

Vergaderjaar 2011–2012

33 000 V

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2012

AB

VERSLAG VAN EEN MONDELING OVERLEG

Vastgesteld 31 mei 2012

De commissie Europese Samenwerkingsorganisaties¹ (ESO) van de Eerste Kamer heeft, gezamenlijk met de leden van de delegatie naar de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa, op 15 mei 2012 een mondeling overleg gevoerd met minister Rosenthal van Buitenlandse Zaken over:

- **de geannoteerde agenda van de zitting van het Comité van Ministers van de Raad van Europa op 23 mei 2012 (EK 33 000 V, X);**
- **de brief van de minister van Veiligheid & Justitie van 11 mei 2012 over de Brighton Verklaring (EK 33 000 V, Y).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand geredigeerd woordelijk verslag uit.

De voorzitter van de vaste commissie voor Europese Samenwerkingsorganisaties,
Strik

De griffier van de vaste commissie voor Europese Samenwerkingsorganisaties,
Bergman

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Van der Linden (CDA), Broekers-Knol (VVD), Franken (CDA), (*vice-voorzitter*), Nagel (50Plus), Van Kappen (VVD), (*voorzitter*), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Smaling (SP), (*vice-voorzitter*), Strik (GL), Vliegenthart (SP), K.G. de Vries (PvdA), Knip (VVD), Martens (CDA), Van Boxtel (D66), Th. de Graaf (D66), Ganzevoort (GL), De Lange (OSF), Koole (PvdA), Schrijver (PvdA), Vlietstra (PvdA), M. de Graaf (PVV), M. de Graaff (PVV), Sørensen (PVV) en Bröcker (VVD).

Voorzitter: Strik
Griffier: Bergman

Aanwezig zijn twaalf leden van de Eerste Kamer en de delegatie naar de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa: Van Boxtel, Broekers-Knol, Franken, De Graaff, Kox, Van der Linden, Martens, Omtzigt, Schrijver, Kox, Strik en De Vries,

en minister Rosenthal van Buitenlandse Zaken, die vergezeld is van enkele ambtenaren van zijn ministerie.

De **voorzitter**: Ik heet de minister van Buitenlandse Zaken van harte welkom bij deze commissie. Ik stel het op prijs dat hij de gelegenheid heeft om ons de Brightonbijeenkomst en de geannoteerde agenda voor de bespreking in het Comité van Ministers op 23 mei toe te lichten. Wij houden een kort rondje waarin de leden zich kunnen voorstellen. Wij hebben kort de tijd, dus ik stel voor om die zo doelmatig mogelijk te gebruiken. Ik vraag de minister of hij kort iets wil zeggen over de bijeenkomst in Brighton.

Minister Rosenthal: Voorzitter. Dank voor de uitnodiging en voor de introductie van de leden van de commissie. Ik kan het heel kort houden. Er is een bijeenkomst geweest in Brighton, waarbij minister Opstelten aanwezig was. Op die bijeenkomst is een aantal zaken doorgesproken. Het belangrijkste punt is dat de margin of appreciation in de preambule van de Brighton Declaration, althans het verdrag, is opgenomen. Wij denken dat daarmee is voldaan aan hetgeen is besproken met beide Kamers. De Brighton Declaration is op 19 april aangenomen en wordt formeel bevestigd op 23 mei tijdens de zitting van het Comité van Ministers in Straatsburg. Daar zal ik zelf bij aanwezig zijn, samen met de voorzitter van het Comité van Ministers, William Hague, en acht of negen ministers van andere landen. Cruciaal is op dit punt het waarborgen van de langetermijneffectiviteit van het toezichtsmechanisme van het Europees verdrag en dus het formeel bekrachtigen van de Brighton Declaration. Ik kan melden – dat is ook al met de Eerste Kamer besproken – dat Nederland sinds oktober 2011 inzet op een actievere houding van het Comité van Ministers. Nederland is een van de meest actieve delegaties. Een meerderheid van de lidstaten neemt niet actief deel aan het debat. Nederland moedigt die landen met enige regelmaat aan tot wat meer daadwerkelijke participatie. Dat is van belang omdat de besluiten collectief worden genomen. Ik kan nog iets specifieker ingaan op de Brighton Declaration. Wij hebben de motie-Franken, en de motie-Timmermans in de Tweede Kamer die woordelijk gelijk was aan de motie-Franken, uitgedragen in Brighton. Daarbij is gezegd dat de verklaring geen invloed dient te hebben op de reikwijdte van de margin of appreciation in de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Dit standpunt heeft er mede toe bijgedragen dat er alleen een verwijzing naar de margin of appreciation is opgenomen in de preambule van het verdrag.

De heer **De Vries** (PvdA): Die zal worden opgenomen.

Minister **Rosenthal**: Die zal inderdaad worden opgenomen in de preambule van het verdrag.

Ik voeg daaraan toe dat in de Tweede Kamer door de heer Timmermans een motie is ingediend, die woordelijk precies dezelfde strekking had als de motie-Franken. Daar is even over heen en weer gepraat. Ik heb daar gezegd dat de regering zich in die motie kan vinden.

De **voorzitter**: Dank u wel, minister. Ik wil iedereen nu de kans geven om vragen te stellen of opmerkingen te maken. Ik begin met de heer Franken, de drager van de motie die hier is ingediend. Hij heeft hier ook een debat over gevoerd in de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa twee weken geleden.

De heer **Franken** (CDA): Voorzitter. Ik stel het bijzonder op prijs om dit overleg met de minister van Buitenlandse Zaken in het kader van de voorbereiding van de zitting van volgende week te kunnen voeren. Mijn fractie vindt het erg plezierig dat daar een gesprek over kan plaatsvinden en dat de minister bereid is om dat zo te doen. Daar verheugen wij ons over.

De agenda bestaat uit twee delen. Deel A betreft het formele deel van het debat. Daar wordt niet verder over gesproken, zo heb ik begrepen. Dat gebeurt via een schriftelijke inbreng. Bij die schriftelijke inbreng is de Brighton Declaration het hoofdbestanddeel. Ik wil de discussie over de positie en de competentie van het Hof niet overdoen. Daar zijn wij duidelijk over geweest. Er zijn twee moties. De margin of appreciation is opgenomen in de preambule. Althans, er is voorgesteld om die in de preambule van het verdrag op te nemen. Daarin wordt het belang van het beginsel onderstreept zonder aan de reikwijdte van de bevoegdheid van het Hof te komen.

