

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. 3 HERDRUK¹

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 26, zesde lid jo vijfde lid, van de Wet op de Raad van State).

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Het onderhavige Protocol nr. 15 dat hierbij ter parlementaire goedkeuring wordt aangeboden, is op 24 juni 2013 in het kader van de Raad van Europa tot stand gekomen. Dit Protocol nr. 15 bij het op 4 november 1950 te Rome tot stand gekomen Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: «EVRM» of «het Verdrag»; Trb. 1951, 154) brengt primair een aantal wijzigingen van procedurele aard aan in het EVRM. Deze wijzigingen zijn bedoeld om de autoriteit van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: «het Hof») te garanderen, de effectiviteit van zijn uitspraken te vergroten, en de klachtprocedure verder te stroomlijnen. 47 Staten zijn partij bij het EVRM. Het Protocol is inmiddels voor 34 van die staten ondertekend. Het Protocol is reeds bekrachtigd voor Ierland, Liechtenstein, Monaco, Montenegro en San Marino.

Het op 13 mei 2004 te Straatsburg tot stand gekomen Protocol nr. 14 bij het EVRM, betreffende de wijziging van het controlesysteem van het Verdrag (zie laatstelijk Trb. 2010, 112) heeft een aantal maatregelen ingevoerd in het EVRM met als voornaamste doel beheersing van de werklast van het Hof. De werklast van het Hof was sinds de jaren negentig van de vorige eeuw spectaculair gestegen, met name vanwege de toename van het aantal verdragspartijen bij het EVRM van een twintigtal tot 47 nu. De door Protocol nr. 14 ingevoerde nieuwe maatregelen hebben het totale aantal aanhangige zaken bij het Hof de laatste jaren weer doen dalen. Deze daling is met name het gevolg van het succesvol filteren van zaken door de alleenzittende rechter. De werklast van het Hof is echter nog steeds hoog. Door de verdragspartijen is dan ook onderkend dat verdergaande hervormingen noodzakelijk zijn. In dat kader vond op 18 en 19 februari 2010 te Interlaken een Europese ministeriële conferentie plaats inzake de toekomst van het Hof. Tijdens de conferentie werd een «actieplan» aangenomen. Een tweede ministeriële conferentie over de toekomst van het Hof vond plaats te Izmir, op 26 en 27 april 2011, waar

¹ Herdruk i.v.m. correctie in de titel.

een «follow-up» plan is aangenomen om het hervormingsproces weer een stap verder te brengen. Een derde ministeriële conferentie over dit onderwerp vond op 19 en 20 april 2012 plaats te Brighton. Op 23 mei 2012 is de Brighton Verklaring inzake de rol en toekomst van het Hof formeel vastgesteld door het Comité van Ministers. Bij brief van 11 mei 2012 heeft de minister van Veiligheid en Justitie, mede namens de minister van Buitenlandse Zaken, de Verklaring van Brighton aan de Eerste Kamer aangeboden (Kamerstukken I 2011/12, 33 000 V, Y).

Om uitvoering te geven aan een aantal concrete maatregelen in de Verklaring van Brighton heeft het Comité van Ministers het intergouvernementele Stuurcomité Mensenrechten (CDDH) van de Raad van Europa geïnstrueerd een nieuw wijzigingsprotocol bij het EVRM op te stellen. Zo worden de doctrine van de «margin of appreciation» en het beginsel van subsidiariteit verankerd in de preambule van het EVRM en brengt het Protocol wijzigingen aan in Titel II van het EVRM, waarin het toezicht op de naleving van het EVRM is geregeld. Protocol nr. 15 en het toelichtende rapport van de Raad van Europa daarbij kunnen geraadpleegd worden op internet: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/213.htm>.

Het EVRM en het Protocol nr. 14, dat bij rijkswet is goedgekeurd (zie Kamerstukken 2004/2005, 30 089 (R 1788)), gelden voor het gehele Koninkrijk.

