

Vergaderjaar 2011–2012

33 000 V

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

AE

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 24 augustus 2012

Op 23 mei 2012 is de Brighton Verklaring inzake de rol en toekomst van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens formeel vastgesteld in het Comité van Ministers van de Raad van Europa. De vaste commissie voor Europese Samenwerkingsorganisaties¹ is bij verschillende gelegenheden in overleg getreden met de regering over haar inzet bij de totstandkoming van deze Verklaring.

Naar aanleiding daarvan heeft zij de minister van Veiligheid en Justitie en de minister van Buitenlandse Zaken op 21 juni 2012 een gelijklopende brief gestuurd.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie heeft op 27 juli 2012 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Europese Samenwerkingsorganisaties,
Fred Bergman

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Van der Linden (CDA),
Broekers-Knol (VVD), Kox (SP), Franken (CDA),
Nagel (50PLUS), Elzinga (SP), Koffeman
(PvdD), Kuiper (CU), Strik (GL) (*voorzitter*),
K.G. de Vries (PvdA), Knip (VVD), Martens
(CDA), Backer (D66),
Th. de Graaf (D66), De Boer (GL), De Lange
(OSF), Schrijver (PvdA) (*vice-voorzitter*),
Postema (PvdA), M. de Graaff (PVV),
Sørensen (PVV), Popken (PVV), Van Rey (VVD),
Swagerman (VVD)

BRIEF AAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE EN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Den Haag, 21 juni 2012

Op 23 mei 2012 is de Brighton Verklaring inzake de rol en toekomst van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens formeel vastgesteld in het Comité van Ministers van de Raad van Europa. De commissie voor Europese Samenwerkingsorganisaties (ESO) is bij verschillende gelegenheden in overleg getreden met de regering over haar inzet bij de totstandkoming van deze Verklaring.

In het beleidsdebat over de toekomst, rol en bevoegdheden van het EHRM van 13 maart 2012 is door de Kamer over deze regeringsinzet gesproken met de bewindslieden van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Veiligheid en Justitie en van Buitenlandse Zaken. Naar aanleiding van dit debat is de motie-Franken¹ aangenomen, die stelt dat 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. De regering heeft verklaard deze motie te ondersteunen. Tevens heeft de minister van Veiligheid en Justitie in het debat toegezegd (T01469) de «margin of appreciation» op te willen nemen in de Brighton Verklaring, maar niet te willen codificeren in het Verdrag.² De concepttekst van de Brighton Verklaring, waarin stond dat de «margin of appreciation» binnen het jaar zou worden gecodificeerd in het Verdrag, achtte deze minister inmiddels achterhaald.³

Bij brief van de minister van Veiligheid en Justitie d.d. 11 mei 2012, verstuurd mede namens de minister van Buitenlandse Zaken, is de Brighton Verklaring, zoals deze is overeengekomen tijdens de Brighton High Level Conference meeting op 19-20 april 2012, aan de Kamer aangeboden.⁴ In de bijgevoegde Verklaring staat onder punt 12 sub b dat in de preambule van het Verdrag een verwijzing naar de «margin of appreciation» moet worden opgenomen.

De geannoteerde agenda van het Comité van Ministers van 23 mei 2012⁵ licht het standpunt van de regering ten aanzien van de definitieve tekst van de Brighton Verklaring toe:

«In het formele deel zal het CM de op 19 april 2012 in Brighton aangenomen verklaring formeel bevestigen. Nederland heeft naar aanleiding van het met uw Kamer gewisselde beleidsdebat d.d. 13 maart 2012 en in lijn met de motie Franken (Kamerstuk 32 735, C), het standpunt uitgedragen 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 is eveneens aan de orde geweest in het debat tijdens het Notaoverleg Mensenrechtenbeleid (met de Vaste commissie voor Buitenlandse Zaken Tweede Kamer d.d. 16 april 2012, Kamerstuk 32 735, nr. 68) en is in lijn met de motie Timmermans (Kamerstuk 32 735, nr. 53). Dit standpunt heeft er mede toe bijgedragen dat een verwijzing naar de margin of appreciation (evenals een verwijzing naar het beginsel van subsidiariteit) niet langer zal worden opgenomen in de artikelen van het EVRM, zoals in eerdere versies van de verklaring nog werd voorgestaan, maar in de preambule van het Verdrag. Hiermee wordt het belang van deze beginselen bevestigd, zonder aan de reikwijdte ervan te tornen. In de schriftelijke inbreng zal ingegaan worden op de Nederlandse inzet voor een actiever CM.»

Tijdens het mondelinge overleg dat de commissie ESO met de minister van Buitenlandse Zaken op 15 mei 2012 heeft gehouden, heeft de minister

¹ Kamerstuk 32 735, C.

² Handelingen EK, 2011–2012, nr. 22, item 3, blz. 44 en 48:

De heer Kox (SP): Ik tel mijn zegeningen; als het niet klopt, hoor ik het wel vanachter de regeringstafel. (...) 6: Er komt weliswaar een vermelding in de verklaring van Brighton over het belang van een margin of appreciation en subsidiariteit, maar we gaan het niet codificeren in de Conventie, want dat is veel te complex en niet nodig, en het zou een verkeerd signaal kunnen zijn. (...) Minister Opstelten: Ik ben de heer Kox er erkentelijk voor dat hij in twaalf punten nog een keer precies heeft aangegeven wat onze bijdrage is geweest. Dat is iets om te onthouden voor later. Dank.

Zie ook de toezegging met nummer T01469 op www.eerstekamer.nl.

³ Handelingen EK, 2011–2012, nr. 22, item 3, blz. 37: *De heer Kox (SP): (...) De minister stelt in antwoord op collega Kuiper dat het niet de weg naar codificatie is. Men wil dit in de verklaring opnemen, want dan wordt nog eens gezegd dat wij daaraan hechten. Ik doel dus op de subsidiariteit en de margin of appreciation. In de draft waar wij niet meer naar verwijzen, omdat die achterhaald is, stond nog wel dat dit principe gecodificeerd zou moeten worden, dat het een inclusion in de convention zou moeten betekenen en dat dit binnen een jaar zou moeten gebeuren. Daar is nu dus van afgestapt. In de verklaring staat gewoon dat wij aan die twee zaken hechten, maar wij gaan er de conventie niet voor aanpassen. Zo begrijp ik de minister goed? Minister Opstelten: Dat is inderdaad de kern van onze positie. De margin of appreciation moet als een belangrijk ijkpunt voor het functioneren van het Hof duidelijk in de declaration worden opgenomen.*

⁴ Brief van de minister van Veiligheid en Justitie van 11 mei 2012 over de Brighton Verklaring (EK 33 000 V, X).

⁵ Geannoteerde agenda van de zitting van het Comité van Ministers van de Raad van Europa op 23 mei 2012 (EK 33 000 V, Y).

tevens verklaard dat de minister van Veiligheid en Justitie heeft kunnen bewerkstelligen dat de «margin of appreciation» in de preambule is terechtgekomen in plaats van in de artikelen van het Verdrag.¹

De commissie zou graag van de regering vernemen hoe hetgeen in het beleidsdebat door de regering is toegezegd en verklaard ter zake van de «margin of appreciation» (namelijk (1) opname ervan in de Brighton Verklaring, (2) geen codificatie in het Verdrag en (3) opname in het Verdrag is niet langer actueel (de Kamer toen bekende concepttekst van de Brighton Verklaring zou op dat punt achterhaald zijn)) zich verhoudt tot de uiteindelijke besluitvorming. Kan de regering de commissie voorts aangeven op welke gronden de minister van Veiligheid en Justitie de Kamer tijdens het beleidsdebat van 13 maart meende te kunnen melden dat de discussie over codificatie van de «margin of appreciation» in het Verdrag niet langer aan de orde was? Ervan uitgaande dat op 13 maart niet langer werd gestreefd naar codificatie, kan de regering de commissie dan precies aangeven wat er tussen 13 maart en 19/20 april 2012 is gebeurd waardoor toch weer wordt voorgesteld de «margin of appreciation» in het Verdrag (zij het in de preambule) op te nemen, welke lidstaten dit hebben bepleit en wat de Nederlandse regering heeft gedaan om dit voorkomen?

De commissie ziet uw reactie op bovenstaande vragen met belangstelling tegemoet en ontvangt deze graag **vóór 5 juli 2012** na dagtekening van deze brief.

De voorzitter van de vaste commissie voor Europese Samenwerkingsorganisaties,
M. H. A. Strik

¹ Verslag van het mondeling overleg met de minister van Buitenlandse Zaken d.d. 15 mei 2012, 33 000 V, AB, blz. 8.

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 juli 2012

Bij brief van 21 juni jongstleden heeft de commissie voor Europese Samenwerkingsorganisaties (ESO) van uw Kamer een verduidelijking van de regering gevraagd omtrent het in de Verklaring van Brighton neergelegde voornemen van de lidstaten van de Raad van Europa om de doctrine van de *margin of appreciation* en het beginsel van subsidiariteit op te nemen in de preambule van het EVRM. Mede namens mijn ambtgenoot van Buitenlandse Zaken en in aanvulling op mijn eerdere brief aan uw Kamer van 11 mei jongstleden terzake, antwoord ik u als volgt.

De regering heeft, onmiddellijk na aanneming van de motie-Franken c.s. (Kamerstukken I 2011/12, 32 735, C), in de onderhandelingen in het Comité van Ministers van de Raad van Europa 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 Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Daarbij droeg de regering het standpunt uit dat het belang van de doctrine van de *margin of appreciation* en het beginsel van subsidiariteit mocht worden opgenomen in de Verklaring zelf, doch niet mocht worden gecodificeerd in de tekst van het EVRM. Begin april werd in het Comité van Ministers nog intensief onderhandeld over diverse onderdelen van de Verklaring, onder andere over paragraaf 12 sub b (de passage over de *margin of appreciation* en het beginsel van subsidiariteit). Ook andere – voor Nederland wezenlijke – onderdelen van de Verklaring waren nog onderwerp van discussie. Zo kan worden gewezen op paragraaf 12 sub d inzake *advisory opinions* en op Hoofdstuk F inzake de naleving van eenduidigheden van het Hof. Omstreeks 10 april jongstleden werd duidelijk dat Nederland één van de weinige overgebleven landen was die een compromistekst inzake paragraaf 12 sub b van de Verklaring blokkeerden. De regering achtte het niet in het onderhandelingsbelang van Nederland om op dit punt een onconstructieve houding aan te nemen. Bijgevolg is de op 20 april jongstleden aangenomen compromistekst tot stand gekomen, waarin het belang van het beginsel van subsidiariteit en de doctrine van de *margin of appreciation* wordt verankerd in de preambule van het EVRM. De regering meent dat daarbij is gehandeld in de geest van het debat op 13 maart jongstleden met uw Kamer en meer in het bijzonder met de door uw Kamer aangenomen motie-Franken c.s. In dat kader merk ik het volgende op. De verwijzing naar de *margin of appreciation* en het beginsel van subsidiariteit zal niet langer worden opgenomen in de artikelen van het EVRM, zoals in eerdere versies van de Verklaring nog werd voorgestaan, maar in de preambule van het Verdrag. Volkenrechtelijk staat buiten kijf dat de preambule een integraal onderdeel vormt van een verdrag. Toch hecht de regering waarde aan de positionering van de verwijzing in de preambule. De preambule bij een verdrag is immers bij uitstek de plek waar de aan het verdrag ten grondslag liggende algemene uitgangsbeginselen worden opgenomen. Hiervan is in casu ontegenzeggelijk sprake. Het subsidiariteitsbeginsel is ook nu, zij het impliciet, stevig verankerd 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. Een verwijzing naar het (algemeen onderkende) belang van deze doctrine en dit beginsel is derhalve volstrekt legitiem op een voor algemene uitgangsbeginselen

bestemde plek van een verdrag, te weten de preambule. Ook tijdens het debat met uw Kamer op 13 maart jongstleden werd het belang van deze doctrine respectievelijk dit beginsel door niemand bestreden. Waar het om ging in het Kamerdebat en in de aangenomen motie-Franken c.s. was dat de regering zich niet zou inzetten om *meer* ruimte te bepleiten voor de *margin of appreciation* van verdragspartijen bij de invulling van de normen van het EVRM. Die wens onderschrijft de regering volledig en om die reden heeft zij de motie omarmd. De huidige tekst van de Verklaring van Brighton maakt duidelijk dat slechts het belang van deze beginselen wordt bevestigd, zonder aan de reikwijdte ervan te tornen. Dit heb ik bevestigd in mijn brief aan uw Kamer van 11 mei jongstleden. En dit standpunt heeft mijn collega van Buitenlandse Zaken uitgedragen tijdens de vergadering van het Comité van Ministers op 23 mei jongstleden bij de formele aanvaarding van de Verklaring. Hierop zal Nederland ook toezien bij de concrete uitwerking van de Verklaring.

Ten slotte wens ik van deze gelegenheid gebruik te maken om u te informeren van een vrijwillige bijdrage aan de Raad van Europa van € 150 000 van de zijde van mijn ministerie teneinde een extra Nederlandse griffiemedewerker te kunnen aanstellen voor een periode van twee jaren. Bij brief van 22 juni heb ik de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa hierover geïnformeerd.

Mijn collega van Buitenlandse Zaken heeft toegezegd een bijdrage te storten in een fonds bedoeld om het Hof te helpen bij het wegwerken van de werkachterstanden. Het Comité van Ministers heeft tijdens zijn vergadering in mei jongstleden de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa uitgenodigd dit fonds in te stellen.

Verder verdient vermelding dat Nederland sinds 2008 € 250 000 per jaar bijdraagt aan het Human Rights Trust Fund bij de Raad van Europa, dat beoogt verdragspartijen te helpen bij de nationale tenuitvoerlegging van het EVRM teneinde de toestroom van nieuwe zaken naar het Hof in Straatsburg te verminderen.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven