

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

Ons kenmerk

2554089

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Datum 28 mei 2019
Onderwerp Vragen over de beantwoordingbrief van 11 januari 2018 nav de
motie over bevorderen van een betere toepassing van de
waarborgfunctie van de mensenrechten (motie Van der Staaij)

Aanleiding

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de minister van Justitie en Veiligheid over de brief van 11 januari 2018 inzake de uitvoering van de motie van het lid Van der Staaij over bevorderen van een betere toepassing van de waarborgfunctie van de mensenrechten (Kamerstuk 32735, nr. 177). Deze motie vloeit voort uit het plenair debat met uw Kamer over de goedkeuring van het op 2 oktober 2013 te Straatsburg tot stand gekomen Protocol 16 bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).

Met deze brief beantwoord ik, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister voor Rechtsbescherming, de gestelde vragen.

Waarborgfunctie van de mensenrechten

Ik dank de vaste commissie voor de getoonde belangstelling voor de waarborgfunctie van mensenrechten in onze samenleving. Deze belangstelling blijkt duidelijk uit het brede spectrum van gestelde vragen die ik hieronder graag beantwoord.

Beoordelingsruimte van de nationale verdragsstaat

De leden van de fracties van D66, SP, SGP en VVD vragen mijn mening over de beoordelingsruimte die het EHRM laat aan de nationale verdragsstaat – en de nationale rechter – (ook wel *margin of appreciation* genoemd) bij de toepassing van mensenrechten en over hoe groot die ruimte zou moeten zijn. Leden van de SGP fractie toonden zich bezorgd over een verplaatsing van het zwaartepunt van de bescherming van mensenrechten naar het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (verder EHRM). Door de uitbreidende macht van het EHRM zou de democratisch tot stand gekomen nationale wetgeving in het gedrang komen. Deze ontwikkeling zetten de fractieleden tevens in het licht van Protocol 16 bij het

EVRM en de adviezen die het EHRM op grond van dit protocol kan geven en de ruimte die het EHRM aan de verdragsstaten in die adviezen laat. De leden van de SGP-fractie vragen welke activiteiten Nederland onderneemt om de ruimte van verdragsstaten te vergroten.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**

Datum
28 mei 2019

Ons kenmerk
2554089

In antwoord op voornoemde vragen en zorgen wil ik vooropstellen dat binnen het EVRM-verdragssysteem (verder: verdragssysteem) de primaire verantwoordelijkheid voor het waarborgen van rechten zoals neergelegd in het EVRM bij de verdragsstaten zelf ligt (zie artikel 1 EVRM) en daar ook zal blijven liggen. Het is daarom van belang dat verdragsstaten hun verantwoordelijkheid nemen en zich blijven inzetten voor het verdragssysteem, zoals onderschreven in de Verklaringen van Kopenhagen (2018), Brussel (2015), Brighton (2012), Izmir (2011) en Interlaken (2010). Gedegen nationale wetgeving en een onafhankelijke rechterlijke macht zijn daarbij hoekstenen voor een goede bescherming van mensenrechten op nationaal niveau.

Het EHRM heeft een subsidiaire rol bij het toezicht op de borging van mensenrechten op nationaal niveau aangezien een nationale rechter doorgaans beter geëquipeerd is om nationale behoeften en omstandigheden op waarde te schatten. De nationale rechter stelt de feiten vast en interpreteert de nationale rechtsregels. Pas als de nationale rechtsgang is uitgeput, kan een beroep worden gedaan op het EHRM dat moet vaststellen of de in het Verdrag neergelegde rechten in afdoende mate zijn beschermd door de nationale rechtsorde. De rol van het EHRM is zodoende om de burger te voorzien van een vangnet als de bescherming van mensenrechten op nationaal niveau tekort schiet. Het EHRM beoordeelt desgevraagd of de beslissingen van nationale autoriteiten verenigbaar zijn met het verdrag en houdt daarbij rekening met de *margin of appreciation* van verdragsstaten. De reikwijdte van de *margin of appreciation* wordt in een specifieke zaak bepaald door het EHRM en is afhankelijk van de omstandigheden van het geval en het EVRM-recht dat in het geding is.