2. De voornaamste maatregelen opgenomen in Protocol nr. 15

«Margin of appreciation» en beginsel van subsidiariteit (zie artikel 1 van het Protocol)

De doctrine van de «margin of appreciation» en het beginsel van subsidiariteit worden verankerd in de preambule van het EVRM. Voor de uitleg over deze twee begrippen wordt verwezen naar de onderstaande toelichting op artikel 1 van het Protocol. Het voornemen hiertoe was reeds in de Verklaring van Brighton door de verdragspartijen neergelegd. De regering heeft – zoals bij brief van 27 juli 2012 aan de Eerste Kamer is toegelicht (Kamerstukken I 2011/12, 33 000 V, AE) – onmiddellijk na aanneming van de motie Franken c.s. (Kamerstukken I 2011/12, 32 735, C), in de onderhandelingen in het Comité van Ministers over de Verklaring van Brighton het standpunt uitgedragen dat de verklaring geen invloed diende te hebben op de reikwijdte van de «margin of appreciation» in de jurisprudentie van het Hof. Met het opnemen van het beginsel van subsidiariteit en de doctrine van de «margin of appreciation» in de preambule meent de regering dat gehandeld is in de geest van het debat op 13 maart 2012 tussen, enerzijds, de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Veiligheid en Justitie en van Buitenlandse Zaken en, anderzijds, de Eerste Kamer [Handelingen EK, 2011–2012, nr. 22, item 3], en meer in het bijzonder de eerder genoemde motie Franken c.s.

De preambule bij een verdrag is bij uitstek de plek waar de aan het verdrag ten grondslag liggende algemene uitgangspunten, zoals het subsidiariteitsbeginsel en de doctrine van de «margin of appreciation», worden opgenomen. Daarbij kan gewezen worden op het feit dat het subsidiariteitsbeginsel ook nu, zij het impliciet, reeds stevig verankerd is op diverse plekken in het EVRM, met name in de artikelen 1, 13 en 35, als een algemeen uitgangspunt. De doctrine van de «margin of appreciation» is door het Hof zelf ontwikkeld en geldt ook nu reeds als een algemeen uitgangspunt in zijn jurisprudentie.

In een brief van 23 november 2012 heeft de President van het Europees Hof aan de voorzitter van de CDDH zijn bezorgdheid uitgesproken over de ontwerptekst. Het Hof was met name bezorgd dat met de enkele

verwijzing naar de complexe doctrine van de «margin of appreciation» in de preambule van het EVRM, de tekst incompleet was en tot een verkeerde uitleg kon leiden van de door het Hof in diens jurisprudentie ontwikkelde doctrine. Evenals bij de onderhandelingen over de Verklaring van Brighton was de Nederlandse bijdrage aan de onderhandelingen over Protocol nr. 15 erop gericht dat het opnemen van de doctrine van «margin of appreciation» in de preambule bij het EVRM geen invloed diende te hebben op de reikwijdte van de «margin of appreciation» in de jurisprudentie van het Hof. Mede als gevolg van het signaal van de President van het Hof is in het toelichtende rapport van de Raad van Europa op Protocol nr. 15 expliciet opgenomen dat de verwijzing naar de «margin of appreciation» tot doel heeft de transparantie en toegankelijkheid van dit begrip te bevorderen en niet de inhoud of de reikwijdte ervan te wijzigen.

Voor de invulling van het begrip «margin of appreciation» in de preambule van het EVRM wordt voorts verwezen naar de wijze waarop het Hof dat in zijn jurisprudentie heeft uitgelegd. Het Hof heeft op 6 februari 2013 een advies uitgebracht over Protocol nr. 15, waarin het aangeeft tevreden te zijn met de uitleg die nu aan artikel 1 van het Protocol wordt gegeven in het toelichtende rapport. Het Hof begrijpt dat de tekst het resultaat is van een compromis tussen de verschillende verdragspartijen om de tekst unaniem te kunnen aanvaarden. Het Hof wijst er verder op dat zowel het toelichtende rapport als de verslagen van de vergaderingen van de CDDH waar de tekst van het Protocol tot stand is gekomen relevant zijn voor de interpretatie van de tekst van het Protocol.