Dat is heel duidelijk bevestigd in een discussie in de Parlementaire Assemblee op 26 april, waar de voorzitter aan refereerde. In dat debat was consensus met betrekking tot de urgentie die nodig is ten aanzien van procedurele maatregelen. Er moet geen sprake zijn van ingrepen in de competentie van het Hof en er moeten geen veranderingen plaatsvinden met betrekking tot de individuele toegankelijkheid. Er is wel een toedolijst uitgekomen met taken voor het Hof, taken voor de nationale overheden en taken voor de Parlementaire Assemblee.

Er is ook een boodschappenlijst opgesteld voor het Comité van Ministers. Ik ben zo benieuwd hoe de minister deze boodschappen gaat doen, hoe hij door de supermarkt gaat lopen om uit de juiste schappen de mogelijkheden te halen zodat er een echte supervisie tot stand komt door het Comité van Ministers met betrekking tot de uitvoering van de uitspraken van het Hof en effectieve maatregelen bij de niet-tenuitvoerlegging tot stand komen. Er is over mogelijke sancties gesproken. Zal er institutioneel technische assistentie worden geboden aan landen die tenuitvoerleggingsproblemen hebben? Daarnaast moeten er stappen worden gezet met betrekking tot optionele protocollen. Dat zal wat meer voeten in aarde hebben en zich over een langere termijn uitstrekken: advisory opinions, de interim-maatregelen en de toegevoegde rechters.

De eerste punten, die verwijzen naar de artikelen 29c en d en 9b van de Brighton Declaration, geven echter al een belangrijke boodschap, een opdracht. Ik ben zo benieuwd hoe de minister denkt met een gevulde tas thuis te komen.

De **voorzitter**: Hartelijk dank, mijnheer Franken. Ik geef het woord aan mevrouw Broekers-Knol.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Voorzitter. Het lijkt mij nuttig als wij eerst antwoord krijgen op de uitgebreide vraag van de heer Franken, voordat wij ons allemaal over hetzelfde gaan buigen.

Minister **Rosenthal**: Laat ik melden dat wij op 23 mei in het Comité van Ministers geen inhoudelijke discussie hebben over een en ander. Dat neemt niet weg dat het van belang is dat wij over een aantal zaken een korte mededeling zullen doen. De heer Franken noemde de artikelen 29c en d. Die betreffen de verfijning van de procedures en de effectieve supervisie op de uitvoering van de uitspraken, van de oordelen, en meer

in het bijzonder «more structured considerations of strategic and systemic issues at its meetings; and stronger publicity about its meetings». Die boodschap neem ik bijzonder serieus. Wanneer ik kijk naar hetgeen er onder het beslag van het Comité van Ministers ligt – ik denk dat wij het daarover eens zijn – geldt in het bijzonder wanneer het om zaakoverstijgende kwesties gaat, dat wij daar het nodige te verhapstukken hebben vanuit het Comité van Ministers. Niet op de individuele gevallen, maar op de zaakoverstijgende. Dat is van wezenlijk belang.

De heer **Franken** (CDA): Ik doelde vooral op de tenuitvoerlegging van de uitspraak.

Minister **Rosenthal**: Wat betreft de tenuitvoerlegging van de uitspraken hebben wij niet voor niets de betekenis van het Comité van Ministers nog eens onderstreept. Dat betekent dat wij de tenuitvoerlegging van de uitspraken in de verschillende lidstaten stevig ter hand moeten gaan nemen. Het meest markante voorbeeld is Italië, met name wat betreft de buitensporige duur van de procedures. Daar zullen wij vanuit het Comité van Ministers stevig op zitten. Laat ik daar geen misverstand over hebben met de heer Franken.

De heer Franken zei al dat de optionele protocollen een zaak zijn van een wat langere termijn. Ook die zullen zeker onderwerp van gesprek zijn. Voor het overige zal voor het Comité van Ministers meer in het algemeen gelden dat het datgene wat er aan instrumenten voor hem aanwezig is serieus ter hand zal moeten nemen. Wij moeten de mogelijkheden om aanbevelingen te doen serieus nemen, net als die om resoluties aan te nemen. Er kunnen ook richtlijnen worden gegeven, maar steeds in zaakoverstijgende situaties. Dat moet wel heel duidelijk zijn.

De heer **De Vries** (PvdA): Aan wie moeten richtlijnen worden gegeven?

Minister **Rosenthal**: Ik heb steeds begrepen dat er sprake is van aanbevelingen, resoluties en richtlijnen.

De **voorzitter**: Aan het Hof bedoelt u?

De heer **De Vries** (PvdA): Richtlijnen aan wie?

Minister **Rosenthal**: Aan de lidstaten. Dat zijn de drie componenten die ik uit de schriftuur van de conferentie heb gehaald. Laat daarover geen misverstand bestaan.

Dan kom ik bij het door de heer Franken aangekaarte punt omtrent het belang van het beginsel van de margin of appreciation, die in de preambule duidelijk verankerd komt te liggen. Daarmee is de regering van haar kant tevreden.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): U had gezegd dat die in het verdrag zou komen.

Minister **Rosenthal**: Niet in het verdrag. Heel nadrukkelijk gaat het om de preambule.

De heer **Schrijver** (PvdA): Ik zou graag toch een vraag stellen.

De **voorzitter**: U bent klaar, minister?

Minister **Rosenthal**: Ja.

De **voorzitter**: Dan stel ik voor dat wij een rondje maken zodat iedereen de kans krijgt om vragen te stellen.

De heer **Van Boxtel** (D66): Ik ben benieuwd of de minister ook nog enig inzicht kan geven in de opmaat naar de bijeenkomst en of hij kan aangeven hoe het gedrag van andere landen zal zijn. Want wij zijn zelf natuurlijk ook een beetje wisselvallig geweest in de afgelopen periode. Ik ben benieuwd of wij straks een van de weinige landen zijn die nu ook voluit willen gaan voor versterking van het Europees Hof. Daarover hebben wij een uitgebreid debat gevoerd. Heeft de minister signalen of landen als Engeland en Frankrijk in het Comité van Ministers moeilijk gaan doen?

