

BRIEFADVIES

HET EUROPESE HOF VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS
BESCHERMER VAN BURGERLIJKE RECHTEN EN VRIJHEDEN

No. 18, November 2011

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter	Mr. F. Korthals Altes
Vicevoorzitter	Prof.dr. W.J.M. van Genugten
Leden	Mw. mr. L.Y. Goncalves-Ho Kang You Mw. dr. P.C. Plooi-j-van Gorsel Prof.dr. A. de Ruijter Mw. drs. M. Sie Dhian Ho Prof.dr. A. van Staden Lt-gen. b.d. M.L.M. Urlings Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart Prof.dr.ir. J.J.C. Voorhoeve
Secretaris	Drs. T.D.J. Oostenbrink

Postbus 20061
2500 EB DEN HAAG

telefoon 070 - 348 5108/6060
fax 070 - 348 6256
e-mail aiv@minbuza.nl
www.AIV-Advies.nl

Leden Commissie Europese Hof voor de Rechten van de Mens

Voorzitter Mw. mr. W.M.E. Thomassen

Leden Prof.dr. W.J.M. van Genugten
Mr. R. Herrmann
Prof.dr. M.T. Kamminga
Prof.dr. R.A. Lawson
Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart

Secretaris Drs. J. Smallenbroek

Woord vooraf

Sinds de oprichting van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna het Hof) wordt het Hof geconfronteerd met een groeiende werklast. Diverse wijzigingen in de werkwijze van het Hof, met name zoals neergelegd in de protocollen 11 en 14 bij het Europese Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM), hebben daarin tot nu toe onvoldoende verlichting gebracht. De discussies over het functioneren van het Hof, zowel in de lidstaten van de Raad van Europa als in Straatsburg zelf, duren voort. Op 3 oktober 2011 zond de minister van Veiligheid en Justitie, mr. I.W. Opstelten, een brief aan de beide kamers van de Staten-Generaal, waarin de regering haar visie op het Hof heeft gegeven en voorstellen doet voor verbetering van het functioneren van het Hof. Deze brief was aanleiding voor de AIV om een briefadvies op te stellen, gezien de cruciale positie die het Hof inneemt in de rechtsbescherming van ingezetenen van de lidstaten van de Raad van Europa. Het advies is voorbereid door een ad-hoccommissie samengesteld uit leden van de Commissie Mensenrechten met als voorzitter mw. mr. W.M.E. Thomassen en als leden prof.dr. W.J.M. van Genugten, mr. R. Herrmann, prof.dr. M.T. Kamminga, prof.dr. R.A. Lawson en mw. mr. H.M. Verrijn Stuart. Het secretariaat werd gevoerd door drs. J. Smallenbroek.

De AIV heeft dit briefadvies vastgesteld tijdens zijn vergadering op 4 november 2011.

Inleiding

De AIV heeft met belangstelling kennisgenomen van het standpunt van de regering over de hervormingen van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (bijlage I).¹ De regering vreest dat het functioneren van het Hof voor de lange termijn niet afdoende is gewaarborgd vanwege het grote aantal aanhangig gemaakte zaken waardoor een grote werkachterstand is ontstaan. De AIV deelt die zorg, zoals ook eerder in zijn advies 'De Raad van Europa'² uit 2003 is opgemerkt. Een krachtige ondersteuning van het Hof en de pogingen die het Hof onderneemt om zijn taak als Europese beschermer van de mensenrechten zo goed mogelijk waar te maken en zijn werklastproblemen te boven te komen, is ook daarom alleszins op zijn plaats. De regering doet in de brief een aantal voorstellen om verbetering te brengen in deze situatie. De AIV is het eens met de regering dat het subsidiariteitsbeginsel een belangrijke pijler is van het EVRM-systeem. De bescherming van het EVRM moet in de eerste plaats op het nationale niveau worden geboden. Het Hof moet een laatste toevlucht zijn. Voorts onderschrijft de AIV dat in het kader van het terugdringen van de werklast de efficiëntie van de werkprocessen binnen het Hof van groot belang is. Wat betreft de voorlopige maatregelen is de AIV het met de regering eens dat de toepassing van de door het Hof opgestelde *Practice Directions* moet worden ondersteund en dat ernaar gestreefd moet worden om de doorlooptijden van zaken waarin een voorlopige maatregel is getroffen, te verkorten door middel van de procedure van versnelde behandeling. Voorts ondersteunt de AIV de wens van de regering om de procedure rond het treffen van voorlopige maatregelen zodanig te verbeteren, dat de staat de gelegenheid krijgt om tegenspraak te leveren en onderschrijft de AIV het belang van een goede informatievoorziening door het Hof inzake dit soort zaken. Ook onderschrijft de AIV het belang van de door het Hof in het kader van het terugdringen van de werklast getroffen maatregelen, zoals de invoering van de *pilot judgment*-procedure en de intensivering van het toezicht op de naleving van de uitspraken van het Hof in gevallen waarin structurele gebreken in het nationale rechtsstelsel zijn geconstateerd.

Naast deze waardering is er ook een aantal punten van zorg, die de AIV onder de aandacht van de regering wil brengen. Daarbij heeft mede een rol gespeeld dat in het recente maatschappelijke debat kritiek op het Hof is uitgeoefend waarbij soms de essentie van het werk van het Hof in twijfel werd getrokken. Dit advies is primair gewijd aan de punten van zorg die de essentie van het werk van het Hof zouden kunnen bemoeilijken.

Het belang van het Hof

De regering stelt in de brief dat de betekenis van het EVRM voor Europa ontegenzeggelijk groot is. De AIV wil dat graag onderstrepen. Het Hof heeft tot taak in laatste instantie te waken over de naleving van de mensenrechten door de lidstaten van de Raad van Europa. Het gaat niet alleen om het waarborgen van de *rule of law*, maar ook om het zelfstandige belang van de handhaving van de meest wezenlijke en onvervreembare rechten van een ieder, zoals het recht op respect voor het leven, het verbod op marteling en onmenselijke behandeling, het recht om een eigen leven te leiden en een gezin te stichten, de vrijheid van

1 Brief van de minister van Veiligheid en Justitie d.d. 3 oktober 2011 aan de voorzitter van de Eerste Kamer van de Staten-Generaal (32 500 V Y) en aan de voorzitter van de Tweede Kamer van de Staten-Generaal (32 735 nummer 32).

2 Adviesraad Internationale Vraagstukken, 'De Raad van Europa, minder en (nog) beter', advies nummer 33, Den Haag, oktober 2003.

meningsuiting, het recht om te geloven of dat juist niet te doen en het recht op een eerlijk proces. De regering noemt evenwel vooral de functie van het Hof als hefboom in landen in Midden- en Oost-Europa bij de aanpassing van wetgeving en bij de hervorming van nationale justitiële stelsels en zij benadrukt de verankering van rechtsstatelijke beginselen in andere Europese landen dan Nederland. Daarmee dreigt het grote belang van het EVRM en het Hof voor West-Europa en Nederland zelf uit het oog te worden verloren. Het Hof heeft ook in Nederland een belangrijke rol gespeeld en doet dat nog steeds. Voorbeelden daarvan zijn de uitspraken van het Hof tegen Nederland die hebben geleid tot verbetering van de rechtspositie van psychiatrische patiënten die tegen hun wil worden opgenomen, van het recht van journalisten om hun bronnen te beschermen alsmede van het recht op juridische bescherming van afstammingsbanden tussen ouders en kinderen en hun recht om samen te leven.

Het belang van het Hof voor Nederland is tweeledig. Enerzijds heeft het Hof bijgedragen en draagt het nog steeds bij tot de verbetering van de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden van inwoners van Nederland en een ieder die ressorteert onder de Nederlandse rechtsmacht. Daarnaast verlangt het subsidiariteitsbeginsel dat de Nederlandse autoriteiten voorkomen dat een inwoner zich tot het Hof moet wenden. Dat laatste zorgt er mede voor dat in het bestuur, het wetgevingsproces en de rechtspraak voortdurend aandacht moet worden besteed aan de vraag of de naleving van het EVRM voldoende is verzekerd. De jurisprudentie van het Hof vormt een leidraad voor bestuur, wetgever en rechter bij de uitleg van mensenrechtelijke normen. Het belang van het Hof voor Nederland is daarmee onverminderd groot.

Voorlopige maatregelen

De suggestie van de regering dat het toenemende aantal voorlopige maatregelen vooral het gevolg is van de werkachterstand bij het Hof, acht de AIV niet geheel juist. Een voorlopige maatregel is te vergelijken met een voorlopige voorziening die aan de voorzieningenrechter wordt gevraagd vooruitlopend op de hoofdprocedure. Doorgaans gaat het om uitzetting van een asielzoeker naar een land waar deze voor zijn leven vreest en waarbij de voorlopige maatregel al in het eerste stadium van de procedure wordt gevraagd. Het komt de AIV voor dat uit de aard en de toename van het aantal verzochte voorlopige maatregelen veeleer valt op te maken dat vaker dan vroeger asielzoekers zich gedwongen voelen een beroep op het Hof te doen. Overigens is het totaal aantal verzoeken om voorlopige maatregelen de laatste jaren niet sterk gestegen. In 2008 bedroeg dat aantal 3185, in 2009 daalde het aantal tot 2402 om daarna in 2010 weer op te lopen tot 3680.³ In de eerste tien maanden van dit jaar zijn slechts 2220 verzoeken ingediend⁴ en een verdere daling mag worden verwacht als gevolg van de in juli 2011 uitgevaardigde *practice instruction*, waarin het Hof de eisen waaraan een dergelijk verzoek moet voldoen, heeft aangescherpt.