Leeftijdsgrens voor rechters (zie artikel 2 van het Protocol)

De maximale leeftijdsgrens van zeventig jaar voor het functioneren als rechter in het Hof wordt losgelaten. In plaats daarvan wordt bij aanvang van de procedure tot verkiezing van een nieuwe rechter een datum aangewezen waarop kandidaten voor de functie van rechter de leeftijd van vijftenzestig jaar niet mogen hebben bereikt. Hiermee wordt beoogd te garanderen dat alle rechters de volledige termijn van negen jaar kunnen uitspanselen en dus te voorkomen dat ervaren rechters tussentijds moeten opstappen.

Verwijzing naar de Grote kamer (zie artikel 3 van het Protocol)

De bevoegdheid van de Kamer van het Hof om afstand te doen van rechtsmacht ten gunste van de Grote Kamer, neergelegd in artikel 30 EVRM, wordt gewijzigd in die zin, dat partijen niet langer het recht hebben daartegen bezwaar te maken. Deze wijziging is een uitvloeisel van paragraaf 25 (d) van de Verklaring van Brighton en beoogt de centrale rol die de Grote Kamer van het Hof speelt bij het realiseren van consistentie in de jurisprudentie van het Hof verder te versterken. De rechtsgang naar de Grote Kamer zou niet gehinderd mogen worden door het aantekenen van bezwaar, gezien het belang van het verzekeren van de consistentie van de jurisprudentie van het Hof. Dat geldt bij uitstek voor zaken als bedoeld in artikel 30 EVRM die per definitie wezenlijk zijn voor de rechtsbescherming en rechtsontwikkeling. Juist de Grote Kamer is de formatie die een «constitutionele», zaaksoverstijgende rol kan vervullen en daarbij aanwijzingen kan geven aan partijen over ernstige vragen betreffende de interpretatie van het Verdrag of de Protocolen daarbij. Bijkomend voordeel is dat in deze zaken naar verwachting sneller uitspraak gedaan kan worden als gevolg van het feit dat partijen niet vooraf geconsulteerd hoeven te worden over verwijzing van een zaak naar de Grote Kamer.

Ontvankelijkheidsdrempel «indienen verzoekschrift binnen vier maanden» (zie artikel 4 van het Protocol)

Artikel 35 EVRM specificeert een aantal ontvankelijkheidsvoorwaarden. In het eerste lid staat vermeld: «Het Hof kan een zaak pas in behandeling nemen [...] binnen een termijn van zes maanden na de datum van de definitieve nationale beslissing» (voor geconsolideerde tekst EVRM zie wetten.nl/basiswettenbestand).

Op suggestie van het Hof is in paragraaf 15 (a) van de Verklaring van Brighton (Kamerstukken I 2011/12, 33 000 V, Y) besloten om deze termijn te verkorten naar vier maanden. Dat is in dit Protocol uitgewerkt, nu gezien de huidige snellere communicatietechnologie een dergelijke termijn geschikter werd geacht.

Ontvankelijkheidsdrempel «geen wezenlijk nadeel» (zie artikel 5 van het Protocol)