Ik heb nog een meer specifieke vraag. De minister zei dat het alleen maar gaat om overall opmerkingen en niet om individuele zaken. Ik kan mij toch voorstellen dat de bijzondere situatie zoals wij die nu hebben met de Oekraïne, waarop in de publiciteit alle licht gericht is vanwege het Europees kampioenschap voetbal, ook daarom misschien nog wel aan de orde komt, of in de marge.

De heer **Schrijver** (PvdA): Vooraf wil ik zeggen dat ik hier zit met een wat dubbel gevoel. Ik vind het toch wel heel vervelend dat wij bij de Griffie hebben moeten melden dat dit debat het plenaire debat met minister Leers overlapt. Wij hebben nu eigenlijk moeten wegvluchten uit dat belangrijke debat over het vreemdelingenbeleid.

Aan de andere kant ben ik heel blij om minister Rosenthal hier voor mij te zien en vind ik het heel fijn dat wij voorafgaand aan het ministeriële overleg met hem een korte gedachtewisseling kunnen hebben.

In de eerste plaats wil ik het punt oppakken van de verwijzing naar het beginsel van subsidiariteit en de margin of appreciation in de preambule. Ik dacht inderdaad ook dat in de Kamer was toegezegd, zoals ook in de Handelingen staat, dat de inzet van Nederland erop gericht zou zijn om die twee beginselen niet hun weerslag in het verdrag te doen hebben, althans, niet een nieuwe neerslag. Bij het beginsel van subsidiariteit is dat immers helemaal niet nodig. Wij hebben in het vorige debat uitvoerig geciteerd gezien, ook van regeringszijde, in welke verdragsartikelen dat beginsel allang is verwoord. Je kunt zeggen dat het niet veel kwaad kan als dat ook in de preambule komt te staan, maar nodig is het niet. De margin of appreciation is een beetje een principiële kwestie. Dat is een rechterlijke doctrine die door het Hof is ontwikkeld en die, conform de motie-Franken, eigenlijk ook in zijn nadere reikwijdte en eventuele ontwikkeling aan het Hof moet worden overgelaten.

Ik zou dus eigenlijk graag van de minister willen horen waarom nu toch wordt ingezet op een verdragswijziging. Ik merk wel eens dat bij sommigen de onjuiste gedachte postvat dat een preambule geen onderdeel van een verdrag is, maar in de tekst van het Weens Verdrag inzake het verdragenrecht staat heel duidelijk dat ook preambules, bijlagen en slotbepalingen een integraal onderdeel uitmaken van een verdrag. Dus als dit erin wordt voorgesteld, zal de toegevoegde tekst ook ter parlementaire goedkeuring als amendement op het verdrag moeten worden voorgelegd.

In dat opzicht zou ik in de eerste plaats willen weten wat de inzet is van de Nederlandse regering en zou ik in de tweede plaats de toezegging van de minister willen krijgen dat eventuele ontwerp teksten voorafgaand aan eventueel stemgedrag van Nederland aan het parlement worden voorgelegd zodat wij in een volgende gedachtewisseling daarover ook ons oordeel kunnen geven.

Voorts zei de minister – het staat ook in de ons toegezonden brieven – dat Nederland zich heel actief opstelt en zelfs claimt een van de meest actieve delegaties te zijn. Dat vinden wij natuurlijk allemaal prachtig, maar het is niet altijd precies duidelijk waar nu die inzet op gericht is. Het is prima om actief te zijn, maar je zou toch moeten weten wat nu eigenlijk je einddoel is. Daarover hebben wij heel wat van gedachten gewisseld in de afgelopen anderhalf jaar, veelal ook schriftelijk. Misschien is het gezien die heel

actieve inzet van Nederland goed om nog eens kort verwoord te krijgen wat nu de hoofddoelstellingen van het Nederlandse beleid ten aanzien van het beter doen werken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens zijn bij de volledige implementatie van Protocol 14 en het zo veel mogelijk faciliteren daarvan vanuit de lidstaten.

Natuurlijk is het heel belangrijk wat de lidstaten zelf doen met de uitspraken van het Hof. Ik vraag daarom aan de minister of wij daar toch nog eens een overleg over kunnen hebben op basis van een vooraf ontvangen brief waarin de hoofduitgangspunten van het Nederlands beleid, met inachtneming van de motie-Franken, zijn verwoord.

Mijn derde en laatste punt is een opgewekt punt. Ik wil nog eens het ministerie van Buitenlandse Zaken prijzen voor de jaarlijkse rapportage die niet alleen aan het parlement wordt verstrekt, maar die mij ook voordat ik parlamentslid was altijd via publieke kanalen toekwam, te weten het overzicht van de uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Wij hebben dat net op 7 mei bij brief van minister Rosenthal ontvangen. Het is een buitengewoon nuttig overzicht. Ik zou graag van de minister een reactie krijgen op wat hij ons heeft toegezonden aan algemene gegevens over de zaken die voor Nederland bij het Hof spelen en ook over de vele zaken die niet ontvankelijk zijn bevonden, naast de enkele zaken waarin wel een correctie op Nederlands beleid via een bindende uitspraak wordt aangebracht. Hoe schat de minister dat nu in? Wat betekent dit voor Nederland? Is dat dan ook niet aanleiding om nu, zo'n mooi jaarverslag overziende, te zeggen dat het toch eigenlijk niet gaat om perifere zaken, zoals vroeger wel eens van regeringswege is gesuggereerd?

De heer **Omtzigt** (CDA): Voorzitter. Ten eerste hartelijk dank dat ik hier aanwezig mag zijn, en dat ook in de gezamenlijke voorbereiding mocht zijn. Dat stel ik zeer op prijs.

Ik sluit mij korthedshalve aan bij de vragen van de heer Franken. Ik heb zelf één of twee korte vragen waarop ik het antwoord later zal teruglezen omdat ook voor mij de planning wat ongelukkig is, aangezien wij om 15.00 uur de regeling van werkzaamheden en stemmingen hebben, die ook nog met controversieelverklaringen verband houden. Dus u kunt zich voorstellen dat ik zo meteen wegvlucht naar de Tweede Kamer.