De AIV merkt voorts op dat het aantal verzoeken tot het treffen van een voorlopige maatregel tegen Nederland wel sterk is gegroeid en relatief aan de hoge kant is. Terwijl het aantal klachten dat tegen Nederland wordt ingediend gemiddeld circa één procent van het totaal

3 Zie: <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/91C30C84-EFAF-4979-BBD6-C730D6380196/0/ART_39_TABLEAU_EN.pdf>.

4 Peildatum 18 oktober 2011, gegevens opgevraagd bij het kabinet van de President van het Hof. Voor cijfers tot en met juni 2011 zie: <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/43F2D6A8-8034-4271-9498-AD9EAC707FB6/0/ART_39_TABLEAU_PAR_PAYS_EN.pdf>.

bedraagt, is het aandeel van Nederland in de verzochte voorlopige maatregelen in de periode 2008 tot en met 2010 opgelopen van 1,3 % tot 10 %. In de eerste 10 maanden van 2011 is het aantal verzoeken in absolute zin gedaald tot 224 (op jaarbasis zou dat neerkomen op ongeveer 270), maar het Nederlandse aandeel is ongeveer even hoog als vorig jaar. Van de verzoeken om een voorlopige maatregel tegen Nederland werd bovendien een stijgend aandeel toegewezen, namelijk van 18 % in 2008 naar 45 % in 2010. Echter, in de eerste 10 maanden van 2011 is het percentage toewijzingen gezakt tot 14.⁵ Gelet op het subsidiaire karakter van het Hof – door de regering terecht onderstreept – rijst de vraag of op nationaal niveau het beleid en de procedures waarin een asielzoeker zich kan verzetten tegen uitzetting voldoende Straatsburg-*proof* zijn. De AIV acht nader onderzoek naar de oorzaken van het relatief grote aantal verzoeken en toewijzingen tegen Nederland op zijn plaats, niet alleen in het belang van de rechtsbescherming van asielzoekers, maar ook in het belang van het terugdringen van de werklast van het Hof. Zonder nader onderzoek lijken de voorstellen van de regering om de procedure rond de voorlopige maatregelen te verbeteren onvoldoende te zijn.

Subsidiariteit

De regering benadrukt het subsidiaire karakter van het Hof. Daarbij spreekt zij over het subsidiaire karakter van het EVRM. Dat laatste gebeurt naar het oordeel van de AIV ten onrechte. Het EVRM heeft geenszins een subsidiair karakter, integendeel. Het bevat de mensenrechten die als universeel gelden en ten aanzien waarvan Europa op zich heeft genomen deze na te leven en te beschermen. Wel heeft het Hof, als Europese toezichthouder, een subsidiair karakter in die zin, dat de bedoeling van het EVRM is dat de staten zelf voor de naleving ervan zorgen en dat pas, indien een klager in eigen land geen gehoor krijgt, de klager door het Hof wordt ontvangen.

De regering is van oordeel dat Nederland zijn eigen beschermende taak voldoende vervult: 'Enerzijds impliceert het beginsel van subsidiariteit de noodzaak om het EVRM-acquis op nationaal niveau afdoende te beschermen. De Regering is van oordeel dat in de Nederlandse rechtsorde wordt voldaan aan deze verplichting'. In het kader van de bespreking van de voorlopige maatregelen tegen Nederland heeft de AIV hierbij al een kanttekening geplaatst. Daarnaast moet worden bedacht dat het EVRM wordt toegepast in steeds wisselende maatschappelijke omstandigheden. Waar vandaag bijvoorbeeld het recht op privacybescherming voldoende lijkt te worden gewaarborgd, kunnen toekomstige technologische ontwikkelingen die bescherming onder druk zetten en leiden tot nieuwe afwegingen van alle betrokken belangen. Het is niet mogelijk van tevoren uit te sluiten dat nieuwe regelingen fundamentele rechten en vrijheden onder druk zetten. Zeer onlangs is Nederland veroordeeld omdat de toepassing van het nog niet zo lang geleden ingevoerde verlofstelsel in strafzaken (artikel 410a Sv.) in de desbetreffende zaak in strijd werd geacht met artikel 6 lid 1 in samenhang met artikel 6 lid 3 onder c EVRM.⁶ De concrete casuspositie was door de wetgever ongetwijfeld niet voorzien. Het zal in een steeds veranderende samenleving mogelijk blijven dat een Nederlandse burger zodanig in de knel komt, dat hij in eigen land geen gehoor krijgt, een beroep doet op het Hof en het Hof aan zijn kant vindt. Het blijft steeds nodig om kritisch te onderzoeken of in de eigen nationale

5 Peildatum 18 oktober 2011, gegevens opgevraagd bij het kabinet van de President van het Hof. Voor cijfers tot en met juni 2011 zie: <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/43F2D6A8-8034-4271-9498-AD9EAC707FB6/O/ART_39_TABLEAU_PAR_PAYS_EN.pdf>.

6 EHRM, 22 februari 2011, Lalmahomed t. Nederland, no. 26036/08 (Sect. 3).

regelingen en procedures een voldoende bescherming van mensenrechten is ingebouwd zodat de deur naar Straatsburg niet open hoeft. Een dergelijke kritische blik op nationale besluiten en regelingen geeft vorm aan het subsidiariteitsbeginsel en kan een bijdrage leveren aan de vermindering van de werklast van het Hof.

De jurisprudentie van het Hof

De AIV plaatst een kanttekening bij de opmerkingen van de regering over de kwaliteit van de jurisprudentie van het Hof. De jurisprudentie van het Hof moet duidelijk en consistent zijn, het Hof dient in beginsel niet af te wijken van precedentes, en moet, indien het in uitzonderlijke omstandigheden wel 'om gaat', de redenen hiervoor duidelijk uiteenzetten. Bovendien is in de toewijzing van de billijke genoegdoening ex artikel 41 EVRM consistentie noodzakelijk, aldus de regering, die een en ander onder de aandacht van het Hof zal brengen. Het belang van deze uitgangspunten staat buiten kijf. Deze opmerkingen en het voornemen de aandacht van het Hof hiervoor te vragen wekken echter de indruk dat de regering meent dat het Hof deze belangrijke uitgangspunten onvoldoende onder ogen ziet en dat het Hof te weinig doet om waar nodig maatregelen te nemen en instrumenten te creëren om problemen op te lossen en te voorkomen. Een en ander wordt in de brief helaas niet geconcretiseerd en de AIV vreest dat dergelijke kritiek zonder nadere onderbouwing geen bijdrage zal leveren aan het doel dat de regering voor ogen staat, namelijk te verzekeren dat het Hof goed functioneert.

Voorts meent de regering, die zich daarbij beroept op het beginsel van subsidiariteit, dat het Hof in beginsel geen feiten zou moeten laten meewegen die dateren van na afronding van de nationale gerechtelijke procedure en dat het Hof in beginsel de waardering van feiten of de belangenafweging van een nationale (gerechtelijke) autoriteit dient te respecteren, tenzij deze kennelijk onredelijk is. Wat betreft het meewegen van nieuwe feiten ondersteunt de AIV het uitgangspunt dat de vaststelling van feiten in beginsel moet worden overgelaten aan de nationale rechter. Blijkens de jurisprudentie is dat ook het uitgangspunt van het Hof. Dat laatste lijdt echter uitzondering indien het gaat om de absolute mensenrechten, het recht op leven (artikel 2) en het verbod van marteling en onmenselijke of vernederende behandeling (artikel 3). In die gevallen acht het Hof zich niet gebonden aan de feitenvaststelling door de nationale autoriteiten.⁷ In dit soort gevallen kan het meewegen van nieuwe feiten en omstandigheden overigens ook in het voordeel van de verweervoerende staat werken, namelijk als de situatie in het land van herkomst in de tussentijd is verbeterd. Zo heeft het Hof in 2004 – mede op grond van een dergelijke verbetering – geoordeeld dat het EVRM niet in de weg stond aan de uitzetting door Nederland van asielzoekers naar Sri Lanka.⁸ Het oordeel over de vraag of het in zaken betreffende de genoemde absolute mensenrechten noodzakelijk en gewenst is nieuwe feiten en omstandigheden mee te wegen, dient naar het oordeel van de AIV aan het Hof te zijn voorbehouden en onder zijn verantwoordelijkheid te vallen, teneinde het Hof in staat te stellen op onafhankelijke wijze te beoordelen of sprake is van een schending van mensenrechten.

7 EHRM, 4 december 1995, Ribitsch t. Oostenrijk, no. 18896/91, 336.

8 EHRM, 17 februari 2004, Venkadajalasarma t. Nederland, no. 58510/00 (Sect. 2), in r.o. 67: '... the Court cannot ignore the very real progress that has been made which has led to a substantial relaxation of the previously precarious situation of Tamils arriving or staying in Colombo, as confirmed by the most recent country report compiled on Sri Lanka by the Netherlands Ministry of Foreign Affairs...'