De met Protocol nr. 14 geïntroduceerde ontvankelijkheidsdrempel inzake het als klager «geen wezenlijk nadeel» hebben ondervonden van de beweerde schending van het Verdrag (zie het huidige artikel 35, derde lid, onder (b), EVRM) wordt gewijzigd. Met deze betrekkelijk nieuwe ontvankelijkheidsdrempel kan het Hof de minst ernstige categorie klachten, te weten de klachten waarbij de klager een gering nadeel heeft geleden, buiten behandeling laten. Bij de invoering van Protocol nr. 14 was bepaald dat de toepassing van de bepaling onderhevig was aan twee uitzonderingen. Ten eerste kunnen geen klachten buiten toepassing worden gelaten indien de eerbiediging van de mensenrechten noopt tot onderzoek van het verzoekschrift en de gegrondheid ervan. Daarnaast kunnen op deze grond geen zaken worden afgewezen die niet naar behoren zijn behandeld door een nationaal gerecht. Laatstgenoemde uitzondering wordt door Protocol nr. 15 verwijderd. Met deze uitzondering werd beoogd de met name bij de nieuwe lidstaten van de Raad van Europa bestaande zorg weg te nemen dat nationale rechters, vooral zij die nog niet vertrouwd waren met toepassing van het EVRM, de onterechte indruk zouden krijgen dat mineure schendingen geen schendingen zijn en geen redres behoeven. Deze uitzondering leidde er echter toe dat het nieuwe ontvankelijkheids criterium sinds de inwerkingtreding van Protocol nr. 14 weinig is toegepast door het Hof. Met het verwijderen van deze uitzondering kan de ontvankelijkheidsdrempel naar verwachting in de toekomst effectiever toegepast worden. Daarbij is essentieel dat de andere uitzondering, namelijk de situatie waarin eerbiediging van de mensenrechten noopt tot onderzoek naar de gegrondheid van het verzoekschrift, wel blijft bestaan.

3. Artikelsgewijze toelichting

Het Protocol nr. 15 bestaat uit negen artikelen. De artikelen 6, 7 en 9 bevatten de gebruikelijke slotbepalingen voor verdragen die in het kader van de Raad van Europa tot stand komen. In het verband met het karakter van het Protocol is het maken van voorbehouden uitgesloten.

Het Protocol treedt in werking, wanneer ingevolge artikel 7 alle verdragspartijen bij het EVRM het Protocol hebben bekrachtigd. Ten aanzien van de inwerkingtreding bevat artikel 8 een overgangstoepassing met betrekking tot de wijzigingen opgenomen in de artikelen 2 en 3, alsmede artikel 4. In de toelichting hieronder op de desbetreffende artikelen zal deze toepassing nader worden toegelicht.

Artikel 1

Aan het eind van de preambule van het EVRM zal een zin worden toegevoegd, waarin gerefereerd wordt aan het beginsel van subsidiariteit en de doctrine van de «*margin of appreciation*». Hiermee wordt beoogd de transparantie en toegankelijkheid van deze belangrijke kenmerken van het verdragssysteem te bevorderen. Met deze wijziging van het Verdrag wordt allereerst benadrukt dat het de Hoge Verdragssluitende Partijen zijn die gehouden zijn om de rechten en vrijheden van een ieder die zich in hun rechtsmacht bevindt te beschermen en om een effectief rechtsmiddel te bieden voor een nationale autoriteit voor een ieder wiens rechten en vrijheden zijn aangetast. Het Hof heeft het laatste woord over de uitleg van het Verdrag. Dat Hof is daarmee een waarborg voor individuen wier rechten en vrijheden niet op nationaal niveau worden beschermd.

Uit de jurisprudentie van het Hof blijkt dat Verdragsstaten in de wijze waarop zij het verdrag toepassen een «*margin of appreciation*» toekomt, afhankelijk van de omstandigheden van het geval en de rechten en vrijheden die in geding zijn. Dit bevestigt dat het verdragssysteem een subsidiaire rol heeft bij het waarborgen van mensenrechten op nationaal niveau en dat de nationale autoriteiten in beginsel beter in staat zijn lokale omstandigheden te beoordelen dan een internationaal hof. De rol van het Hof is er dan ook op gericht te beoordelen of de beslissingen van nationale autoriteiten verenigbaar zijn met het verdrag, rekening houdend met de «*margin of appreciation*» van verdragsstaten.

Artikel 2

Aan artikel 21 EVRM zal een nieuw tweede lid worden toegevoegd, waarin wordt opgenomen dat kandidaten voor de positie van rechter bij het Europees Hof jonger dan vijftien jaar zijn op de dag waarop de Parlementaire Vergadering heeft verzocht om een lijst van drie kandidaten voor die positie aan te leveren. De bedoeling van deze wijziging is de consistentie van het Hof te versterken door ervoor te zorgen dat rechters de volledige ambtsperiode van negen jaar kunnen volbrengen. Artikel 23, tweede lid, EVRM zal worden verwijderd. De maximumleeftijdsgrens voor het functioneren als rechter van zeventig jaar, die is vastgelegd in dit tweede lid, heeft als effect dat rechters die zijn aangekomen na hun 61^e levensjaar niet de volledige ambtstermijn kunnen volbrengen, waardoor waardevolle kennis en ervaring verloren kan gaan. Door de leeftijdsgrens te verleggen naar aanvang van de ambtstermijn wordt dat probleem verholpen.

De procedure die voorafgaat aan de verkiezing van rechter bij het Hof kan soms geruime tijd duren. Met het oog daarop werd het noodzakelijk geacht een datum vast te stellen waarop de kandidaat niet ouder is dan vijftien jaar. Daarmee wordt voorkomen dat een kandidaat niet meer tot rechter zou kunnen worden gekozen omdat hij of zij gedurende de verkiezingsprocedure de leeftijdsgrens zou hebben bereikt. Die datum is de dag waarop de Parlementaire Vergadering de Hoge Verdragssluitende Partij verzoekt om een lijst van drie kandidaten in te dienen. Het toelichtende rapport stelt dat het nuttig zou zijn dat verdragspartijen in sollicitatieprocedures voor de functie van rechter bij het Hof verwijzen naar de dag dat de kandidaten de leeftijd van vijftien jaar niet mogen hebben bereikt.

Rekening houdend met de langdurige verkiezingsprocedure voor nieuwe rechters is in artikel 8, eerste lid, van dit Protocol bepaald dat deze wijziging enkel van toepassing is op rechters gekozen van een lijst van drie kandidaten ingediend bij de Parlementaire Vergadering na de

inwerkingtreding van dit Protocol. Voor kandidaten die op lijsten van kandidaten staan ingediend vóór de inwerkingtreding van dit Protocol, inclusief rechters die thans in het Hof zitten en rechters die reeds gekozen zijn op de dag dat dit Protocol in werking treedt, geldt dat hun ambts-termijn zal eindigen wanneer zij de leeftijd van zeventig jaar hebben bereikt conform het bepaalde in artikel 23, tweede lid, EVRM (oud).

Artikel 3

Artikel 30 EVRM bevat de bevoegdheid van de Kamer om onder bepaalde omstandigheden afstand te doen van rechtsmacht ten gunste van de Grote Kamer. Met het verwijderen van de woorden «tenzij één van de betrokken partijen daartegen bezwaar maakt» kunnen partijen zich daar niet langer tegen verzetten. Deze wijziging beoogt aan te sluiten bij de jurisprudentie van het Hof, waarin is aangegeven dat het Hof voornemens is Regel 72 van de Procedureregels van het Hof (www.echr.coe.int) te wijzigen in die zin dat een Kamer voortaan verplicht is afstand te doen van de rechtsmacht van het Hof wanneer de oplossing van de vraag het resultaat kan hebben dat het strijdig is met een eerdere uitspraak van het Hof. Het verwijderen van het recht van partijen om zich tegen de beslissing om afstand te doen van rechtsmacht ten gunste van de Grote Kamer te verzetten zal deze ontwikkeling versterken. Tevens is bedoeld hiermee bij te dragen aan het versnellen van procedures voor het Hof waarin sprake is van een ernstige vraag betreffende de interpretatie van het Verdrag of de Protocollen daarbij of wanneer de oplossing van een vraag aanhangig voor een Kamer een resultaat kan hebben dat strijdig is met een eerdere uitspraak van het Hof.

Vanwege zorg over juridische zekerheid en procedurele voorzienbaarheid is het noodzakelijk geacht om een overgangsbepaling voor dit artikel aan het Protocol op te nemen. In artikel 8, tweede lid, is bepaald dat de desbetreffende wijziging van artikel 30 EVRM niet van toepassing is op bij het Hof aanhangige zaken waarbij één van de partijen voor het moment van inwerkingtreding van het Protocol reeds bezwaar heeft gemaakt tegen het voorstel om afstand te doen van rechtsmacht ten gunste van de Grote Kamer.

Artikel 4

Dit artikel wijzigt de in artikel 35, eerste lid, EVRM neergelegde termijn voor het indienen van een klacht bij het Hof na de datum van de definitieve nationale beslissing, van zes maanden naar vier maanden. De ontwikkeling van snellere communicatietechnologie, naast het verkorten van vergelijkbare termijnen in verschillende lidstaten van de Raad van Europa, pleit voor een dergelijke verkorting.

In artikel 8, derde lid, is een overgangsbepaling opgenomen ten aanzien van deze wijziging. In dat lid is bepaald dat de verkorte termijn voor het indienen van een klacht bij het Hof in werking treedt na een periode van zes maanden na het inwerkingtreden van dit Protocol, zodat potentiële verzoekers ruim de tijd hebben om op de hoogte te raken van de nieuwe termijn voor het indienen van een klacht. Voorts zal de nieuwe termijn niet met terugwerkende kracht in werking treden, aangezien in de laatste zin van artikel 8, derde lid, is bepaald dat artikel 4 van dit Protocol niet van toepassing is op verzoekschriften ten aanzien waarvan de definitieve beslissing als bedoeld in artikel 35, eerste lid, van het Verdrag was genomen voor de datum van inwerkingtreding van artikel 4 van Protocol nr. 15.

Artikel 5

Dit artikel wijzigt artikel 35, derde lid, onder b, EVRM. Sinds de inwerking-treding van het voornoemde Protocol nr. 14 is een «*de minimis non curat praetor*» regel gecodificeerd in het Verdrag. Dat wil zeggen: een klager die geen «wezenlijk nadeel» heeft geleden door de gestelde schending van het Verdrag wordt niet-ontvankelijk verklaard. Tot nu toe is deze ontvankelijkheidsvoorwaarde zoals neergelegd in artikel 35 EVRM slechts in een gering aantal zaken door het Hof toegepast. In paragraaf 15 (c) van de Verklaring van Brighton is besloten deze «*de minimis*» regel verder aan te scherpen door schrapping van het tweede caveat uit het ontvankelijkheids criterium («no case may be rejected on this ground which has not been duly considered by a domestic tribunal») hetgeen overeenkomt met het standpunt dat Nederland reeds innam tijdens de onderhandelingen over Protocol 14. Artikel 35, derde lid, onder b, EVRM wordt derhalve gewijzigd in de zin dat de laatste woorden van dat lid – «en mits op deze grond geen zaken worden afgewezen die niet naar behoren zijn behandeld door een nationaal gerecht» – worden verwijderd.

De desbetreffende wijziging van artikel 35 EVRM gaat in op het moment van inwerkingtreding van Protocol nr. 15 en zal derhalve ook van toepassing zijn op verzoekschriften waarvan de ontvankelijkheid wordt beoordeeld op het moment van inwerkingtreding van Protocol nr. 15.

4. Koninkrijkspositie

Protocol nr. 15 zal, wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft, evenals het EVRM, voor het gehele Koninkrijk gelden. De regeringen van Aruba en Curaçao achten medegelding van Protocol 15 wenselijk. Van Sint Maarten is nog geen bevestiging over de medegelding ontvangen omdat de regering van dat land hierover nog geen besluit heeft kunnen nemen. Wanneer Sint Maarten heeft aangegeven dat medegelding van het Protocol gewenst is, zal het Protocol eveneens kunnen worden aanvaard voor dat land.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

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