De Brighton Verklaring is ons helder. Wat ik graag van de minister zou vernemen is of hij ons de standpunten die door Nederland worden ingenomen in het Comité van Ministers, dat voor ons toch vaak een soort black box lijkt, zowel vooraf als bij het verslag kan opsturen met vermelding van de gronden daarvoor.

Het komt mij namelijk voor dat al vaak met een soort unanimité wordt gestemd, waarbij ook degene die onder vuur ligt moet kunnen instemmen met het antwoord dat wordt gegeven door het Comité van Ministers, waardoor er onvoldoende scherpte zit in de antwoorden over individuele casussen. Want als wij niet over individuele casussen kunnen praten maar slechts over overstijgende zaken, denk ik dat wij toch een stuk van het mensenrechtenbeleid aan het missen zijn. De hele natuur van het Hof gaat namelijk om individuele casussen.

Dus krijg ik graag de toezegging van de minister dat de Nederlandse regering ook in individuele zaken waarin duidelijk niet tot tenuitvoerlegging wordt overgegaan van een uitspraak van het Hof niet zal zeggen dat zij niet overstijgend zijn, maar dat ook dan dient te worden ingegrepen. Ik snap wel dat het Comité van Ministers misschien met een kleine vertraging optreedt en niet binnen een dag optreedt, maar als er een jaar vertraging optreedt en er gebeurt niets, wil ik toch graag die toezegging. Graag krijg ik bovendien een tweede toezegging. Wij hebben namelijk in de Tweede Kamer, ook in schriftelijke vragen, gevraagd om een aantal punten op de agenda van het Comité van Ministers te zetten. Zelf heb ik bij herhaling vragen gesteld over Turkije, dat weigert de resolutie van de

Parlementaire Assemblee uit te voeren over het Mor Gabriëlklooster of om in ieder geval op de situatie van minderheden een toelichting te geven. Daarover weigert Turkije zelfs maar antwoord te geven. Het Comité van Ministers zegt vervolgens dat dit niet binnen zijn competentie valt. Uiteindelijk zorgt Turkije ervoor, ook al is het regelmatig veroordeeld door het Hof en ook al komt de Parlementaire Assemblee in actie, dat er feitelijk dus geen mechanisme is. Is de regering bereid om dit specifieke voorbeeld in ieder geval te agenderen in het Comité van Ministers, zodat daar ook een politiek signaal van uitgaat?

De heer **De Graaff** (PVV): Voorzitter. Wij hebben het volgens mij in het beleidsdebat gehad over het inter-omnesbeginsel, dat nauw samenhangt met de margin of appreciation. Ik zou het een doctrine willen noemen. Het is mij toch nog niet helemaal duidelijk welke kant dat nu opgaat in de Brighton Declaration die nu voorligt en die de minister formeel gaat bekrachtigen. Ik zou toch ook nog enige verheldering willen horen in welke mate nu toch die uitspraken van het Hof over één staat ook in andere staten moeten worden meegenomen. Volgens mij is dat niet het geval, maar de minister kan daarover wellicht iets meer zeggen. In tegenstelling tot de vorige spreker, die nu net is weggelopen, vraag ik niet om de toezegging van de minister dat het Comité van Ministers in elke individuele zaak vervolgens actie gaat ondernemen en een uitspraak gaat doen. Dus ik zou ook daarover wel graag zijn standpunt horen.

De heer **Kox** (SP): Voorzitter. Nog ter aanvulling merk ik op dat ik blij ben dat zaken die op de korte termijn problematisch leken te worden, zoals de invoering van een griffierecht, een verplichte procesvertegenwoordiging of de mogelijkheid van een boete voor cliënt en advocaat, weg zijn. Daarmee complimenteer ik de regering dan ook. Ik had wel het idee dat dit zaken waren die door de regering waren ingebracht maar die door andere regeringen als niet haalbaar waren afgevoerd, maar het is een collegiaal besluit, dus alle complimenten, ook voor onze onderhandelingsdelegatie.

Wat ik niet in orde vind, is dat de margin of appreciation in het verdrag staat. Ik vind het creatief om te zeggen dat wij die in de preambule hebben gezet en dat die daarmee niet in het verdrag staat. Ik weet er niets van maar wel weet ik dat dat argument het niet haalt. Het staat in het verdrag, terwijl wij expliciet hadden afgesproken met minister Opstelten, minister Rosenthal en minister Spies dat het er niet in zou komen. Wij hebben ook nog de motie-Franken gehad waarin dat werd uitgesproken.

Dus ik vind dat de inzet op 23 mei van Nederland moet zijn: sorry, maar dit kan niet. Er is eenstemmigheid vereist. Ik weet dat het Verenigd Koninkrijk zal zeggen: ja, maar dat is het enige wat wij nog overhouden, dus geef ons ook iets. Ik vind dat wij daarmee echter niet akkoord moeten gaan.

Dan had de regering in het debat met ons moeten zeggen: wij zullen ons best doen, maar wij denken niet dat wij het halen. Wij hebben ruimschoots de toezegging gekregen dat dit niet zou gebeuren. Wij zetten het in de Brighton Declaration en daarbij blijft het. Maar misschien kan minister Rosenthal daarop nog reageren.

Voor de rest sluit ik mij aan bij de opmerkingen die zijn gemaakt.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Voorzitter. Wij zijn in principe ook blij dat Nederland zich redelijk heeft gehouden aan de standpunten die in de motie zijn verwoord en dat er langs die lijn is onderhandeld, maar wij betreuren inderdaad toch ook dat er tot nu toe steun lijkt te worden gegeven aan opneming in de preambule van het verdrag. Wij verzoeken de minister dan ook met klem om daaraan zijn verdere steun te onthouden.

Ik ben het met de heer Schrijver eens dat het echt niet alleen maar een onschuldige, vrijblijvende verwijzing is die wordt opgenomen. Het Hof

toetst uiteraard ook daadwerkelijk aan de beginselen in z'n preambule. Dus dan kan deze op die manier toch nog een soort werking hebben. Het Comité van Ministers wordt ook opgeroepen om zich te bezinnen op «more effectieve measures» om de naleving van uitspraken te bevorderen. Daarin kunnen wij ons natuurlijk helemaal vinden. Alleen blijft voor ons wel de vraag overeind waaraan dan wordt gedacht. De minister noemde net ook al richtlijnen, resoluties en dergelijke, maar heeft hij het idee dat dat dan inderdaad ook afdoende instrumenten zijn, of wordt er nu echt een slag gemaakt om op een andere, meer creatieve manier te kijken hoe de druk kan worden vergroot teneinde de naleving te verbeteren en zo ook de repetitive cases te vermijden? De regering heeft ook gezegd dat er verder geen filtermechanismen meer in komen. Ook niet via de griffiemedewerkers. Toch lees ik iets over de mogelijkheid van nationale rechters die worden gekoppeld, soms eventueel in een andere positie. Het is mij niet helemaal duidelijk waarover precies wordt gedacht. De positie van de Nederlandse regering daarbij is mij ook niet geheel duidelijk. Je kunt je verder afvragen of deze discussie de positie van het Hof ten goede is gekomen. Dit is een jaar geleden met heel veel begonnen, maar uiteindelijk is er niet veel van overgebleven. De Nederlandse regering heeft hierbij een flink deuntje meegeblazen. Waarom is men de discussie hierover eigenlijk überhaupt begonnen? Laten wij eens teruggaan naar de feiten. Wat is precies het probleem? Als wij teruggaan naar de feiten, blijkt dat wij behoorlijk verkeerd hebben ingezet. Ik hoop dat deze discussie niet ieder jaar opnieuw zal worden gevoerd, al naar gelang de politieke samenstelling van de regering. Ik hoop niet dat zo'n discussie ieder jaar door heel Europa zal gaan. Dat lijkt mij niet goed voor het gezag van het Hof. Aan het einde van de verklaring wordt echter toch steeds verwezen naar «future discussions» en staat dat er verder wordt gekeken naar het systeem van de conventie. Dit is er misschien in opgenomen om al te veel gezichtsverlies voor de Engelse regering te voorkomen. Toch vraag ik mij daarom af of de discussie over het bestaansrecht van het Hof een «repetitive case» wordt. Moeten wij dat wel willen? Ik verzoek de regering daarom om klip-en-klaar te zeggen dat deze discussie nu is gevoerd en dat zij het nu houdt bij de afspraken die zijn gemaakt.

Minister Rosenthal: Voorzitter. Ik dank de leden voor de gestelde vragen. Er is gesproken over de verhoudingen tussen de verschillende landen in de Raad van Europa en in het Comité van Ministers. Er is een vraag gesteld over het opnemen van de margin of appreciation in de preambule. Voor zover mij bekend, was in Brighton duidelijk dat er sprake was van een breed gedeelde wens van verschillende lidstaten om de margin of appreciation in het verdrag zelf te verankeren. Mijn collega van Veiligheid en Justitie heeft kunnen bewerkstelligen dat de margin of appreciation in de preambule is terechtgekomen. Ik geef gewoon de gang van zaken weer. Ik kan het niet mooier maken dan het is. Door opname in de preambule wordt het belang van het beginsel bevestigd. Ik zeg dit tegen zowel de heer Franken als de heer Timmermans. De laatste is hier nu niet aanwezig, maar hij heeft een soortgelijke motie in de Tweede Kamer ingediend. Daarmee wil ik in geen enkel opzicht tornen aan de reikwijdte hiervan. Ik moet hier echter heel duidelijk zeggen dat ik, toen de motie-Timmermans werd ingediend, in de Tweede Kamer heb gezegd dat een stevige verankering van de margin of appreciation van belang is. Ik heb gezegd dat ik die uitleg wenste te geven aan de motie-Franken en de soortgelijke motie-Timmermans. Daarover hebben wij het ook in de Eerste Kamer gehad. De heer Timmermans heeft toen gezegd dat hij, als indiener van die motie, die interpretatie zonder meer voor zijn rekening wilde nemen. Dat wil ik dus graag gezegd hebben. Ik kom hiermee direct bij de vraag waar het hierbij om gaat, zonder in de details te treden. In deze discussie zijn twee zaken aan de orde geweest. In de eerste plaats is de margin of appreciation aan de orde geweest en in de

tweede plaats de positie van het Comité van Ministers. Ik herinner mij nog heel goed dat tijdens de gedachtewisseling hierover in de Eerste Kamer naar ik meen ook de heer Kox het zeer toejuichte dat het kabinet de aanwezigheid van het Comité van Ministers en het werken binnen dit Comité serieus neemt. Dat te horen, deed mij zeer goed. Het feit dat wij dit serieus nemen, is de reden dat ik volgende week woensdag naar Straatsburg ga.

Ik wijs echter op de machtsverhoudingen in het Comité van Ministers. Ik noem als voorbeeld het feit dat de landen die zich op ministerieel niveau hebben gemeld voor de bijeenkomst in Straatsburg, vooral de landen zijn waarmee ook Nederland soms nog een hartig woordje te wisselen heeft. Zulke verhoudingen zijn er ook in de Raad van Europa. Dat weten de leden beter dan ikzelf, door hun lidmaatschap van de Parlementaire Assemblée. Zo liggen de verhoudingen. Daarmee doe ik direct een duidelijke mededeling over de inzet van de Nederlandse regering in het Comité van Ministers.

De heer Van Boxtel stelde een concrete vraag over Oekraïne. Ik mag dit misschien wat ruimer trekken. Wij hebben gisteren in de Raad Buitenlandse Zaken van de Europese Unie Oekraïne aan de orde gehad. Wij hebben nogmaals tegen elkaar gezegd dat het door «selective justice» buitengewoon slecht is gesteld met Oekraïne. Het gaat daarbij niet alleen om mevrouw Timosjenko. Wij hebben het ook expliciet gehad over de komende verkiezingen in oktober in Oekraïne. Wij hebben het ook gehad over het rapport van de Raad van Europa over de misstanden in gevangnissen in Oekraïne. Wij hebben het gehad over het feit dat de Ombudsman van Oekraïne een krachtig rapport heeft uitgebracht over de situatie aldaar, maar vervolgens onmiddellijk is ontslagen en haar toevlucht heeft moeten zoeken in, opmerkelijk genoeg, de Russische ambassade in Kiev. Dat zijn de zaken waarover wij het hebben. Dit zal wat mij betreft ook zeker in Straatsburg in het Comité van Ministers aan de orde zijn. Ik voeg eraan toe dat het enige land in Europa met honderd procent dictatuur, namelijk Belarus, «helaas» als enige land van Europa geen lid is van de Raad van Europa. Dat is de constellatie der dingen.