De opmerking dat het Hof in beginsel de belangenafweging van een nationale (gerechtelijke) autoriteit dient te respecteren, tenzij deze kennelijk onredelijk is, getuigt naar de mening van de AIV van onvoldoende afstand tot de onafhankelijke rechter. Het is immers bij uitstek de taak van het Hof om uit te maken of de belangenafweging op het nationale niveau zodanig is uitgevallen dat de fundamentele rechten of vrijheden van een burger zijn geschaad. Daarbij laat het Hof aan nationale instanties wel degelijk een redelijke waarderingsvrijheid (*margin of appreciation*), maar legt het als grens aan dat de belangenafweging niet beneden een minimale standaard van mensenrechtenbescherming mag komen. Het uitleggen van het EVRM en het handhaven van deze minimumstandaarden behoort tot de taak die ingevolge het EVRM aan het Hof is opgedragen.

De AIV ziet in de beschouwingen van de regering over het beginsel van subsidiariteit aanleiding om te benadrukken dat het beginsel van subsidiariteit, hier in relatie tot de jurisprudentie van het Hof, niet betekent dat het Hof bij zijn oordeel over de vraag of de Verdragsrechten zijn geschonden gebonden is aan het oordeel van de nationale autoriteiten. Het is juist de bedoeling van het EVRM dat het Hof in onafhankelijkheid van die autoriteiten tot zijn conclusie komt.

De AIV wil er in dit verband nog op wijzen dat staten in elke procedure voor het Hof een grote invloed hebben op de wijze waarop de feiten door het Hof worden vastgesteld alsook op de afwegingen die het Hof in een concrete zaak maakt. Staten krijgen immers ruim de gelegenheid schriftelijk hun standpunt, de context, de nationale jurisprudentie en de op het spel staande belangen uiteen te zetten en kunnen in belangrijke zaken een en ander mondeling toelichten. De individuele staten hebben op deze wijze een grote invloed op de kwaliteit van de beslissingen van het Hof.

De AIV wijst er verder op dat de regering het uitgangspunt van de subsidiariteit niet helemaal consequent lijkt te hanteren. Terwijl zij in de onderhavige brief het Hof oproept zijn subsidiaire rol tot zijn recht te laten komen en meer over te laten aan de nationale autoriteiten, legt de regering in de SGP-zaak een uitspraak van de hoogste nationale rechter over het EVRM vooralsnog naast zich neer totdat het Hof hierover zijn oordeel heeft gegeven.⁹ Dit staat haaks op het uitgangspunt dat de nationale autoriteiten zelf de mensenrechten moeten waarborgen en dat het Hof een subsidiaire rol heeft.

De rol van het Comité van Ministers

In het regeringsstandpunt wordt gewag gemaakt van de rol van het Comité van Ministers. Naar het oordeel van de AIV is een meer actieve rol van het Comité van groot belang. Waar in de brief wordt gepleit voor een actieve rol van het Comité van Ministers rijst evenwel de vraag op welke onderdelen het Comité van Ministers actiever zou moeten worden.¹⁰ Dat wordt in de brief niet aangegeven en kan daarom tot misverstanden aanleiding geven. Immers, hoewel een gezonde dynamiek tussen het Hof en de lidstaten van de Raad van Europa onmisbaar is, heeft het Hof vooral tot opdracht zich onafhankelijk van die staten een oordeel te vormen over de vraag of in een voorgelegde zaak de mensenrechten zijn gerespecteerd. Als een individu bij het Hof gelijk krijgt en de staat waar deze verblijft in

9 Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 8 april 2011, 28481 nr. 8.

10 Zie ook Adviesraad Internationale Vraagstukken, 'De Raad van Europa, minder en (nog) beter', advies nummer 33, Den Haag oktober 2003.

het ongelijk wordt gesteld, zal de staat daar niet altijd blij mee zijn. Dit is inherent aan het gekozen beschermingssysteem. Het Hof is in zekere zin de criticus van de macht en moet dat blijven. Voorkomen moet worden dat door het Comité van Ministers aanwijzingen aan het Hof worden geformuleerd die op gespannen voet staan met deze door het EVRM aan het Hof opgedragen onafhankelijke oordeelsvorming, zoals aanwijzingen over de interpretatie van het EVRM en de *margin of appreciation*.

Intussen wenst de AIV de aandacht te vestigen op een beleidsterrein waar een actieve rol van het Comité van Ministers en van Nederland binnen het Comité van Ministers cruciaal is. Op grond van artikel 46 EVRM is het Comité van Ministers belast met het toezicht op de tenuitvoerlegging van de arresten van het Hof. Het is van groot belang dat lidstaten bereid zijn elkaar tijdens de bijeenkomsten van het Comité van Ministers specifiek gewijd aan mensenrechten aan te spreken op de correcte implementatie van arresten van het Hof. Dat zal in de praktijk lang niet altijd nodig zijn; men mag ervan uitgaan dat de lidstaten de uit het EVRM voortvloeiende verplichtingen – zoals deze naar voren kunnen komen in een veroordeling van het Hof – loyaal ten uitvoer te leggen. Maar dit laat onverlet dat het voor het goed functioneren van het systeem van belang is dat lidstaten een actieve rol spelen en bereid zijn waar nodig druk uit te oefenen op lidstaten die bijvoorbeeld talmen met de aanpassing van hun wetgeving. Dat laatste geldt niet alleen voor Midden- en Oost-Europese landen, maar bijvoorbeeld ook voor landen als Italië en het Verenigd Koninkrijk.¹¹

De toegang tot het Hof

Het individuele klachtrecht is een wezenlijk kenmerk van het EVRM-systeem van mensenrechtenbescherming. Daarbij past een laagdrempelige toegang tot het Hof. De drempels die de regering aan de toegang tot het Hof wil opwerpen vormen naar het oordeel van de AIV een bedreiging van het individuele klachtrecht en zijn daarom onwenselijk. Oplossingen voor de werklust moeten in de opvatting van de AIV bij voorkeur worden gezocht in het mogelijk verbeteren van de efficiency van de verwerking van de vele ongegronde klachten en van de werkprocessen. Bij het doen van voorstellen om de werklust van het Hof terug te dringen zal naar het oordeel van de AIV steeds centraal moeten staan dat het niet om gewone juridische procedures gaat maar om procedures, waarbij het gaat om de vraag of mensenrechten van klagers geschonden zijn. De onbelemmerde toegang tot het Hof is daarbij van groot belang.

De regering spreekt zich uit voor de invoering van een nieuw filtermechanisme, erop neerkomende dat de filterwerkzaamheden zouden worden verricht door leden van de griffie. De AIV onderschrijft het uitgangspunt dat voor het grote aantal ongegronde klachten een goed filtermechanisme nodig is. In dit verband zijn door het Hof zelf al vele maatregelen getroffen. Door de inwerkingtreding van het 14^e Protocol bij het EVRM is de mogelijkheid geïntroduceerd om kennelijk ongegronde klachten af te laten doen door een enkelvoudige rechter. Of verdergaande filtermechanismen nodig zijn zal mede moeten afhangen van de resultaten die de invoering van deze *unus iudex* oplevert. Elk filtermechanisme zal volgens de AIV evenwel moeten voldoen aan de eisen van onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak. Ook al spelen leden van de griffie nog zo'n belangrijke rol in de voorbereiding van rechterlijke beslissingen, de eindverantwoordelijkheid voor die beslissingen dient bij de rechter te berusten.

11. EHRM, 6 oktober 2005, Hirst t. Verenigd Koninkrijk (no. 2) [GC], no. 74025/01, 2005-IX.

Over drie voorstellen om de toegang tot het Hof te beperken wil de AIV zijn zorg uitspreken. Het betreft het beboeten van klagers die meermalen een kennelijk ongegronde klacht indienen, het nemen van (disciplinaire) maatregelen tegen advocaten in situaties die gekwalificeerd moeten worden als misbruik van recht en de invoering van een griffierecht.

Het eerste voorstel vormt een bedreiging voor het individuele klachtrecht. Een klager die meent dat zijn fundamentele rechten zijn geschonden, heeft het recht zich te beklagen. Het zal voor een individuele klager vaak moeilijk zo niet ondoenlijk zijn een inschatting te maken van de kansen op succes. Of een klacht gegrond is staat niet ter beoordeling aan de klager, maar aan het Hof. De klager heeft geen controle over de uitkomst van het proces en kan het risico een boete opgelegd te krijgen alleen vermijden door geen klacht in te dienen.

Voorts meent de AIV dat het bedreigen van advocaten met (disciplinaire) maatregelen een onjuist en oneigenlijk middel is om de werklast van het Hof te verminderen. Een dergelijke dreiging zou advocaten kunnen afhouden van het bijstaan van degene die in volle overtuiging meent dat zijn of haar fundamentele rechten zijn miskend. Daarbij moet ook voor ogen worden gehouden dat een dergelijke maatregel niet alleen in Nederland, maar in elk van de 47 lidstaten van de Raad van Europa zou worden doorgevoerd. De kans dat de autoriteiten in sommige van deze lidstaten van deze nieuwe regeling gebruik zouden maken om advocaten de mond te snoeren, is bepaald niet denkbeeldig. De voorgestelde maatregel zou advocaten terughoudend kunnen maken en de toegang tot het Hof voor individuele klagers op onverantwoorde wijze kunnen beperken, zeker als ook wordt overwogen om verplichte procesvertegenwoordiging in te voeren. Ook zonder disciplinaire maatregelen kunnen advocaten worden gewezen op hun verantwoordelijkheid het systeem niet nodeloos te belasten. De AIV gaat ervan uit dat binnen het bestaande Nederlandse tuchtrecht voldoende waarborgen zijn gelegen en dat het dus niet nodig is met aanvullende tuchtrechtelijk te handhaven regels te komen.¹²

Ten aanzien van het derde voorstel – het invoeren van griffierecht – is de AIV van mening dat het invoeren van griffierecht de toegang tot het Hof voor met name de meest kwetsbare personen zoals gevangenen en asielzoekers, maar ook voor vertegenwoordigers van bijvoorbeeld het midden- of kleinbedrijf, niet zal mogen beperken en dat voor on- en minvermogenden een vrijstelling zal gelden, zoals die ook in ons land bestaat. Hierbij merkt de AIV nog op dat de regering bij haar voorstel tot het invoeren van griffierecht zich op het standpunt stelt dat, gezien de grote verschillen in levensstandaard tussen de verdragsluitende partijen, differentiatie van griffierechten naar land nodig zal zijn. Dat zal naar alle waarschijnlijkheid leiden tot hoge administratieve kosten. Dat maakt een nadere afweging nodig of de administratieve kosten van inning wel opwegen tegen het beoogde doel.