In april 2018 heeft het Comité van Ministers van de Raad van Europa in de Verklaring van Kopenhagen nogmaals het belang en de reikwijdte van de *margin of appreciation* onderschreven. Ook wordt bevestigd dat de kwaliteit van de uitspraken van het EHRM belangrijk is voor de effectiviteit en autoriteit van het verdragssysteem. Het EHRM en de verdragsstaten zijn samen verantwoordelijk voor een goede en effectieve toepassing van het verdragssysteem en beide hebben daarin verschillende rollen die de interactie tussen het EHRM en de verdragsstaten bevestigen.¹

Protocol 16 draagt bij aan die interactie en maakt het mogelijk dat nationale rechters in een vroeg stadium van de procedure een advies van het EHRM kunnen vragen. Het in een eerder stadium kunnen vragen van advies versterkt bovendien het beginsel van subsidiariteit. Nationale rechters kunnen in voorkomende gevallen het EHRM wijzen op onduidelijkheden in de bestaande uitleg van het EVRM of praktische complicaties bij de toepassing van bestaande jurisprudentie in de rechtspraktijk. Door het in een vroegtijdig stadium gericht stellen van vragen

¹ Brief van 27 maart 2018, Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 187; Brief van 3 april 2018, Eerste Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 32 735, H

kan de nationale rechter richting geven aan de uitleg van het EVRM. Het EHRM zet in adviezen algemene lijnen uit. Het is aan de nationale rechter om die lijnen een plaats te geven binnen de nationale rechtsorde, waarbij rekening kan worden gehouden met de nationale juridische kaders en de nationale sociaaleconomische achtergronden.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**

Datum
28 mei 2019

Ons kenmerk
2554089

De leden van de VVD-fractie stellen de vraag welke successen uit de afgelopen vijf jaar ik kan noemen waaruit is gebleken dat de *margin of appreciation* niet onnodig is ingeperkt. Ik antwoord hierop dat het EHRM de laatste jaren vele uitspraken op diverse terreinen heeft gedaan waarin het EHRM heeft geoordeeld dat de nationale autoriteiten directe democratische legitimatie hebben bij het maken van beleid en wetgeving en zich in veel gevallen in een betere positie dan het EHRM bevinden om de lokale behoeften en situatie te beoordelen. Het EHRM onderkent daarom dat aan verdragsstaten in beginsel een ruime *margin of appreciation* toekomt. Een voorbeeld daarvan is de zaak *Garib t. Nederland*, waarin het EHRM oordeelde dat de toepassing van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek geen schending van de rechten van het EVRM opleverde. Op het terrein van sociaal en economisch beleid bestaat een ruime *margin of appreciation* en het EHRM overweegt onder verwijzing naar het doorlopen wetgevingsproces dat de wetgever deze beoordelingsruimte niet te buiten is gegaan. Een ander voorbeeld is *P. Plaisier B.V. en anderen t. Nederland*, waarin de in 2012 ingevoerde crisisheffing de toets van het EHRM doorstond omdat het erkende dat verdragsstaten ook wat belastingen betreft een ruime *margin of appreciation* hebben. Ook op het gebied van geloofsuitingen op de werkvloer (*Ebrahimian t. Frankrijk*), uitzetting van veroordeelde vreemdelingen (*Levakovic t. Denemarken*), thuisbevallingen (*Dubská en Kreyjzová t. Tsjechië*), pensioenen (*Fábián t. Hongarije*) en veiligheid bij demonstraties (*Kudrevičius en anderen t. Litouwen*) zorgde de toepassing door het EHRM van de *margin of appreciation* ervoor dat het nationale beleid niet in strijd werd geacht met het EVRM. De bovengenoemde voorbeelden zijn slechts een selectie van uitspraken; er zijn vele andere voorbeelden te geven.

Verder is van een (vergaande) inperking van de ruimte van verdragsstaten en van de nationale rechter door Protocol 16 geen sprake: de nationale hoogste rechter heeft de keuze een adviesaanvraag in te dienen, de rechter kan een zaak echter ook zonder raadpleging van het EHRM afdoen. Als de rechter wel om advies vraagt, is het vervolgens aan de nationale rechter om te bepalen hoe verder met het verkregen advies wordt omgegaan in de nationale procedure. De hoogste nationale rechter heeft de regierol.