Er is een aantal concrete vragen gesteld. De heer Schrijver heeft vragen gesteld over de positie van een preambule ten opzichte van het verdrag en eigenlijk ten opzichte van de artikelen van de verdragstekst zelf. Met dat punt zit ik nogal. Moet dit onder parlementaire goedkeuring worden gebracht? Voordat ik hierover enige toezeggingen kan doen, wil ik er eerst met minister Opstelten over spreken.

Wij moeten scherp zijn op wat er uit Straatsburg komt, ook wat betreft de Nederlandse situatie. Daarmee reageer ik op een punt dat is ingebracht door de heer Schrijver. Wij moeten ervoor zorgen dat Nederland op deze punten aan de maat is. De heer Omtzigt had het over individuele zaken waarbij sprake is van buitensporig lange procedures. Die buitensporig lange procedures zijn een kwestie die de individuele zaak overstijgt. Daarover kunnen wij dus spreken. Daarbij gaat het immers niet over de zaak inhoudelijk, maar over het feit dat er sprake is van buitensporig lange procedures. Daarover kan het Comité van Ministers uiteraard wel degelijk een standpunt innemen.

De heer **De Vries** (PvdA): De heer Omtzigt is nu niet aanwezig. Het Comité van Ministers kan zich wel degelijk ook bemoeien met het niet naleven van uitspraken van het Hof in individuele zaken. De heer Omtzigt had het over de heel concrete weigeringen van Turkije om aan een concrete uitspraak gevolg te geven. Dat lost zich nooit op op het niveau van het Comité van Ministers in een alles overstijgend vraagstuk.

De heer **Van Boxtel** (D66): Mag ik daaraan iets toevoegen? Juist hierom vroeg ik naar de houding van landen als Frankrijk en met name Groot-Brittannië. De premier van Groot-Brittannië heeft bij herhaling bij

individuele uitspraken geroepen: dat is niet voor ons en dat vinden wij niks. Dat staat in schril contrast met de houding van onze minister, die steeds zegt: ik spreek niet over individuele zaken. Juist het commentaar van collega-regeringsleiders, die ook een rol spelen in het Comité van Ministers, ondergraaft en erodeert de positie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens en het gevolg geven aan de uitspraken van dit Hof. Ik ben blij als de minister zegt: ja, wij moeten dit in Nederland goed doen, want anders kunnen wij anderen niet de maat nemen. Soms kan het daarbij over lange procedures gaan. Je kunt die redenering echter niet vervolgens doortrekken en zeggen: als er over lange procedures wordt gesproken, kan ik anderen niet aanspreken op de positie die men af en toe inneemt. In het debat hier is expliciet gewisseld dat wij graag willen dat de Nederlandse regering dat juist wel doet.

Minister **Rosenthal**: Ik meen dat wij hiermee het debat herhalen dat wij een tijd terug hebben gevoerd. Ik heb zwaar benadrukt dat wij ons hebben te houden aan de European Convention on Human Rights, artikel 46, lid 3. Die tekst hoef ik niet voor te lezen, want die is bekend. Er is uiteraard ook een lid 2. Daarin staat: «The final judgment of the Court shall be transmitted to the Committee of Ministers, which shall supervise its execution». Daar gaat het om en daaraan houden wij ons. Wij zullen daar onze margin of appreciation van onze kant toepassen.

De heer **Van Boxtel** (D66): Dat betekent dus dat het wel over individuele zaken kan gaan en dat er ook een titel is om collega's aan te spreken op het al dan niet gevolg geven aan uitspraken die hen regarderen.

Minister **Rosenthal**: Ja, maar niet als die zaken nog onder het Hof zijn.

De heer **Van Boxtel** (D66): Wij hebben het over uitspraken die al zijn gedaan.

Minister **Rosenthal**: Dat is dus bij Mor Gabriel aan de orde. Laat ik dat ook even zeggen. Overigens spreken wij nu over de Raad van Europa, het Hof en de European Convention on Human Rights. Mensenrechten en alles wat daarmee te maken heeft, zijn echter ook voortdurend onderwerp van bespreking in andere arena's. Ik doel daarbij meer op de politieke arena's, de bilaterale contacten enzovoorts. Wij zoeken dit dus niet alleen via de route van het Hof.

De **voorzitter**: Ik vraag de minister om de resterende vragen te beantwoorden.

Minister **Rosenthal**: Ik heb de vraag van de heer Kox over de positie in de preambule en de krachtsverhoudingen die daaraan in Brighton ten grondslag liggen, proberen te beantwoorden.

De heer **Kox** (SP): Deze Kamer heeft expliciet gezegd dat de margin of appreciation niet in het verdrag komt. Dat hebben drie ministers bevestigd. Althans, geen van deze drie ministers heeft deze stelling tegengesproken. Het is mogelijk dat in de Tweede Kamer iets anders is gezegd. Dan is er op dat punt een conflict. Over de positie van de Eerste Kamer op dit punt kan echter geen misverstand bestaan. Er kan ook geen misverstand bestaan over de positie die de regering in de Eerste Kamer heeft ingenomen. De minister van Buitenlandse Zaken heeft in deze Kamer niet gezegd: ik vind een stevige verankering in het verdrag nodig. Minister Opstelten heeft dat niet gezegd en minister Spies heeft dat ook niet gezegd. Op basis daarvan vind ik dat de minister op 23 mei in Straatsburg moet zeggen dat hij in ieder geval tegen één Kamer van zijn

parlement heeft gezegd dat het eruit moet. Dan moet hij verder maar afwachten hoe ver hij komt, maar dat is wat wij hebben afgesproken.

De **voorzitter**: Het moet er niet in, maar het staat er ook nog niet in.

Minister **Rosenthal**: Ik kan op dit moment alleen maar herhalen wat ik eerder heb gezegd. In Brighton lagen de krachtsverhoudingen zoals ze lagen. Voor je het weet, schiet je een richting op die je al helemaal niet op wilt. In Brighton was het ook een kwestie van geven en nemen. Dat wil ik toch gezegd hebben.