Toetreding van de EU tot het EVRM

Het Verdrag van Lissabon voorziet erin dat de Europese Unie zal toetreden tot het EVRM. Bij eerdere gelegenheden toonde zowel de Staten-Generaal als de regering zich voorstander

¹² Artikel 46 Advocatenwet: De advocaten zijn aan tuchtrechtspraak onderworpen ter zake van enig handelen of nalaten in strijd met de zorg die zij als advocaat behoren te betrachten ten opzichte van degenen wier belangen zij als zodanig behartigen of behoren te behartigen, ter zake van inbreuken op de verordeningen van de Nederlandse orde en ter zake van enig handelen of nalaten dat een behoorlijk advocaat niet betaamt. Deze tuchtrechtspraak wordt uitgeoefend in eerste aanleg door de raden van discipline en in hoger beroep, tevens in hoogste ressort, door het hof van discipline.

van een dergelijke toetreding, die een lacune in de Europese rechtsbescherming zal dichten. Nu bepleit de regering in de voorliggende notitie dat de voorwaarden voor toetreding van de EU 'zo nauwkeurig en gedetailleerd mogelijk worden uitgewerkt'. De vraag is waarom er op dit moment, na afronding van de onderhandelingen tussen de Unie en de Raad van Europa, nog behoefte aan een grote mate van detaillering zou bestaan. De voorwaarden die de regering in haar notitie noemt, zijn ofwel vastgelegd in bestaande teksten, ofwel al geruime tijd voorwerp van consensus in het onderhandelingsproces. Het wordt in de notitie niet duidelijk op welke punten de regering nu nog een verdere detaillering noodzakelijk acht. Evenmin wordt duidelijk welke elementen van de – nog vast te stellen – interne EU-regels zo belangrijk zijn dat Nederland zijn goedkeuring van het toetredingsakkoord zelf daarvan afhankelijk zou moeten stellen. Alles afwegend, adviseert de AIV de regering in dit dossier dan ook vast te houden aan de eerder ingezette lijn en het toetredingsproces onverkort te steunen.

Vergaderjaar 2011–2012

32 735

Mensenrechten in het buitenlands beleid

Nr. 32

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 oktober 2011

Op 14 april 2011 verzocht de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie van de Tweede Kamer om informatie over de positie die Nederland tijdens de ministeriële conferentie te Izmir, waar het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is besproken, heeft ingenomen ten aanzien van de werkwijze van het Hof, de «margin of appreciation» van nationale staten en de toetreding van de Europese Unie tot het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden. Op 19 april 2011 heeft de minister van Buitenlandse Zaken tijdens de Algemene Europese Beschouwingen een uitgebreider kabinetsstandpunt terzake toegezegd aan de Eerste Kamer. Een zelfde toezegging deed de minister van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer tijdens het Algemeen Overleg van 14 juni 2011. Tevens kan worden gewezen op een tweetal aangenomen moties in de Eerste Kamer aangaande dit onderwerp: de motie van het lid Bemelmans-Vidéc c.s. (EK 32 500 V, B) en de motie van het lid Engels c.s. (EK 32 500, O). In aanvulling daarop kan worden gewezen op een tweetal aangehouden moties in de Tweede Kamer: de motie van de leden Çörüz en Omtzigt (TK 32 500 VI, nr. 29) en de motie van het lid Voordewind (TK 32 735, nr. 11). Met deze brief wil ik u, mede namens de minister van Buitenlandse Zaken, nader informeren over het kabinetsstandpunt inzake de hervormingen van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna «EHRM» of «het Hof») en de toetreding van de Europese Unie tot het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (hierna «EVRM» of «het Verdrag»).

Aanleiding

Ontegenzeggelijk is de betekenis van het EVRM voor Europa groot. Het Hof fungeert met name in landen in Midden- en Oost Europa vaak als hefboom bij de aanpassing van wetgeving en bij de hervorming van nationale justitiële stelsels. Het Hof is een belangrijke katalysator geweest voor een goede borging van de rechtsstaat in heel Europa en moet deze rol blijven vervullen. Hierbij dient te worden bedacht dat een stevige verankering van rechtsstatelijke beginselen in andere Europese landen

ook in het (economisch) belang van Nederland is. Ook met het oog op de aanstaande toetreding van de Europese Unie tot het EVRM is het in het belang van Nederland te verzekeren dat het EHRM goed functioneert.

Op basis van de huidige situatie vreest de Regering dat het functioneren van het Hof voor de lange termijn niet afdoende is geborgd vanwege het grote aantal aanhangig gemaakte zaken waardoor een grote werkachterstand is ontstaan en waardoor in een toenemend aantal gevallen voorlopige maatregelen (*interim measures*) worden getroffen.

Voor zaken tegen Nederland gaat dit algemene beeld niet volledig op. Op dit moment zijn er bij het Hof iets meer dan 1500 zaken tegen Nederland aanhangig (hetgeen overeenkomt met 1% van het totale aantal klachten in Straatsburg). Statistieken uit voorgaande jaren laten zien dat het overgrote merendeel van deze klachten (meer dan 90%) door het Hof kennelijk ongegrond dan wel op andere gronden niet-ontvankelijk wordt verklaard. Sinds 1 januari 2007 is Nederland in tien zaken veroordeeld door het Hof. Nederland bevindt zich daarmee qua aantal geconstateerde schendingen op gelijke voet met San Marino. De geconstateerde schendingen hebben voornamelijk betrekking op het straf(proces)recht en het vreemdelingenrecht. De laatste schending op het terrein van sociale zekerheidswetgeving is een kleine tien jaar geleden. Ook wat betreft de oplegging van voorlopige maatregelen dient het bovengeschetste beeld voor Nederland te worden genuanceerd: tot nu toe zijn in 2011 door Nederlandse advocaten iets meer dan 140 verzoeken tot oplegging van een voorlopige maatregel ingediend bij het EHRM, waarvan er acht zijn toegewezen (iets meer dan 5% van het totale aantal verzoeken). Ten slotte blijkt uit cijfers dat op dit moment in acht Nederlandse zaken de implementatie van de uitspraak door het Comité van Ministers wordt gecontroleerd, hetgeen overeenkomt met 0,11% van het totaal aantal bij het Comité aanhangige zaken. Dit politieke besluitvormingsorgaan is onder meer belast met het monitoren van de naleving van Hofuitspraken en bespreekt een aantal keer per jaar plenair de naleving van zaken soms met een hoog politiek-gevoelig karakter, zoals bijvoorbeeld de Britse zaak Hirst over het ontnemen van stemrecht aan gedetineerden.

Ondanks deze statistieken voor de Nederlandse zaken bij het EHRM acht de Regering het haar constitutionele opdracht (artikel 90 Grondwet) en haar taak als verdragsstaat (artikel 1 EVRM) om een actieve rol te spelen in de onderhandelingen om de toekomst van het Hof op de lange termijn zeker te stellen. Temeer daar de doorwerking van uitspraken van het Hof in de Nederlandse rechtsorde niet beperkt is tot uitspraken die gericht zijn tegen Nederland zelf.

Deze hervormingen moeten een oplossing bieden voor de grote achterstanden in de behandeling van zaken, zodat het Hof zich kan blijven richten op hoofdzaken. Tevens vormen deze hervormingen een gelegenheid om de kwaliteit van uitspraken van het Hof te waarborgen. De inzet van de Regering in het zogenaamde «post-Interlaken proces», waarvan de ministeriële conferentie in Izmir deel uitmaakt, is dienovereenkomstig gericht op een aantal pijlers: (a) verankering van het beginsel van subsidiariteit, (b) efficiëntie van de werkprocessen binnen het Hof, (c) versterking van de institutionele inbedding van het Hof, (d) borging van de kwaliteit van de jurisprudentie, (e) reflectie inzake de huidige laagdrempelige toegang tot het Hof en (f) nadruk op meer «country specific solutions». Deze aspecten zullen hieronder nader worden toegelicht. Ten slotte zal een kabinetsvisie worden gegeven op de toetreding van de Europese Unie tot het EVRM.

