

Vergaderjaar 2013–2014

**33 873 (R2026)**

**Goedkeuring van het op 24 juni 2013 te Straatsburg tot stand gekomen Protocol nr. 15 tot wijziging van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (Trb. 2013, 130 en 233)**

**Nr. 4**

**VERSLAG**

Vastgesteld 14 maart 2014

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer verslag uit te brengen van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig en afdoende zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De voorzitter van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken,  
Eijsink

De griffier van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken,  
Van Toor

## **Algemeen**

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel tot goedkeuring van het protocol nr. 15 tot wijziging van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Ze ondersteunen het doel van het Protocol nr. 15 om de autoriteit van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) te garanderen. Deze leden benadrukken dat de autoriteit van het Hof en de effectiviteit van zijn uitspraken van groot belang zijn voor het functioneren van het Hof en de naleving van de rechten uit het EVRM. De leden van de VVD-fractie hebben enkele vragen en opmerkingen voor de regering betreffende het tot stand gekomen protocol.

De leden van de PvdA fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel en hebben nog een enkele vraag.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de goedkeuring van Protocol nr. 15 tot wijziging van het EVRM, dat een aantal wijzigingen van procedurele aard aanbrengt. De leden van de SP-fractie steunen in principe de doelstellingen van deze wijzigingen, te weten het versterken van de autoriteit van het EHRM, het vergroten van de effectiviteit van zijn uitspraken en het stroomlijnen van de klachtprocedure. De leden van de SP-fractie delen namelijk de zorgen over de werklast van het Hof en (daardoor) de duur van de procedure. Wat zijn de verwachtingen van dit Protocol en de effecten van de wijzigingen die daarin worden voorgesteld? Wat zal dit naar verwachting betekenen voor de werklast?

De leden van de CDA-fractie hebben met instemming kennis genomen van het 15e protocol bij het EVRM en met name over het feit dat subsidiariteit en de «margin of appreciation» expliciet in het verdrag worden vastgelegd.

De leden van de D66-fractie hebben kennis genomen van de wijziging van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Deze leden onderschrijven het doel van deze wijzigingen, namelijk om de autoriteit van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens te garanderen, de effectiviteit van zijn uitspraken te vergroten, en de klachtprocedure verder te stroomlijnen.

### **De voornaamste maatregelen opgenomen in Protocol nr. 15**

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat de werklast van het Hof teruggedrongen moet worden. De laatste jaren daalt het aantal zaken voor het Hof, maar de werklast is nog steeds te hoog. Deze leden ondersteunen de regering in haar streven om de werklast van het Hof significant terug te dringen. Kan de regering aangeven of zij in de toekomst nog meer maatregelen noodzakelijk acht om de werklast van het Hof terug te dringen, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Het Protocol treedt in werking op het moment dat alle verdragsstaten het Protocol hebben geratificeerd. Het vorige Protocol nr. 14 is in 2004 tot stand gekomen, maar pas in 2010 in werking getreden toen Rusland als laatste het Protocol ratificeerde. De leden van de VVD-fractie zijn benieuwd of de regering bij de ratificatie van Protocol nr. 15 problemen voorziet van soortgelijke aard als bij de ratificatie van Protocol nr. 14? Is de regering bereid in het Comité van Ministers op snelle ratificatie aan te dringen wanneer het onderhavige wetsvoorstel wordt aangenomen door de Staten-Generaal? Op welke termijn verwacht de regering dat alle verdragsstaten het Protocol nr. 15 hebben geratificeerd?

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de verankering van het beginsel van subsidiariteit en de «margin of appreciation» in de preambule van het EVRM. Deze leden merken op dat Staten die partij zijn bij het EVRM primair zelf verantwoordelijk zijn voor de naleving van de rechten uit het EVRM. Pas na uitputting van alle

nationale rechtsmiddelen kan het Hof benaderd worden. De leden van de VVD-fractie stellen met de regering vast dat de doctrine van de «margin of appreciation» ontwikkeld is door het Hof. Na invoering van Protocol nr. 15 zal de bestaande praktijk de doctrine van de «margin of appreciation» en het beginsel van subsidiariteit een verdragsrechtelijke basis kennen in de preambule van het EVRM. Kan de regering ingaan op de juridische status van de preambule na invoering van Protocol nr. 15? Is de verankering van de «margin of appreciation» en het beginsel van subsidiariteit zuiver declaratoir van aard? Hoe zorgt de verwijzing naar de «margin of appreciation» in de preambule ervoor dat de transparantie en toegankelijkheid van dit begrip bevorderd wordt?

De leden van de VVD-fractie lezen dat de Nederlandse bijdrage aan de onderhandelingen over Protocol nr. 15 erop gericht was dat het opnemen van de doctrine van de «margin of appreciation» geen invloed diende te hebben op de reikwijdte van de «margin of appreciation» in de jurisprudentie van het Hof. De leden van de VVD-fractie zijn benieuwd welke verdragsstaten er bij de onderhandelingen over Protocol nr. 15 de reikwijdte van de «margin of appreciation» in de jurisprudentie van het Hof wél wilden beïnvloeden middels opname van de «margin of appreciation» in de preambule. Gaarne ontvangen de leden van de VVD-fractie een reactie hierop van de regering.