Dan een vraag van mevrouw Strik, de voorzitter. Het Comité van Ministers wil activiteiten ontplooiën in de vorm van aanbevelingen, resoluties en voor zover mij bekend ook richtlijnen. Wij hebben wat dat betreft in wezen te maken, gelet op de checks-and-balances, met een tweede macht die zich nog eens extra uitsprekt ten faveure van datgene wat wij met betrekking tot de Europese Conventie voor de mensenrechten tot gelding willen brengen. Daar gaat het in wezen om. Dat is een heel goede zaak. Het Comité van Ministers is er niet om zich tegenover het Hof op te stellen. Integendeel, het comité wil het Hof ondersteunen bij datgene waar het het Hof om gaat. Aan de hand van artikel 46, de leden twee en drie, willen wij onderstrepen hoe belangrijk het is dat wij tot een ordentelijke rechtsgang komen op het punt van de Europese Conventie voor de mensenrechten.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): De minister spreekt over aanbevelingen, richtlijnen en resoluties richting de lidstaten die de uitspraken niet naleven. Worden die vervolgens ook gemonitord door de Raad van Europa en het Comité van Ministers? Komt dat ook weer terug?

Minister **Rosenthal**: De monitoring, over het to-do lijstje gesproken, is een van de punten die zwaar worden aangezet door de Nederlandse regering. Dat is ook al expliciet vastgelegd. De monitoring is heel belangrijk.

Dan de vraag over de lijn van het Comité van Ministers naar de lidstaten. Datgene wat er in het Comité van Ministers gebeurt, gaat niet alleen over mededelingen in de richting van het Hof, maar ook over die in de richting van de lidstaat. Ik wil op twee punten heel duidelijk zijn. De kwestie van de aanpak van de repetitieve klachten delen wij met elkaar, want die belasten en verstoren de zaken zeer. Wij zijn ons er ten aanzien van de krachtsverhoudingen in het Comité van Ministers wel degelijk van bewust dat sommige landen een andere koers willen varen als het gaat om de Europese Conventie voor de mensenrechten dan waarvoor zij daadwerkelijk hebben getekend. Wat betreft de problemen weten wij dat het om vijf landen gaat. Daar concentreren heel veel van de problemen zich. Het gaat om Italië, Turkije, Roemenië, Oekraïne en Rusland. Daarvan zijn wij ons ten volle bewust. Ik ben Griekenland nog niet tegengekomen in het geheel, maar daar zal ik ook op letten.

De **voorzitter**: Daarmee is de minister gekomen aan het eind van zijn betoeg. Zijn er nog vragen? De heer Franken?

De heer **Franken** (CDA): Het Comité van Ministers heeft als belangrijke taak – dat staat onomstreden in de Brighton Declaration – supervisie op de uitvoering van uitspraken van het Hof, de tenuitvoerlegging. De minister heeft daarop geantwoord: Ja, wanneer iets zaakoverschrijdend is, kan het worden aangepakt. Hij kwam vervolgens met het voorbeeld van Italië. Dat kan ik mij voorstellen, maar dan wordt erover gepraat. Ik hoop echter dat de minister thuis wil komen met een tas vol boodschappen, maar dan moet je toch een plan van aanpak hebben? Hoe pakt de minister dit aan? Stelt hij iets voor aan de andere ministers, ook al zijn het er niet zo veel?

Het is misschien gemakkelijker opereren met ambassadeurs. Dan kan hij door het overwicht van zijn functie sneller resultaat bereiken, maar hoe wil hij dit nu concreet aanpakken? Het gaat niet alleen over Italië. Het gaat ook over Oekraïne, Turkije en de andere landen. In totaal zijn het er vijf. Volgens mij moet er een soort stappenplan komen. Hoe bevechten wij dit vreselijke verschijnsel? Daar gaat het eigenlijk om.

Minister **Rosenthal**: Het gaat niet alleen om het Comité van Ministers, maar ook om wat je in het overleg met de Permanente Vertegenwoordiger aan de orde stelt. Ik wijs voorts op de periodieke bespreking van mensenrechtenzaken. Het gaat er ook om, de supervisieverplichting niet alleen neer te leggen bij het Comité van Ministers als collectief, maar dat de afzonderlijke lidstaten er ook op worden aangesproken. Die zaken spelen allemaal. In dat kader speelt ook in hoge mate mee dat je tot een ordentelijke monitoring komt van datgene wat je aan het doen bent. Dat is een van de punten die zwaar wordt aangezet vanuit het ministerie van Veiligheid en Justitie.

De heer **Van Boxtel** (D66): Als medeondertekenaar van de motie-Franken vind ik de houding van de minister wel erg laissez faire-achtig. Hij legt uit hoe de procedures zijn en wie je allemaal tegenkomt, maar wij vragen gewoon om een actieve opstelling. Wij willen echte betrokkenheid zien. Ik wil een actieve uitstraling van de minister zien, omdat beide Kamers de minister daartoe hebben opgeroepen. Ik denk dan aan de invulling van de declaration, maar ook aan de vragen in de motie-Franken. Ik zie die actieve uitstraling nu echter nog niet. Ik sluit mij aan bij de oproep aan de minister om te zorgen voor iets meer activiteiten, zodat wij kunnen zien, als de minister weer terug is, wat er is gebeurd en hoe het staat met het vervolg. Ik sluit mij aan bij de complimenten over de monitor. Ik vond het ook prettig om die te lezen, maar van een monitor als zodanig word ik niet gelukkig.

De **voorzitter**: Ter aanvulling: Volgens mij doelde de heer Franken op een soort stappenplan in de zin van een volgorde: als het een niet werkt als eerste stap, wat ga je daarna doen in de zin van lichte naar zware sancties? Misschien kan de minister daar nog even op ingaan.

Minister **Rosenthal**: De houding is er een van actie en activiteit. Dat wil ik allereerst hebben gezegd. Dan de vraag hoe wij dat precies vorm en inhoud geven. In alle duidelijkheid, het is bij mijn weten voor het eerst in een paar jaar dat de minister van Buitenlandse Zaken zich naar het Comité van Ministers in Straatsburg begeeft. Geef mij dus even de gelegenheid om daar tijdens die ene dag af te tasten hoe de krachtsverhoudingen liggen en waar en hoe wij effectief kunnen optreden. Ik ben graag bereid een stappenplan op te stellen en alles wat daarbij komt kijken, maar ik probeer wat betreft het mensenrechtenbeleid als zodanig zo doeltreffend mogelijk aan de gang te gaan. Ik voel er niets voor om tegen windmolens te vechten. Ik voel er niet voor een verloren strijd aan te gaan met sommige landen. Ik probeer zo effectief mogelijk op te treden. Waar het mogelijk is, probeer ik coalities te vinden met like-minded states, ook in het Comité van Ministers. Gun mij dus even de mogelijkheid om de zaak op dat punt af te tasten. Ik ben voornemens om snel te proeven hoe het staat met de sfeer en dat soort zaken. Op basis daarvan wil ik datgene doen wat in het belang is van de implementatie van de Europese Conventie voor de mensenrechten. Dat is mijn inzet. Ik geef toe dat ik me een beetje weg heb bewogen van de concrete vraag van de heer Van Boxtel over hoe het met de andere landen zit. Ik moet dat nog eens goed proeven. Er zijn vijf landen die zaken met voeten treden, maar er zijn nog meer landen die het niet zo nauw nemen met mensenrechten, ook binnen het domein van de Raad van Europa. Dat moge duidelijk zijn, maar ik ga

eerst op zoek naar de finetuning. Ik ben graag bereid, nadat ik het Comité van Ministers heb bezocht en kennis heb genomen van de sfeer en hoe het daar allemaal loopt, nadat ik nog een keer bilateraal heb gesproken met mijn collega, om de Kamer vervolgens te verwittigen van wat doeltreffende verdere stappen zouden kunnen zijn. Dat is de manier waarop ik ermee zou willen omgaan.

De **voorzitter**: Dank. Dan de heer Schrijver, als laatste.

De heer **Schrijver** (PvdA): Ik denk dat wij de minister die «margin of appreciation» zonder meer moeten gunnen. Hij heeft uiteraard ruimte nodig bij zijn optreden. Ik vond het wel belangrijk om van de minister te horen, in antwoord op mijn eerste vraag, nader gekleurd door de collega's Franken en Van Boxtel, dat hij bereid is om ons na afloop van een en ander te informeren over hoe het is gegaan, bovenal over wat een plan van aanpak zou kunnen zijn, hoe het staat met de doelstellingen van de Nederlandse regering en welke stappen de minister daarbij wil nemen. Ik ben blij met de toezegging van de minister dat hij de verdragsrechtelijke kant nog gaat bespreken met minister Opstelten. Ongetwijfeld zal de eigen afdeling van de minister, de afdeling verdragenrecht van DJZ, hem zonder meer informeren van het feit dat een preambule onderdeel van een verdrag is. Het staat eigenlijk ook in de Brighton Declaration dat, als wordt voorgesteld om tot een verdragwijziging te komen, een amendement aan de lidstaten zal worden voorgelegd. Dat is een verdragwijziging. Die pleegt ook aan de parlementen ter goedkeuring, soms stilzwijgend, te worden voorgelegd. Even iets over wisselgeld. We begrijpen heel goed dat de minister niet alles kan binnenhalen. Ik wil wat dat betreft nog eens gezegd hebben dat we over heel grote onderdelen van de Brighton Declaration heel tevreden kunnen zijn. Het is inhoudelijk een belangrijk document. Om het op zijn Nederlands te zeggen, er is niet zo veel op tegen om het beginsel van subsidiariteit in de preambule te verwoorden. In diplomaten taal zou je dat zelfs een excellent idee kunnen noemen. Dan heeft de minister dat als wisselgeld, als hij maar probeert om opname van de margin of appreciation tegen te houden, in die zin dat hij zich schaart bij de lidstaten die dit ook niet zien zitten. De leden twee en drie van artikel 46 zijn volgens mij helemaal geen voorbeeld van de margin of appreciation. Daar staat gewoon in dat lidstaten, nadat het Hof een uitspraak heeft gedaan, die ten uitvoer moeten leggen. Het is niet zo dat lidstaten dan een margin of appreciation hebben om nog te kijken of het wat minder kan of dat het kan worden heroverwogen. Het gaat dan gewoon om tenuitvoerlegging. Het wordt uiteraard aan de rechtsorde overgelaten hoe dat wordt gedaan en met welke eventuele enforcement-mechanismes wordt opgetreden. Ik ben blij dat wij dit overleg hebben kunnen hebben. Ik kijk uit naar de rapportage van de minister en zijn verdere stappenplan.

De **voorzitter**: Ik proefde verder geen vragen. Ik neem aan dat wij dit overleg kunnen afsluiten. De minister heeft toegezegd dat wij een rapportage krijgen na het overleg in Straatsburg op 23 mei. Daarin zal de minister ook ingaan op het stappenplan en de diverse mogelijkheden in een bepaalde volgorde, naar zwaarte van sancties. Het stappenplan moet vervolgens worden uitgevoerd. Misschien kan de minister ons later, bijvoorbeeld na een half jaar, informeren over hoe een en ander in zijn werk gaat en of het allemaal inderdaad effectief blijkt te zijn. Kunnen wij dat afspreken met de minister?

Minister **Rosenthal**: Ik ben graag bereid om de Kamer te rapporteren over wat er volgende week in Straatsburg wordt gewisseld. Ik ben ook bereid om duidelijk te maken in welke vorm en hoe wij uitvoering willen geven aan een aantal inspanningen waartoe wij ons zullen committeren.

Ik wijs wel op een risico dat wij lopen. De commissie merkte dat zelf al op toen zij sprak over de monitoring aan de hand van verslagen, want dan doe je slechts één ding, maar het is tegelijkertijd van groot belang om de politieke inspanningen die noodzakelijk zijn ook te verrichten. Die kun je echter niet altijd volledig toevertrouwen aan papier. Dat is ook een kwestie van je ogen en oren goed de kost geven in de contreien waar je actief bent. Ik wil door mijn aanwezigheid in Straatsburg volgende week duidelijk maken dat de Nederlandse regering er veel aan gelegen is om de zaken op een hoger plan te brengen. Daar gaat het vooral om.

De **voorzitter**: Dank u. De proof of the pudding is in the eating. Wij horen heel graag van u terug uit Straatsburg, maar tegelijkertijd zien wij graag hoe een en ander een vervolg krijgt. Veel succes in Straatsburg.