Dialoog met het EHRM

Daarnaast maken de hoogste Nederlandse rechterlijke instanties reeds langer gebruik van de mogelijkheid tot algemene dialoog met het EHRM over de toepassing van het EVRM. Zij maken deel uit van het Superior Courts Network dat als doel heeft om een structurele en effectieve dialoog te voeren en de toepassing van het EVRM te verrijken.

De leden van de GroenLinks fractie vragen mij over de strekking en inhoud van de overleggen tussen het Comité van Ministers en de President van het EHRM en of over deze overleggen met enige regelmaat aan de Kamer gerapporteerd zou kunnen worden over de Nederlandse inzet voor en de eventuele uitkomst van die overleggen.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**

Datum
28 mei 2019

Ons kenmerk
2554089

Het Comité van Ministers ontvangt twee maal per jaar de President van het EHRM, teneinde met deze van gedachten te wisselen over ontwikkelingen binnen het EHRM, zoals de aantallen zaken, de aard van de zaken, algemene appreciatie van uitspraken en de meer algemene ontwikkelingen zoals met betrekking tot de opvolging van de Verklaring van Kopenhagen. Op specifieke uitspraken of aanhangige zaken wordt niet ingegaan. Het Comité van Ministers heeft een eigen toezichthoudende taak op de nakoming van uitspraken van het EHRM door verdragsstaten (art. 46 EVRM). Het EHRM laat de wijze waarop een uitspraak ten uitvoer wordt gelegd aan de verdragsstaat en het Comité van Ministers bepaalt of de betreffende staat voldoende maatregelen heeft getroffen waardoor het toezicht op de naleving van een uitspraak kan worden beëindigd. Vergaderingen van het Comité van Ministers vinden achter gesloten deuren plaats (artikel 21 Statuut van de Raad van Europa). Over de exacte inbreng kan daarom geen verslag worden gedaan, maar de Nederlandse inzet wordt bepaald door de prioriteiten op mensenrechtenbeleid zoals die door de regering zijn vastgesteld en met uw Kamer zijn gecommuniceerd.

De leden van de SGP vragen of het EHRM ook wel eens te kennen wordt gegeven welke uitspraken naar de mening van het Comité van Ministers een te vergaande invloed op de nationale ruimte hebben en in hoeverre duidelijk is of gesprekken tussen het Comité van Ministers en de President van het EHRM ook doorwerken in de beoordeling van nationale vragen over de interpretatie van mensenrechten door alle rechters van het EHRM. Zoals hiervoor opgemerkt is de gedachtewisseling met de President van het EHRM niet bedoeld voor het bespreken van individuele uitspraken. Dat neemt niet weg dat – zij het met gepaste terughoudendheid – het heel wel mogelijk is om algemene jurisprudentiële ontwikkelingen aan de orde te stellen. Vanzelfsprekend zal de President volstaan met daarvan kennis te nemen, aangezien hij niet de taak of de bevoegdheid heeft in het Comité van Ministers de uitspraken van het EHRM te verdedigen. Via hem of haar is dan echter wel een zorg onder de aandacht van het EHRM gebracht. Daarnaast kan erop worden gewezen dat het EHRM, onder andere via de eerdergenoemde rechterlijke dialoog in het kader van het Superior Courts Network, goed op de hoogte is van de nationale discussies in verdragsstaten over zijn uitspraken.

Verkiezing van rechters in het EHRM

De leden van de VVD-fractie stellen de vraag of bij het benoemingsbeleid voor het EHRM rekening wordt gehouden met de opvattingen van de kandidaten wat betreft de *margin of appreciation*. Hierop antwoord ik dat een rechter in het EHRM wordt gekozen door de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa (PACE). Rechters in het EHRM zijn onafhankelijk en onpartijdig. Alhoewel vanuit elke verdragsstaat een rechter in het EHRM wordt gekozen, zijn zij rechter op

persoonlijke titel en vertegenwoordigen zij geen enkele staat. Het is wel zo dat de rechter die op persoonlijke titel zitting heeft in het EHRM wordt beschouwd als een kenner van het rechtssysteem in eigen land en altijd is betrokken bij de behandeling van Kamerzaken tegen het eigen land.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**

