

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 rechtstelsel;
- 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 houdende 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 Assemblee 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 Assemblee 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.

Laagdrempeligheid: 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