Voor invulling van het begrip «margin of appreciation» in de preambule van het EVRM verwijst de regering in haar toelichting naar de wijze waarop het Hof dat in zijn jurisprudentie heeft uitgelegd. De leden van de VVD-fractie hebben enkele vragen bij deze toelichting. Kan de regering nadere toelichting geven over de wijze waarop het Hof invulling geeft aan de «margin of appreciation»? Welke rol speelt de Europese consensusmethode hierbij? Kan de regering in het algemeen aangeven of verdragsstaten enige invloed kunnen uitoefenen bij de reikwijdte van de «margin of appreciation»?

De leden van de PvdA-fractie vinden dat dit protocol (onder meer) de «margin of appreciation»-doctrine verankert in de preambule van het EVRM. Hoewel naast het Hof ook de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa heeft vastgesteld dat de verankering in de preambule de vastlegging van de ontwikkelde doctrine betreft, laat de formulering van de huidige tekst enige ruimte over. Uit de huidige formulering blijkt niet duidelijk dat de «margin of appreciation» niet van toepassing is bij opschorting van absolute mensenrechten zoals het recht op leven en het verbod op foltering en onmenselijke en vernederende behandeling. De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering, gezien de rol die de bescherming van de mensenrechten speelt in het regeringsbeleid, heeft overwogen om bij de ratificatie de uitleg van het protocol te verhelderen zodat onomstotelijk vaststaat dat de nieuwe tekst in de preambule de staande praktijk bevestigt dat de verdragstaten «may enjoy a margin of appreciation, subject to the supervisory jurisdiction of the European Court of Human Rights»?

De leden van de SP-fractie vinden het terecht dat de regering de motie Franken c.s. uitdrukkelijk benoemt. Deze motie is mede ondertekend door de SP-fractie en benadrukt dat de rechtsvorming door het EHRM dient te worden gerespecteerd en er geen reden is voor de regering om meer ruimte te bepleiten voor de «margin of appreciation» van verdragspartijen bij de invulling van de normen van het EVRM. Het opnemen van de «margin of appreciation» in de preambule bij het EVRM moet dus worden gezien als een «codificatie», zonder dat daarmee een inhoudelijke wijziging is beoogd? Begrijpen de leden van de SP-fractie het zo goed? De leden van de SP-fractie constateren dat de leeftijdsgrens voor rechters van 70 jaar wordt geschrapt. Feitelijk komt daar wel een nieuwe leeftijdsgrens voor in de plaats, van 74 jaar. Dit vanwege het feit dat een rechter maximaal 65 jaar moet zijn op het moment van solliciteren en de zittingsduur negen jaar blijft. Klopt dat? Het is goed dat ervaren rechters

die goed functioneren, niet enkel vanwege het bereiken van de 70-jarige leeftijd moeten opstappen, anderzijds dient er wel in voorzien te zijn dat rechters die (al dan niet tussentijds) niet meer aan de eisen van vakbekwaamheid voldoen, tussentijds op kunnen stappen. Graag een reactie hierop.

De leden van de SP-fractie constateren dat de termijn voor indiening van een klacht wordt verkort. Voortaan moet een verzoekschrift binnen vier maanden zijn ingediend na de datum van de definitieve nationale beslissing. Rechtvaardigt nu het feit dat er tegenwoordig «snellere communicatietechnologie» beschikbaar is (de reden die wordt gegeven) een verkorting van de termijn van twee maanden? De leden van de SP-fractie vragen de regering toe te lichten of hierover overlegd is met de rechtspraak, bijvoorbeeld met advocaten die ervaring hebben met verzoekschriften bij het EHRM. De leden kunnen zich voorstellen dat bepaalde klachten dusdanig ingewikkeld en gecompliceerd zijn dat de verkorting van de termijn tot problemen leidt. Bestaat de mogelijkheid een klacht «pro forma» in te dienen, zodat deze later (inhoudelijk) kan worden aangevuld, of de mogelijkheid om uitstel van de termijn te verzoeken? De leden van de CDA-fractie vragen de regering hoe zij op dit moment zelf tegen de «margin of appreciation» aankijkt. Vindt de regering zelf dat het hof die over tijd kleiner gemaakt heeft of is die gelijk gebleven? En is de regering van mening dat in bepaalde specifieke gevallen de margin of appreciation te nauw of te wijd geïnterpreteerd is? Tot slot verzoeken de leden van de CDA-fractie aan te geven of de regering gevolg gegeven heeft aan haar voornemen om ook vaker bij het Hof te interveniëren. Is dat gebeurd en in welke gevallen en met welk resultaat?

De leden van de D66-fractie constateren dat de doctrine van de «margin of appreciation» en het beginsel van subsidiariteit worden verankerd in de preambule van het EVRM. De genoemde leden zijn van mening dat het opnemen van de doctrine van de «margin of appreciation» in de preambule van het EVRM geen invloed dient te hebben op de reikwijdte van de «margin of appreciation» in de jurisprudentie van het Hof. Deze leden waarderen dan ook dat de regering zich hiervoor ingezet heeft, conform motie Franken c.s.

Deze leden achten het van groot belang dat de doctrine van de «margin of appreciation» niet verder verruimd zal worden en waarderen daarom dat er expliciet opgenomen is dat de verwijzing naar de «margin of appreciation» tot doel heeft om transparantie en toegankelijkheid van dit begrip te bevorderen en niet de inhoud of de reikwijdte ervan te wijzigen. De leden van de D66-fractie zijn voorts van mening dat de overige wijzigingen ertoe dienen om de autoriteit van het EHRM te garanderen, de effectiviteit van zijn uitspraken te vergroten, en de klachtprocedure verder te stroomlijnen.