Datum
28 mei 2019

Ons kenmerk
2554089

Een verdragsstaat stelt ten behoeve van het Comité van Ministers een lijst op met drie kandidaten die voldoen aan de eisen van art. 21 EVRM. Het Comité van Ministers legt deze lijst vervolgens voor aan een adviespanel dat het heeft ingesteld ter bewaking van de kwaliteit. Daarna stuurt de verdragsstaat zijn lijst van drie kandidaten naar de Parlementaire Vergadering waar een speciale commissie (*Committee on the Election of Judges*) zich over de voordracht buigt en vervolgens een aanbeveling aan de plenaire vergadering doet. Hierin hebben vertegenwoordigers van de nationale parlementen van alle verdragsstaten zitting. De plenaire vergadering kiest vervolgens een van de kandidaten nadat een commissie van de Parlementaire Vergadering een gesprek heeft gevoerd met de diverse kandidaten. Het staat de parlementariërs die zitting hebben in deze commissie uiteraard vrij om vragen te stellen aan de kandidaten.

Bewaking van de gezamenlijke Europese rechtsruimte

Op vragen van de fractieleden van de SP over het EVRM en het toezicht daarop door het EHRM om een gezamenlijke rechtsruimte tot stand te brengen en te bewaken en de verzwakking van die gezamenlijke rechtsruimte doordat de Europese landen knagen aan het EVRM en de rechtsmacht van het EHRM, antwoord ik als volgt.

Ik ben met de fractieleden van de SP eens dat het EVRM en het toezicht daarop door het EHRM een van de mooiste prestaties van Europese landen is om een gezamenlijke rechtsruimte tot stand te brengen en te bewaken. Een verzwakking van het verdragsstelsel zal een verzwakking van de rechtsbescherming van burgers van de verdragsstaten betekenen. Burgers in verdragsstaten waar rechtsbescherming in het gedrang is, zullen in mindere mate een beroep kunnen doen op mensenrechten. Nederland zet zich binnen mensenrechtenorganisaties zoals de Raad van Europa actief in voor de mensenrechten. Deze actieve inzet wordt gecontinueerd, waarbij andere verdragsstaten in het Comité van Ministers en op andere overlegniveaus zullen blijven worden aangesproken op ontwikkelingen in die verdragsstaten waar mensenrechten in de knel komen. Nederland zal blijven aandringen op nakoming van uitspraken van het EHRM en waar nodig verdragsstaten daaraan blijven herinneren. Nederland is voorzitter van het *Human Rights Trust Fund* van de Raad van Europa en draagt via dat fonds bij aan projecten die tot doel hebben een betere tenuitvoerlegging van het EVRM en van EHRM-uitspraken te waarborgen. Nederland draagt tevens substantieel bij aan het actieplan Oekraïne 2018-2021 van de Raad van Europa. Daarnaast werkt Nederland nauw samen met zowel de Raad van Europa en de EU als met individuele verdragsstaten binnen diverse projecten die zien op de versterking van de rechtsstaat.

Op de vraag van de leden van de SP-fractie of uitspraken van het EHRM doorwerken in de landen waaruit nu de meeste klagers bij het EHRM komen, zoals

Rusland, Turkije, Oekraïne en Italië wil ik voorop stellen dat verdragsstaten zijn gehouden om uitspraken van het EHRM ten uitvoer te leggen (art. 46 EVRM). Ik onderken dat uitspraken van het EHRM niet bindend zijn voor andere verdragsstaten dan de staat waartegen de uitspraak is geweest. Ik merk daarbij op dat wanneer autoriteiten van een verdragsstaat, in bijvoorbeeld wetgeving of uitspraken, rekening houden met uitspraken van het EHRM tegen andere verdragsstaten, dit de kans op nationale klachten in vergelijkbare gevallen verkleint. Binnen de Raad van Europa voorziet het HELP programma in steun voor verdragsstaten om uitspraken van het EHRM te vertalen in de eigen taal. Nederland geeft ook steun aan het HELP programma. Door meerdere verdragsstaten wordt hiervan gebruik gemaakt en zo zijn uitspraken van het EHRM vaak ook beschikbaar in bijvoorbeeld het Russisch, Turks of Roemeens. Vertaling van uitspraken vergroot de verspreiding en daardoor bekendheid van de inhoud ervan bij nationale rechters, wetenschappers en burgers en draagt daarmee bij aan de rechtspositie van burgers.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**

Datum
28 mei 2019

Ons kenmerk
2554089

Leden van de SGP-fractie vragen of het toezicht op de uitspraken van het EHRM de ruimte van de landen wel voldoende laat bestaan. Een verdragsstaat bepaalt in beginsel zelf hoe een uitspraak wordt uitgevoerd en welke maatregelen worden getroffen. Deze maatregelen dienen ervoor te zorgen dat de vastgestelde mensenrechtenschending ophoudt en dat de benadeelde partij zoveel mogelijk in zijn rechten wordt hersteld (*Rule 6 van de Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements*). Vier keer per jaar is de vergadering van het Comité van Ministers specifiek gewijd aan het toezicht op de naleving van de uitspraken van het EHRM. In hun schriftelijke inbreng (*action reports* en *action plans*) en interventies geven verdragsstaten zelf aan op welke wijze zij de uitspraken naleven. Het Comité bepaalt of de betreffende staat voldoende maatregelen heeft getroffen waardoor het toezicht op de naleving van een uitspraak kan worden beëindigd.

Daarbij is de informatie van niet-gouvernementele organisaties van groot belang. De leden van de VVD-fractie vragen mij welke organisaties deelnemen aan het platform van niet-gouvernementele organisaties die nauwgezet het EHRM volgen, wat voor acties deze organisaties hebben ondernomen, in hoeverre die organisaties voorstander zijn van een ruime *margin of appreciation* en of ik daarvan voorbeelden kan geven.

Aan het platform van niet-gouvernementele organisaties (NGO's) die de naleving van uitspraken van het EHRM volgen, nemen verschillende NGO's deel, zoals Amnesty International, Human Rights Watch, NGO's die opkomen voor gelijke rechten voor LGBTI, diverse afdelingen van het Helsinki comité en vele (inter)nationale NGO's die werkzaam zijn in delen van Europa. Deze NGO's verschaffen aanvullende informatie aan delegaties van verdragsstaten opdat die een completer beeld van een bepaalde individuele, lokale of nationale situatie krijgen. Volgens Regel 9 van bovengenoemde procedureregels hebben NGO's en nationale mensenrechteninstellingen, evenals o.a. de benadeelde partij en zij die hebben geïntervenieerd bij het EHRM, het recht om informatie aan te leveren. Daardoor kunnen delegaties zich beter voorbereiden op Comité van Ministers vergaderingen waar de nakoming van uitspraken van het EHRM wordt besproken. Voorbeelden van informatie die NGO's tijdens bijeenkomsten van het platform

naar voren brengen zijn studies van gevangenisomstandigheden in een verdragsstaat of verklaringen van direct betrokkenen of belanghebbenden of hun advocaten bij een uitspraak van het EHRM die door een verdragsstaat ten uitvoer moet worden gelegd. De informatie van NGO's en andere partijen, in aanvulling op de door de verdragsstaat aangeleverde informatie, draagt bij aan het adequaat invulling kunnen geven door de verdragsstaten van hun toezichhoudende taak op de naleving van de uitspraken van het EHRM.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**

Datum
28 mei 2019

Ons kenmerk
2554089

In 2018 is op initiatief van Nederland een jaarlijks thematisch debat inzake het toezicht op de naleving van uitspraken van het EHRM opnieuw leven ingeblazen. Het doel van deze thematische debatten is een uitwisseling van "*good practices*" tussen verdragsstaten op terreinen waar verdragsstaten vergelijkbare moeilijkheden ervaren. Op de vraag van de fractieleden van de SGP of er meer inzicht is in de andere thema's van de bijeenkomsten van het Comité van Ministers en hoe – met waarborging van de mensenrechten – zoveel mogelijk nationale ruimte wordt gelaten om er invulling aan te geven, kan ik antwoorden dat het thema voor het debat in maart 2019 effectief onderzoek naar vermeende schendingen van de artikelen 2 en 3 EVRM door overheidsdienaren betrof. Dit thema is door de verdragsstaten onderling vastgesteld en het debat wordt door de verdragsstaten zelf ingevuld.

Zoals u uit het voorgaande is gebleken, maakt de regering gebruik van de bestaande mogelijkheden om bij te dragen aan de waarborgfunctie van mensenrechten.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

Ferd Grapperhaus