Verankering van het beginsel van subsidiariteit

Het EHRM is een subsidiair mechanisme in aanvulling op de mensenrechtelijke bescherming die primair op nationaal niveau wordt geboden. Dit subsidiaire karakter van het Verdrag komt op meerdere plekken in de bepalingen van het Verdrag tot uitdrukking. Zo moet een klager alle nationale rechtsmiddelen hebben uitgeput voordat hij zich kan wenden tot het Hof. Ook het Hof zelf heeft in zijn jurisprudentie uitdrukking gegeven aan het beginsel van subsidiariteit door de zogenaamde «*margin of appreciation*» doctrine. Deze door het Hof zelf ontwikkelde doctrine houdt in dat verdragsluitende partijen een zekere beleidsdiscretie wordt gelaten hoe men de in het Verdrag neergelegde rechten en vrijheden garandeert op nationaal niveau. Het is immers niet de taak van het Hof om de wetgeving van de diverse verdragsluitende partijen te harmoniseren. Het Hof erkent deze beleidsdiscretie bij nagenoeg 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 beginsel van subsidiariteit geeft zodoende uitdrukking aan de gedeelde verantwoordelijkheid van staten en Hof om de rechten in het Verdrag te verzekeren.

Enerzijds impliceert het beginsel van subsidiariteit de noodzaak om het EVRM-acquis op nationaal niveau afdoende te beschermen. De Regering is van oordeel dat in de Nederlandse rechtsorde wordt voldaan aan deze verplichting. Niet alleen in het wetgevingsproces (te denken valt aan de uit de Aanwijzingen voor de Regelgeving voortvloeiende verplichting om in een memorie van toelichting stil te staan bij de verenigbaarheid van een wetsvoorstel met de bepalingen van het EVRM), maar ook in de rechtspraak, de beschikbaarheid van nationale rechtsmiddelen en de diverse juridische opleidingen. Verdere versterking van deze nationale mechanismen is beoogd met de oprichting van het College voor de Rechten van de Mens, zoals voorzien in het daartoe strekkende wetsvoorstel dat thans aanhangig is bij de Eerste Kamer. Waar elders in Europa dergelijke nationale mechanismen ontbreken of niet voldoende voorhanden zijn, dient versterking van deze nationale mechanismen ter hand te worden genomen waar mogelijk ondersteund door EU-initiatieven.

Anderzijds impliceert het beginsel van subsidiariteit dat ook het Hof waakzaam moet blijven om de subsidiaire rol die het Hof eigen is volledig tot zijn recht te laten komen. Zo zou het Hof in beginsel geen feiten moeten laten meewegen die dateren van na afronding van de nationale gerechtelijke procedure. Nationale gerechten hebben in dat geval immers nog niet de kans gehad zich uit te laten over deze feiten. Tevens zou het Hof in beginsel de waardering van feiten of de belangenafweging van een nationale (gerechtelijke) autoriteit dienen te respecteren, tenzij deze kennelijk onredelijk is. De wijze waarop EVRM-rechten worden gegarandeerd in diverse landen kan verschillen, hetgeen ook logisch is in het licht van de sociaal-economische, politieke en juridische verschillen die bestaan in de 47 verdragsluitende partijen bij het EVRM. De Regering zal deze boodschap blijven uitdragen richting het Hof in voorkomende aanhangige procedures, interventies of andere verklaringen, en daarbij optrekken met andere gelijkgezinde landen in het Comité van Ministers.

Het Hof kan tevens uitdrukking geven aan zijn subsidiaire rol door bestaande ontvankelijkheidsvoorwaarden strikt te interpreteren en toe te passen. 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. Deze voorwaarde moet nog tot ontwikkeling komen in de Straatsburgse

jurisprudentie. De Regering is van oordeel dat het Hof deze «de minimis» jurisprudentie verder zou kunnen ontwikkelen dan tot op de dag van vandaag is gebeurd. Dit standpunt wordt momenteel door de regering uitgedragen in de lopende onderhandelingen in het post-Interlaken proces.

Efficiënte werkprocessen binnen het Hof

Het is evident dat de werklast van het Hof noopt tot een verdere stroomlijning van de werkprocessen bij de afwikkeling van klachten. In dit verband dienen diverse aspecten te worden onderscheiden: (a) de afwikkeling van voorlopige maatregelen door het Hof, (b) het filteren van klaagschriften, (c) de aanpak van repetitieve klachten, en (d) de introductie van een meer flexibel instrument om werkprocessen in de toekomst te wijzigen.

Voorlopige maatregelen

Het Hof heeft de mogelijkheid indien onherstelbare schade dreigt voor een klager een bevroeringsmaatregel op te leggen. Een dergelijke maatregel kan worden opgelegd in een individuele zaak, maar kan ook, doordat het Hof deze van een zekere motivering voorziet, een meer generiek effect hebben. In het laatste geval geeft het Hof aan dat elke casus die voldoet aan door het Hof gestelde voorwaarden onder de werkingssfeer van de voorlopige maatregel valt. Voorlopige maatregelen zijn juridisch bindend voor de Verdragspartij waartegen de maatregel is gericht. Een veel voorkomend voorbeeld van een opgelegde voorlopige maatregel is een tijdelijk verbod van uitzetting van een of meer perso(o)nen, in weerwil van het voornemen van de gedaagde staat. Het Hof maakt in de praktijk alleen van deze mogelijkheid gebruik indien de klager mogelijk bedreigd wordt met dood of onmenselijke behandeling. De maatregel geeft geen inhoudelijk oordeel over de merites van de zaak, maar schort uitzettingshandelingen op totdat het Hof zich heeft kunnen buigen over de merites van de zaak. Aldus zijn voorlopige maatregelen tijdelijke bevroeringsmaatregelen en geen «uitspraken» van het Hof. Het bovenstaande laat onverlet dat het Hof alleen zal overgaan tot oplegging van een voorlopige maatregel nadat het klaagschrift is bestudeerd en het Hof van oordeel is dat *prima facie* aangetoond is dat daadwerkelijk onherstelbare schade dreigt.

Hierboven is geschetst dat het aantal verzoeken om een voorlopige maatregel op te leggen drastisch is toegenomen. Om die reden is de Regering van oordeel dat het instrument nader gereguleerd dient te worden, mede aan de hand van de opgedane ervaringen in de afgelopen jaren. De Regering heeft daarbij met instemming kennis genomen van de actualisering van de zogenaamde *Practice Directions* ten behoeve van klagers en hun gemachtigden van 28 juli 2011. Nadere regulering zou op het volgende betrekking kunnen hebben:

- *Doorlooptijden van aanhangige EHRM-zaken na oplegging van een voorlopige maatregel verkorten*
In de praktijk duurt het geruime tijd voordat het Hof toekomt aan het geven van een inhoudelijk oordeel in zaken waarin een voorlopige maatregel is opgelegd. Dit kan in het belang zijn van de klager en deze situatie heeft daardoor een aanzuigende werking. Het verdient aanbeveling dat het Hof standaard toepassing geeft aan Procedureregule 41 van zijn Procesreglement (procedure van versnelde behandeling) indien het een voorlopige maatregel heeft opgelegd. De procedure onder Regel 41 zou dan gekoppeld moeten worden aan een vaste termijn van bijvoorbeeld zes maanden.

- *Mechanisme voor een staat om een opgelegde voorlopige maatregel te betwisten*
In de huidige praktijk geschiedt oplegging van een voorlopige maatregel niet altijd op basis van een procedure op tegenspraak (hoor/wederhoor). Derhalve wordt voorgesteld om een mechanisme op te nemen waardoor een staat de gelegenheid krijgt een opgelegde voorlopige maatregel te betwisten zodat het Hof kennis kan nemen van bij de lidstaat berustende informatie. De Regering heeft met instemming kennis genomen van de tijdens een bezoek van de minister van Veiligheid en Justitie aan het EHRM getoonde bereidheid van het Hof om een dergelijk systeem in de toekomst in te voeren.
- *Het EHRM moet zich vergewissen dat een verzoek tot oplegging van een voorlopige maatregel geschiedt met toestemming van de klager*
Het Hof dient zich ervan te vergewissen dat een klacht of verzoek om oplegging van een voorlopige maatregel wordt ingediend met toestemming van de klager en niet op eigen initiatief van de advocaat. Dit betekent dat de advocaat een ondertekende toestemmingsverklaring van recente datum moet kunnen overleggen.
- *Verbeterde communicatie tussen Hof en staten inzake voorlopige maatregelen*
In de praktijk schort het van tijd tot tijd aan eenduidige communicatie inzake voorlopige maatregelen. Zowel voor de met uitzetting van vreemdelingen belaste uitvoeringsdiensten als voor de (gemachtigden van) klagers, welke laatsten immers een inschatting moeten kunnen maken of het indienen van een verzoek om oplegging van een voorlopige maatregel kansrijk zal zijn, is het van belang dat de informatievoorziening inzake voorlopige maatregelen verder wordt verbeterd. De Regering heeft met instemming kennisgenomen van het feit dat het Hof naar aanleiding van een bezoek van de minister van Veiligheid & Justitie heeft 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.
- *Garanderen van coherentie in de oplegging van voorlopige maatregelen*
De Regering heeft met instemming kennis genomen van een recent initiatief van het Hof om de werkprocessen binnen de griffie van het Hof terzake te centraliseren. Hierdoor zal het eenvoudiger zijn om een consistent beleid te voeren en om alle relevante informatie te centraliseren.

Filterwerkzaamheden: welk gremium binnen het Hof handelt welk soort zaken af?

Hiervoor is reeds aangegeven dat meer dan 90% van de in Straatsburg ingediende zaken kennelijk ongegrond dan wel niet-ontvankelijk wordt verklaard. In het in 2010 in werking getreden Protocol nr. 14 bij het EVRM is de mogelijkheid geïntroduceerd om deze zaken af te laten doen door een enkelvoudige rechter. Desalniettemin is de Regering van oordeel dat moet worden nagedacht over de invoering van een nieuw filtermechanisme om het Hof in staat te stellen zo efficiënt mogelijk deze zaken af te doen. Meerdere landen opteren voor de introductie van een nieuwe categorie rechters die dergelijke filterwerkzaamheden zouden moeten verrichten. De regering heeft echter een voorkeur om dergelijke werkzaamheden te laten verrichten door specifiek aangewezen leden van de griffie.

Aanpak van repetitieve klachten

Momenteel zijn ongeveer 150 000 zaken aanhangig bij het Hof. Van de zijde van het Hof is aangegeven dat om en nabij 90 000 zaken niet-ontvankelijk respectievelijk kennelijk ongegrond zullen worden verklaard. De reden dat deze zaken niet reeds zijn afgedaan heeft te maken met een gebrek aan capaciteit aan de zijde van het Hof. Van de resterende 60 000 zaken zijn rond de 30 000 zaken zogenaamde kloonzaken/repetitieve klachten, waarbij de klacht identiek is aan een zaak waarin het Hof reeds een schending van het Verdrag heeft geconstateerd. De effectieve aanpak van deze kloonzaken vergt afzonderlijke oplossingen:

- de Regering heeft met instemming kennis genomen van het feit dat het Hof zelf reeds in het Procesreglement de nodige maatregelen heeft genomen door opname van de zogenaamde «pilot judgment procedure» (de op 1 april jl. ingevoerde Regel 61), waarbij het Hof één principiële uitspraak doet die vervolgens toegepast kan worden in de vele identieke klachten die eveneens aanhangig zijn bij het Hof;
- de Regering heeft eveneens met instemming kennis genomen van een recente wijziging in de wijze waarop toezicht wordt gehouden op de tenuitvoerlegging van uitspraken van het Hof, waardoor meer aandacht wordt geschonken aan de bestrijding van geconstateerde structurele gebreken in het nationale rechtsstelsel;
- verder zal bekeken moeten worden welk gremium binnen het Hof belast wordt met de afdoening van dergelijke kloonzaken;
- ten slotte steunt de Regering de gedachte van de invoering van zogenaamde «advisory opinions». Dit zou de hoogste nationale rechterlijke instanties in een land de mogelijkheid bieden om niet-bindende adviezen van het Hof inzake de interpretatie van het EVRM te vragen. 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. De Regering 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 houdend met de eigen juridische, sociale en politieke achtergronden.

Flexibel instrument voor organisatorische en procedurele bepalingen

Procedurele bepalingen van het Verdrag dienen in de toekomst eenvoudiger te kunnen worden geamendeerd (zonder het opstellen van een protocol dat onderworpen is aan een afzonderlijke ratificatieprocedure in alle verdragsluitende partijen) teneinde noodzakelijke hervormingen sneller en effectiever te kunnen doorvoeren. Een dergelijk instrument (statuut), waarvoor een basis in het Verdrag moet worden gecreëerd, kan zowel worden gebruikt om bepalingen die nu deel uitmaken van het Verdrag in op te nemen, als bepalingen die nu deel uitmaken van het procesreglement van het Hof zelf. Een statuut biedt aldus mogelijkheden nadere regels te stellen rond het instrument van de voorlopige voorzieningen, zoals hierboven geschetst.

Versterking van de institutionele inbedding van het Hof

In elke rechtsorde is de rechter een onderdeel van een systeem van *checks and balances*. Dat is bij het toezichtmechanisme onder het EVRM niet anders. De politieke besluitvorming in de Raad van Europa vindt immers plaats binnen het Comité van Ministers (CM). Het CM heeft de bevoegdheid om de invulling van normen uit het EVRM aan te vullen en/of te verduidelijken door middel van officiële CM-besluiten, bijvoor-

beeld aanbevelingen aan de lidstaten naar aanleiding van politieke actualiteit in een land, antwoorden op vragen van de Parlementaire Assemblée van de Raad van Europa (PACE) over bijvoorbeeld godsdienstvrijheid of algemene politieke richtlijnen op het gebied van LGBT (Lesbian Gay Bisexual Transgender). Het Hof verwijst in de huidige jurisprudentie regelmatig naar besluiten van het CM. Daarnaast heeft het CM de taak om toe te zien op de tenuitvoerlegging van uitspraken van het Hof. Teneinde de democratische legitimiteit van het Hof te borgen wil de regering 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. Dit draagt bij aan een zo klein mogelijke afstand tussen het Hof en de politiek-maatschappelijke actualiteit in de lidstaten. Nederland is voornemens deze dialoog meer gestalte te geven door te pleiten voor een meer actieve rol van het CM. Door de rol van het CM te versterken ontstaat meer dialoog tussen het Hof en de politieke arena (*checks and balances*) waardoor aansluiting met actuele ontwikkelingen beter is geborgd. Daarbij dient in acht te worden genomen dat het CM zich niet uitlaat over zaken die nog onder de rechter zijn. En verder zal – net als op nationaal niveau – de politieke arena een zekere mate van terughoudendheid moeten betrachten omwille van de rechterlijke onafhankelijkheid van de andere macht (het Hof).

Vanzelfsprekend is bij het voeren van deze dialoog ook een rol weggelegd voor PACE. Verder kan men denken aan het periodieke overleg tussen het Hof en de Agenten van de diverse Verdragsluitende Partijen over kwesties van procedurele aard.

Ten slotte kan een dergelijke dialoog ook worden gevoerd door te interveniëren in aanhangige procedures tegen andere landen, zodat het Hof ook het Nederlandse standpunt kan betrekken in zijn besluitvorming.

Borging van de kwaliteit van de jurisprudentie

Teneinde klagers in staat te stellen een goede inschatting te maken van de kansen van een klacht én teneinde nationale autoriteiten (zowel wetgever, bestuur als rechter) in staat te stellen het EVRM-acquis overeenkomstig het beginsel van subsidiariteit zo goed mogelijk ten uitvoer te leggen op nationaal niveau, dient de jurisprudentie van het Hof duidelijk en consistent te zijn. Vanuit een oogpunt van rechtszekerheid is het belangrijk dat het Hof in beginsel niet afwijkt van eerdere precedentes. Indien het Hof in uitzonderlijke omstandigheden wel omgaat, dienen de redenen hiervoor duidelijk uiteen te worden gezet. In soortgelijke zin is consistentie in de toewijzing van billijke genoegdoening ex artikel 41 EVRM noodzakelijk teneinde aanzuigende werking van klachten te voorkomen. De Regering zal bovenstaande aandachtspunten onder de aandacht van het Hof blijven brengen, bijvoorbeeld middels het periodieke overleg dat plaatsvindt tussen het Hof en de Agenten van de lidstaten bij het Hof.

Kwaliteit van jurisprudentie is onlosmakelijk verbonden met de kwaliteit van rechters. Ook van de zijde van het Hof is aangegeven dat hier waakzaamheid is geboden. De benoemingsprocedure van nieuwe rechters in het Hof is getrapt. Een verdragsluitende partij draagt zelf drie kandidaten voor, maar benoeming vindt plaats door de Parlementaire Assemblée van de Raad van Europa (waarin voor Nederland zeven parlementariërs uit de Eerste Kamer en zeven uit de Tweede Kamer zitting hebben).

De nationale selectieprocedure in Nederland (waarbij besluitvorming in de ministerraad vooraf gaat 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) geldt in Europa als «best practice». De Regering zal andere landen van informatie voorzien en aanbevelen soortgelijke procedures in

het leven te roepen. Nederland zal deelnemen in een werkgroep waarin deze «best practices» worden uitgewisseld tussen de lidstaten van de Raad van Europa.

Met instemming heeft de Regering 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. Nederland zal het werk van het «screening panel» en PACE in deze op de voet volgen: kandidaten die niet voldoen aan de voorwaarden, die niet beschikken over afdoende relevante ervaring en die gezien hun huidige functie niet de vereiste onafhankelijkheid met zich mee dragen om rechter te worden, dienen te worden afgewezen.

Laagdrempligheid: toegang tot het Hof

Het huidige stelsel is gebaseerd op de gedachte dat toegang tot het Hof laagdrempelig dient te zijn: men kan een klacht indienen bij het Hof in de eigen taal, procesvertegenwoordiging is niet vereist en evenmin is vereist dat een klager als gebruiker van de diensten van het Hof een griffierecht betaalt. Het is de vraag of dit huidige stelsel nog langer houdbaar is. 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 nooit 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. Er bestaat derhalve behoefte aan een impuls om klagers tot reflectie te manen voordat zij een klacht indienen bij het Hof. Zo kan worden gedacht aan het invoeren van een reëel griffierecht, waarbij bepaalde categorieën zaken zouden moeten worden uitgezonderd zoals in nationale stelsels het geval is. Gezien de grote verschillen in levensstandaard tussen de verdragsluitende partijen, zal ook differentiatie naar land nodig zijn. De klager dient het griffierecht terug te krijgen als zijn klacht niet behoort tot de 90% kennelijk ongegronde zaken.

Om de hiervoor genoemde redenen heeft de Regering met interesse kennisgenomen van initiatieven om de toegang tot het Hof te reguleren. Zo staat de Regering positief tegenover het voorstel van het Hof om verplichte procesvertegenwoordiging voor klagers in te voeren. Het voorstel van Duitsland om klagers die meermaals een kennelijk ongegronde klacht indienen te beboeten, wordt eveneens positief beoordeeld.

Ten slotte is de Regering voornemens om ook op nationaal niveau te bekijken of (disciplinaire) maatregelen genomen kunnen worden tegen advocaten in geval van situaties die gekwalificeerd moeten worden als misbruik van recht.

«Country specific solutions»

Bij het zoeken naar oplossingen voor de problemen waarmee het Hof zich geconfronteerd ziet, dient ook betrokken te worden dat maar liefst 60% van de klachten bij het Hof afkomstig is uit een vijftal landen, te weten Italië, Oekraïne, Roemenië, Rusland en Turkije. De Regering wil de haalbaarheid van een meer landgerichte aanpak nader onderzoeken teneinde de stroom klachten uit deze vijf landen te doen verminderen. De Raad van Europa zou technische assistentie gericht moeten inzetten op deze landen en er een meer verplichtend karakter aan dienen te geven. De

Raad van Europa kan hierbij, waar van toepassing, aansluiten bij EU-instrumenten zoals het Nabuurschapsprogramma (ENP).

De Regering zal bovenstaande inzet vanzelfsprekend uitdragen in alle daarvoor relevante gremia in de Raad van Europa, zo mogelijk in samenspraak met gelijkgestemde landen. Het is de Regering gebleken dat bovenstaande geconstateerde problemen en voorgestelde oplossingen niet slechts in Nederland de aandacht hebben. De verwachting is dan ook dat Nederland in veel gevallen niet alleen zal staan in de discussie. Nederland zal waar mogelijk aansluiting zoeken bij verschillende gelijkgezinde landen en in het bijzonder met het Verenigd Koninkrijk optrekken, mede met het oog op het aanstaand voorzitterschap van het Comité van Ministers van het Verenigd Koninkrijk (november 2011–mei 2012).

Toetreding van de Europese Unie tot het EVRM

De toetreding van de EU tot het EVRM is vastgelegd in artikel 6 van het EU-Verdrag. Dit luidt: «De Unie treedt toe tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Die toetreding wijzigt de bevoegdheden van de Unie, zoals bepaald in de Verdragen, niet.»

Door toetreding van de EU tot het EVRM kunnen burgers handelingen van EU-instellingen waardoor zij rechtstreeks geraakt worden en na uitputting van de EU-rechtsmiddelen, voorleggen aan het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Ook wordt het voor burgers mogelijk over handelingen van EU-lidstaten, die gebaseerd zijn op EU-recht, niet alleen te klagen tegen de lidstaten (na uitputting van de nationale rechtsmiddelen), maar ook tegen de EU. Deze laatste is immers verantwoordelijk voor de regelgeving die aan de handeling ten grondslag lag. De verantwoordelijkheid kan hierdoor adequater worden toegedeeld aan de lidstaten en de Unie.

Nederlandse inzet

Voor Nederland is het belangrijk dat de voorwaarden voor toetreding van de EU tot het EVRM, die vastliggen in het EU-onderhandelingsmandaat, zo nauwkeurig en gedetailleerd mogelijk worden uitgewerkt in het Toetredingsakkoord en in de interne EU-regelingen.

Nederland stelt een aantal voorwaarden. Zo moet bij toetreding van de EU tot het EVRM de bevoegdheidsverdeling tussen de EU en de EU-lidstaten onveranderd blijven. Dat betekent onder meer dat het Hof van Justitie van de EU in de gelegenheid wordt gesteld zich vooraf uit te spreken over de precieze uitleg van EU bepalingen die verband houden met klachten, ingediend bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Daarnaast is de vormgeving van een zogenaamd «co-respondentmechanisme» van belang. Door dit mechanisme kan de EU als aangeklaagde partij worden betrokken in een klachtprocedure tegen een EU-lidstaat over de toepassing van EU-recht en vice-versa. Verder moet in de interne regelingen opgenomen worden dat de rechter, die vanuit de EU zitting zal nemen in het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, ervaren is in de toepassing van het EU-recht en kennis heeft van de bevoegdheidsverdeling binnen de EU.

Een ander belangrijk punt voor Nederland is dat de EU gelijkwaardig zal zijn aan andere partijen in het Comité van Ministers van de Raad van Europa, wanneer het Comité de taken uitoefent in het kader van het EVRM.

Vanzelfsprekend zijn het toetredingsakkoord en de interne regels voor de EU nauw aan elkaar verbonden en vormen deze een totaalpakket. Het is voor Nederland van belang dat naast de aandacht voor het concept-toetredingsakkoord voldoende tijd genomen wordt om over deze interne regels te onderhandelen. Nederland heeft de Commissie tijdens de JBZ-Raad van 9 en 10 juni jl. opgeroepen om zo spoedig mogelijk met nieuwe voorstellen voor de interne regels te komen. Pas als er overeenstemming bestaat over zowel het concept-toetredingsakkoord als over de interne EU-regels, zal Nederland aan dit totaalpakket zijn goedkeuring hechten.

Het proces

Om de toetreding van de EU tot het EVRM mogelijk te maken, heeft de Raad op 4 juni 2010 een gedetailleerd onderhandelingsmandaat aangenomen. De Commissie is aangewezen als onderhandelaar voor de EU. De Commissie geeft tussentijdse terugkoppelingen van de onderhandelingen aan de raads werkgroep Fundamentele Rechten en Vrij Verkeer van Personen (FREMP). In deze raads werkgroep worden momenteel ook de regelingen besproken die intern binnen de EU toepassing en verdere uitwerking moeten geven aan onderdelen van het Toetredingsakkoord.

Aan de zijde van de Raad van Europa is de toetreding van de EU tot het EVRM mogelijk geworden door de inwerkingtreding van Protocol nr. 14, eveneens in juni 2010. Daardoor is in artikel 59 lid 2 EVRM een bepaling opgenomen die luidt: «De Europese Unie kan toetreden tot dit Verdrag». Namens de Raad van Europa onderhandelt een groep van zeven experts uit EU-lidstaten¹ en zeven experts uit niet-EU-lidstaten² over toetreding door de EU. Deze groep van experts is gekozen uit en verantwoording verschuldigd aan het Stuurcomité Mensenrechten (CDDH), waarin alle zevenenveertig lidstaten van de Raad van Europa vertegenwoordigd zijn en dat op zijn beurt verantwoording verschuldigd is aan het Comité van Ministers. De veertien experts van de Raad van Europa en de Commissie hebben elkaar in het afgelopen jaar acht keer getroffen in een onderhandelingsgroep onder Noors voorzitterschap. De voorzitter van de onderhandelingsgroep brengt verslag uit aan het CDDH.

Vanzelfsprekend is Nederland nauw betrokken bij de voorbereiding van het standpunt dat de Commissie namens de Unie inneemt. Doordat een Nederlandse expert in de onderhandelingsgroep was gekozen, gold hetzelfde voor de daadwerkelijke onderhandelingen tussen beide organisaties.

De onderhandelingen over de voorwaarden voor toetreding zijn in juli 2010 van start gegaan. Op 24 juni zijn de onderhandelingen op expert-niveau voltooid. De volgende stap is dat het Comité van Ministers van de Raad van Europa een politiek oordeel moet geven over de resultaten van het overleg op expertniveau. Naar verwachting zal dat voor het eind van het jaar geschieden.

Aan EU-zijde zullen de lidstaten en de instellingen onder het Poolse voorzitterschap verder onderhandelen over de interne EU-regelingen voor de toepassing van het toetredingsakkoord.

De Commissie, maar ook iedere lidstaat, kan het Hof van Justitie van de EU vragen te bekijken of het concept-toetredingsakkoord in overeenstemming is met de EU-verdragen en de bevoegdheidsverdeling binnen de EU ongemoeid laat. Indien het Hof van Justitie onverhoopt zou vinden dat dat niet het geval is, zal opnieuw onderhandeld moeten worden. De

¹ Te weten: Duitsland, Finland, Frankrijk, Letland, Nederland, Roemenië en het Verenigd Koninkrijk.

² Te weten: Armenië, Kroatië, Montenegro, Noorwegen, de Russische Federatie, Turkije en Zwitserland.

Commissie heeft aangegeven het akkoord aan het Hof van Justitie te zullen voorleggen.

Het uiteindelijke toetredingsakkoord moet worden goedgekeurd door alle 47 staten die partij zijn bij het EVRM (waaronder alle EU-lidstaten) en door de EU. Binnen het EU-kader moet het besluit tot sluiting, waarin ook de noodzakelijke interne EU-spelregels zullen worden vastgelegd, door de Raad met unanimiteit worden aangenomen, na goedkeuring door het EP. Tot slot moeten de EU-lidstaten het besluit tot sluiting in overeenstemming met hun grondwettelijke bepalingen hebben goedgekeurd voordat het in werking kan treden. Dat betekent dat zowel het toetredingsverdrag als het EU-goedkeuringsbesluit ter goedkeuring zal worden voorgelegd aan het parlement.

Krachtenveld

De toetreding van de EU tot het EVRM wordt binnen de EU breed gedragen. De Hongaarse en Poolse EU-voorzitterschappen hebben aangegeven snel vooruitgang te willen boeken met het toetredingsakkoord en de uitwerking van de bijbehorende interne regels.

Enkele lidstaten van de Raad van Europa die geen lid van de EU zijn hebben laten blijken niet te snel te willen besluiten. Binnen de Raad van Europa wordt veel belang gehecht aan de gelijkwaardigheid tussen lidstaten die wel, en lidstaten die niet tevens EU-lidstaat zijn. Bovendien leven bij sommige landen bezwaren tegen een – vermeende – voorkeurspositie van de EU.

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

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen*

- 1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
- 2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
- 3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS: recente ontwikkelingen, *april 1998*
- 4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHIEDENHEID, *juni 1998*
- 5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
- 6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
- 7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
- 8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
- 9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
- 10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG: van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
- 11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
- 12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
- 13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000***
- 14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
- 15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
- 16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
- 17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*
- 18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*
- 19 EEN GELAAGD EUROPA: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden, *april 2001*
- 20 EUROPESE MILITAIR-INDUSTRIËLE SAMENWERKING, *mei 2001*
- 21 REGISTRATIE VAN GEMEENSCHAPPEN OP HET GEBIED VAN GODSDIENST OF OVERTUIGING, *juni 2001*
- 22 DE WERELDCONFERENTIE TEGEN RACISME EN DE PROBLEMATIEK VAN RECHTSHERSTEL, *juni 2001*
- 23 COMMENTAAR OP DE NOTITIE MENSENRECHTEN 2001, *september 2001*
- 24 EEN CONVENTIE OF EEN CONVENTIONELE VOORBEREIDING: de Europese Unie en de IGC 2004, *november 2001*
- 25 INTEGRATIE VAN GENDERGELIJKHEID: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit, *januari 2002*
- 26 NEDERLAND EN DE ORGANISATIE VOOR VEILIGHEID EN SAMENWERKING IN EUROPA IN 2003: rol en richting, *mei 2002*
- 27 EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie, *mei 2002*
- 28 DE AMERIKAANSE PLANNEN VOOR RAKETVERDEDIGING NADER BEKEKEN: voors en tegens van bouwen aan onkwetsbaarheid, *augustus 2002*
- 29 PRO-POOR GROWTH IN DE BILATERALE PARTNERLANDEN IN SUB-SAHARA AFRIKA: een analyse van strategieën tegen armoede, *januari 2003*
- 30 EEN MENSENRECHTENBENADERING VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *april 2003*
- 31 MILITAIRE SAMENWERKING IN EUROPA: mogelijkheden en beperkingen, *april 2003*
- 32 *Vervolgadvies* EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie, *april 2003*
- 33 DE RAAD VAN EUROPA: minder en (nog) beter, *oktober 2003*
- 34 NEDERLAND EN CRISISBEHEERSING: drie actuele aspecten, *maart 2004*
- 35 FALENDE STATEN: een wereldwijde verantwoordelijkheid, *mei 2004***
- 36 PREËMPTIEF OPTREDEN, *juli 2004***
- 37 TURKIJE: de weg naar het lidmaatschap van de Europese Unie, *juli 2004*
- 38 DE VERENIGDE NATIES EN DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 2004*
- 39 DIENSTENLIBERALISERING EN ONTWIKKELINGSLANDEN: leidt openstelling tot achterstelling?, *september 2004*
- 40 DE PARLEMENTAIRE ASSEMBLEE VAN DE RAAD VAN EUROPA, *februari 2005*
- 41 DE HERVORMINGEN VAN DE VERENIGDE NATIES: het rapport Annan nader beschouwd, *mei 2005*
- 42 DE INVLOED VAN CULTUUR EN RELIGIE OP ONTWIKKELING: stimulans of stagnatie?, *juni 2005*
- 43 MIGRATIE EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: de samenhang tussen twee beleidsterreinen, *juni 2005*
- 44 DE NIEUWE OOSTELIJKE BUURLANDEN VAN DE EUROPESE UNIE, *juli 2005*
- 45 NEDERLAND IN DE VERANDERENDE EU, NAVO EN VN, *juli 2005*
- 46 ENERGIEK BUITENLANDS BELEID: energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling, *december 2005****
- 47 HET NUCLEAIRE NON-PROLIFERATIEREGIME: het belang van een geïntegreerde en multilaterale aanpak, *januari 2006*
- 48 MAATSCHAPPIJ EN KRIJGSMACHT, *april 2006*
- 49 TERRORISMEBESTRIJDING IN MONDIAAL EN EUROPEES PERSPECTIEF, *september 2006*
- 50 PRIVATE SECTOR ONTWIKKELING EN ARMOEDEBESTRIJDING, *oktober 2006*
- 51 DE ROL VAN NGO'S EN BEDRIJVEN IN INTERNATIONALE ORGANISATIES, *oktober 2006*

- 52 EUROPA EEN PRIORITEIT!, *november 2006*
- 53 BENELUX, NUT EN NOODZAAK VAN NAUWERE SAMENWERKING, *februari 2007*
- 54 DE OESO VAN DE TOEKOMST, *maart 2007*
- 55 MET HET OOG OP CHINA: op weg naar een volwassen relatie, *april 2007*
- 56 INZET VAN DE KRIJGSMACHT: wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming, *mei 2007*
- 57 HET VN-VERDRAGSSYSTEEM VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: stapsgewijze versterking in een politiek geladen context, *juli 2007*
- 58 DE FINANCIËN VAN DE EUROPESE UNIE, *december 2007*
- 59 DE INHUUR VAN PRIVATE MILITAIRE BEDRIJVEN: een kwestie van verantwoordelijkheid, *december 2007*
- 60 NEDERLAND EN DE EUROPESE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *mei 2008*
- 61 DE SAMENWERKING TUSSEN DE EUROPESE UNIE EN RUSLAND: een zaak van wederzijds belang, *juli 2008*
- 62 KLIMAAT, ENERGIE EN ARMOEDEBESTRIJDING, *november 2008*
- 63 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS: principes, praktijk en perspectieven, *november 2008*
- 64 CRISISBEHEERSINGSOPERATIES IN FRAGIELE STATEN: de noodzaak van een samenhangende aanpak, *maart 2009*
- 65 TRANSITIONAL JUSTICE: gerechtigheid en vrede in overgangssituaties, *april 2009***
- 66 DEMOGRAFISCHE VERANDERINGEN EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *juli 2009*
- 67 HET NIEUWE STRATEGISCH CONCEPT VAN DE NAVO, *januari 2010*
- 68 DE EU EN DE CRISIS: lessen en leringen, *januari 2010*
- 69 SAMENHANG IN INTERNATIONALE SAMENWERKING: reactie op WRR-rapport 'Minder pretentie, meer ambitie, *mei 2010*
- 70 NEDERLAND EN DE 'RESPONSIBILITY TO PROTECT': De verantwoordelijkheid om mensen te beschermen tegen massale wrede daden, *juni 2010*
- 71 HET VERMOGEN VAN DE EU TOT VERDERE UITBREIDING, *juli 2010*
- 72 PIRATERIJBESTRIJDING OP ZEE: een herijking van publieke en private verantwoordelijkheden, *december 2010*
- 73 HET MENSENRECHTENBELEID VAN DE NEDERLANDSE REGERING: zoeken naar constanten in een veranderende omgeving, *februari 2011*
- 74 ONTWIKKELINGSAGENDA NA 2015: millennium ontwikkelingsdoelen in perspectief, *april 2011*
- 75 HERVORMINGEN IN DE ARABISCHE REGIO: kansen voor democratie en rechtsstaat?, *mei 2011*
- 76 HET MENSENRECHTENBELEID VAN DE EUROPESE UNIE: tussen ambitie en ambivalentie, *juli 2011*

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte briefadviezen

- 1 Briefadvies UITBREIDING EUROPESE UNIE, *december 1997*
- 2 Briefadvies VN-COMITÉ TEGEN FOLTERING, *juli 1999*
- 3 Briefadvies HANDVEST GRONDRECHTEN, *november 2000*
- 4 Briefadvies OVER DE TOEKOMST VAN DE EUROPESE UNIE, *november 2001*
- 5 Briefadvies NEDERLANDS VOORZITTERSCHAP EU 2004, *mei 2003*****
- 6 Briefadvies RESULTAAT CONVENTIE, *augustus 2003*
- 7 Briefadvies VAN BINNENGRENZEN NAAR BUITENGRENZEN - ook voor een volwaardig Europees asiel- en migratiebeleid in 2009', *maart 2004*
- 8 Briefadvies DE ONTWERP-DECLARATIE INZAKE DE RECHTEN VAN INHEEMSE VOLKEN. Van impasse naar doorbraak?, *september 2004*
- 9 Briefadvies REACTIE OP HET SACHS-RAPPORT: Hoe halen wij de Millennium Doelen?, *april 2005*
- 10 Briefadvies DE EU EN DE BAND MET DE NEDERLANDSE BURGER, *december 2005*
- 11 Briefadvies TERRORISMEBESTRIJDING IN EUROPEES EN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF, interim-advies over het folterverbod, *december 2005*
- 12 Briefadvies REACTIE OP DE MENSENRECHTENSTRATEGIE 2007, *november 2007*
- 13 Briefadvies EEN OMBUDSMAN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *december 2007*
- 14 Briefadvies KLIMAATVERANDERING EN VEILIGHEID, *januari 2009*
- 15 Briefadvies OOSTELIJK PARTNERSCHAP, *februari 2009*
- 16 Briefadvies ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: Nut en noodzaak van draagvlak, *mei 2009*
- 17 Briefadvies KABINETSFORMATIE 2010, *juni 2010*

* Alle adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels. Sommige adviezen ook in andere talen.

** Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).

*** Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Algemene Energieraad (AER).

**** Gezamenlijk briefadvies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ).