacature en een advies van een comité van drie onafhankelijke leden waarin qualitate qua de President van de Hoge Raad en de vicepresident van de Raad van State zitting hebben. Nederland heeft deelgenomen aan een werkgroep die, na een uitwisseling van «best practices» over de nationale selectieprocedures tussen de lidstaten van de Raad van Europa, richtlijnen heeft opgesteld om de procedures verder te verbeteren.

Met instemming heeft het kabinet kennis genomen van een verdere versterking van de benoemingsprocedure van rechters op Europees niveau. Recentelijk is een zogenaamd «screening panel» ingericht (waarin ook oud-rechters van het Hof zitting hebben) dat kandidaten voor de post van rechter zal beoordelen voordat PACE één van de kandidaten benoemt. Het Comité van Ministers heeft besloten tot een evaluatie van het werk van dit *Advisory Panel* na een periode van drie jaar. Tot op heden oordeelt Nederland positief over de werkzaamheden van dit panel.

16

Hoe is de actuele stand van zaken voor wat betreft de toetreding van de EU tot het EVRM?

Ik verwijs naar het antwoord op vraag 11 van de CDA-fractie.

17

Wat zijn de voornaamste belemmeringen die ervoor zorgen dat de aanvankelijk beloofde snelle en soepele toetreding dreigt te mislukken?

Ik verwijs naar het antwoord op vraag 11 van de CDA-fractie.

18

Welke landen liggen dwars bij een snelle en soepele toetreding? Hoort Nederland daar inmiddels ook bij? Zo ja, waarom? Zo nee, wat onderneemt de regering om dwarsliggers van houding te doen veranderen?

Ik verwijs naar het antwoord op vraag 11 van de CDA-fractie.

De minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten