

Tweede en Derde Protocol, op 6 mei 1963 te Straatsburg tot stand gekomen, bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden

BRIEF VAN DE MINISTER VAN
BUITENLANDSE ZAKEN

Nr. 1

Ter griffie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen: 4 augustus 1966.

De wens, dat deze overeenkomsten aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal zullen worden onderworpen, kan door of namens de Kamer of door ten minste dertig leden der Kamer of door de Gevolmachtigde Minister van Suriname onderscheidenlijk de Nederlandse Antillen te kennen worden gegeven uiterlijk op 3 september 1966.

's-Gravenhage, 26 juli 1966.

Ter voldoening aan het bepaalde in artikel 60, lid 2, en onder verwijzing naar artikel 61, lid 3, van de Grondwet, alsook naar artikel 24, eerste lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, heb ik de eer U Hoogedelgestrengte hierbij de tekst en de vertaling in het Nederlands van het op 6 mei 1963 te Straatsburg tot stand gekomen Tweede en het eveneens op 6 mei 1963 te Straatsburg tot stand gekomen Derde Protocol bij het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (onderscheidenlijk *Trb.* 1963, 123 en 1964, 34 en *Trb.* 1963, 124 en 1964, 35)¹⁾, over te leggen.

Een toelichtende nota bij ieder der protocollen gelieve U Hoogedelgestrengte hiernaevens aan te treffen.

Wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft, zullen de protocollen voor het gehele Koninkrijk gelden.

Aan de Gouverneurs van Suriname en van de Nederlandse Antillen is verzocht, de bovengenoemde stukken op 4 augustus 1966 over te leggen aan de Staten van Suriname, onderscheidenlijk van de Nederlandse Antillen.

De Gevolmachtigd Ministers van Suriname en van de Nederlandse Antillen zijn van de overlegging in kennis gesteld.

De Minister van Buitenlandse Zaken a.i.,

A. VONDELING.

Toelichtende nota

Het Europese Hof voor de rechten van de mens is, op grond van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (zie, laatstelijk, *Trb.* 1964, 163), geroepen, met de Europese Commissie voor de rechten van de mens en met het Comité van Ministers van de Raad van Europa, te oordelen over beweerde schendingen van het verdrag. Schending van het verdrag vindt plaats, wanneer door een overeenkomst sluitende partij op enigerlei wijze inbreuk wordt gemaakt op de rechten en vrijheden, die het verdrag in zijn Titel I, alsook in de daarbij behorende en door die partij geratificeerde protocollen (zie, laatstelijk, *Trb.* 1961, 9 en *Trb.* 1964, 77) toekent aan de onder de rechtsmacht der onderscheiden staten vallende personen.

Het verdrag zelf bevat een aantal bepalingen, die voor verschillende uitleg vatbaar zijn. Binnen de Raad van Europa werd het wenselijk geacht, dat bij dergelijke interpretatiemoeilijkheden een weg zou openstaan, waardoor een gezaghebbende interpretatie aan die bepalingen zou kunnen worden gegeven.

De Raadgevende Vergadering van de Raad van Europa nam te dien einde op 22 januari 1960 een aanbeveling, nr. 232 (1960), aan tot het doen bijeenroepen van een Comité van

¹⁾ Nedergelegd ter griffie, ter inzage voor de leden.

Aan
de Heer Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal

Regeringsdeskundigen. Dit comité zou regels dienen te formuleren waardoor het Europese Hof, ook in de gevallen dat geen sprake is van een plaatsgevonden hebbende schending van het verdrag, de bevoegdheid zou verkrijgen, de bepalingen van het verdrag te interpreteren wanneer daaraan in ander verband behoefte zou bestaan.

Een toekenning van deze competentie aan het hof zou uitbreiding betekenen van de bevoegdheid tot interpreteren, die het hof op grond van artikel 45 van het verdrag reeds heeft. Dit artikel verklaart het hof immers bevoegd in alle zaken met betrekking tot de uitlegging en de toepassing van het verdrag welke conform het verdrag door een overeenkomstsluitende partij of door de commissie aan zijn oordeel worden onderworpen.

Het Comité van Ministers besloot bij zijn Resolutie (60)6 een Comité van Regeringsdeskundigen voor het bestuderen van vraagstukken betreffende de Conventie voor de Rechten van de Mens bijeen te roepen, en bij Resolutie (60)20 dit comité op te dragen om vast te stellen of het wenselijk was een overeenkomst te sluiten als bedoeld in de genoemde aanbeveling van de Raadplegende Vergadering.

Het Comité van Regeringsdeskundigen sprak zich wel voor een uitbreiding van de interpretatiebevoegdheid van het hof uit, doch onder zekere beperkingen. Het comité stelde dienovereenkomstig een ontwerp-protocol op, dat op 6 mei 1963 door het Comité van Ministers werd aanvaard (zie *Trb.* 1963, 123, en 1964, 34).

De voorwaarden, die het protocol aan een adviesaanvraag stelt, zijn gedeeltelijk van formele, gedeeltelijk van materiële aard; zij beogen de rechterlijke functie van het hof te vrijwaren tegen het gevaar dat het, doordat het niet zuiver juridisch gerichte vragen voorgelegd zou krijgen, zich op politiek terrein zou dienen te begeven, dan wel zich prematuur zou vastleggen ten aanzien van punten die in concrete gevallen later voor het hof zouden kunnen worden gebracht.

De formele voorwaarde is vervat in artikel 1, lid 3, en houdt in dat het verzoek om advies alleen tot het hof kan worden gericht door het Comité van Ministers. Evenwel kan de beslissing daartoe door dit comité worden genomen met een meerderheid van twee/derde van het aantal afgevaardigden, dat recht heeft op een zetel in dit comité.

De materiële voorwaarden zijn te vinden in artikel 1, leden 1 en 2. In de eerste plaats mag aan het hof slechts advies worden verzocht over rechtsvragen, die bovendien interpretatievragen zijn. Door deze bepaling worden dus onder meer uitgesloten vragen, die de strekking hebben door aanvulling of verbetering de inhoud van het verdrag te wijzigen, en vragen met een politiek aspect.

In de tweede plaats zal het hof geen adviserende uitspraak mogen doen over de inhoud en de omvang van de in verdrag en protocollen voorkomende rechten en vrijheden, noch over de vraagpunten waarover het hof zelf, de commissie of het Comité van Ministers ingevolge de bepalingen van het verdrag zou moeten oordelen als gevolg van een klacht.

Naar het oordeel der Regering van het Koninkrijk sluiten deze beperkingen terecht de wel eens geopperde gedachte uit, dat aan het hof een bepaalde (nationale) wet of wetsontwerp zou kunnen worden voorgelegd met de vraag of naar 's hoven oordeel dit stuk strijdt of strijden zou met de Conventie. Ook zullen geen adviezen over de competentie van een ander orgaan van de Conventie voor de Rechten van de Mens, bijvoorbeeld de commissie of het Comité van Ministers, kunnen worden gevraagd, aangezien de oplossing van competentievragen geacht moet worden te liggen bij het betrokken orgaan, van wiens beslissing dan weer beroep op het hof mogelijk zal zijn.

Hoewel het recht, een advies aan het hof te vragen, slechts aan het Comité van Ministers toekomt, staat het de Raadgevende Vergadering, de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa en de commissie uiteraard vrij, het Comité van Ministers te verzoeken een vraag bij het hof in te dienen.

De Regering van het Koninkrijk ziet in het onderhavige protocol een hulpmiddel ter verzekering van de juiste uitvoe-

ring van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en de daarbij behorende protocollen.

De Minister van Justitie,
SAMKALDEN.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. LUNS.

Toelichtende nota

Een beweerde schending van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (zie, laatstelijk, *Trb.* 1964, 163) wordt in eerste instantie door de Europese Commissie voor de rechten van de mens behandeld.

Als klagers kunnen zowel staten optreden, ingevolge artikel 24 van het verdrag, alsook particulieren, ingevolge artikel 25, doch dit laatste alleen voor zover de overeenkomstsluitende partij tegen wie de klacht is gericht, de bevoegdheid van de commissie, particuliere klachten te behandelen, heeft erkend.

De commissie onderzoekt eerst of de voorwaarden vervuld zijn, welke zijn neergelegd in de artikelen 26 en 27, teneinde te beoordelen of de klacht voor behandeling in aanmerking komt. Zijn deze voorwaarden vervuld, dan dient de commissie de feiten vast te stellen en een minnelijke regeling tussen de partijen te beproeven (artikel 28).

Zowel wanneer een minnelijke regeling tot stand komt, als wanneer dat niet het geval is, beëindigt de commissie haar taak met een rapport aan het Comité van Ministers. In het laatste geval behelst dit rapport de geconstateerde feiten en de mening der commissie omtrent de vraag of die feiten een schending van het verdrag opleveren. In de praktijk dient dit bijna steeds te geschieden. Tot nu toe is slechts éénmaal een minnelijke oplossing tot stand gebracht.

Het feitenonderzoek en de poging tot een minnelijke regeling zijn door artikel 29 van het verdrag aan een subcommissie van de commissie opgedragen. Daarentegen dient het zojuist genoemde eindrapport volgens artikel 31 door de gehele commissie te worden opgesteld.

In maart 1961 heeft de commissie voor de rechten van de mens voorstellen gedaan om tot wijziging van de geschetste procedure te geraken. Zij betoogde in de eerste plaats, dat slechts de leden van de subcommissie, die aan het onderzoek naar de feiten hebben deelgenomen, tot in de bijzonderheden van de behandelde zaak op de hoogte geraken, terwijl toch uiteindelijk alle leden van de commissie hun oordeel over een eventuele schending van het verdrag dienen te geven, en wel zo, dat ieder lid voor zijn eigen oordeel ten volle verantwoordelijk is (vergelijk artikel 31, lid 3).

In de tweede plaats betoogde de commissie, dat het gezag van zulk een beperkte commissie noodzakelijk geringer wordt zodra blijkt, dat in haar midden verdeeldheid bestaat over de beoordeling van de vraag of schending van de conventie plaatsvond. Zij kan dan minder krachtig op een schikking aansturen daar immers nog niet bekend is hoe de volledige commissie tegenover gebleken vraagstukken zal staan.

In de derde plaats wees de commissie op de mogelijkheid dat in de loop van het onderzoek vragen met betrekking tot de bevoegdheid van de subcommissie kunnen rijzen, zoals bijvoorbeeld wanneer de partij, tegen wie de klacht is gericht, zich verzet tegen het op verzoek van de klagende partij uitstrekken van het onderzoek tot feiten, die, naar het oordeel van de eerstgenoemde partij, buiten het onderzoek dienen te blijven. In een dergelijk geval dient de subcommissie de zaak naar de plenaire commissie te verwijzen. Door het vervallen van het instituut van de subcommissie zal de commissie in dergelijke competentiekwesties onmiddellijk zelf uitspraak kunnen doen.

Tenslotte betekent de bestaande splitsing van de procedure dubbel werk.

Het Comité van Ministers droeg het reeds eerder ingestelde Comité van Experts voor vraagstukken betreffende de Conventie voor de rechten van de mens op, deze voorstellen te bestuderen. Dit comité stelde het onderhavige protocol op dat door het Comité van Ministers is aanvaard.

Het protocol (zie, laatstelijk, *Trb.* 1964, 35) voorziet in de eerste plaats in de afschaffing van de hogerbedoelde subcommissie van artikel 29 van de Conventie voor de rechten van de mens. De gehele procedure zal zich in de voltallige commissie afspelen.

De tweede wijziging die het Protocol beoogt, betreft het geval dat de Commissie gedurende haar onderzoek tot de overtuiging komt, dat een klacht, hoewel deze naar haar aanvankelijk oordeel voldeed aan de voorwaarden, die de artikelen 26 en 27 van de Conventie stellen voor de ontvankelijkheid van een klacht, toch niet aan een of meer van deze voorwaarden voldoet. De Commissie zal dan alsnog deze klacht niet ontvankelijk verklaren en de zaak kunnen sluiten met een rapport, waarop geen verdere actie van het Comité van Ministers meer vereist zal zijn.

In dit deel van het Protocol is door het hogergenoemde Comité van Experts een noodzakelijke beperking aangebracht door de begrenzing van de bevoegdheid van de Commissie tot afsluiting van een zaak, tot de in de artikelen 26 en 27 genoemde niet ontvankelijkheidsgronden. De Commissie zal bovendien een klacht op de voorgestelde wijze alleen kunnen afdoen, indien zij is ingediend door een natuurlijk persoon, organisatie of groep van particulieren en indien de beslissing omtrent de ontvankelijkheid der klacht met eenparigheid van stemmen door de Commissie is genomen.

De Regering van het Koninkrijk is van mening, dat het onderhavige Protocol een verbetering in de procedure voor de Commissie van de rechten van de mens tot stand zal brengen. Zij meent dat derhalve tot bekrachtiging van het Protocol dient te worden overgegaan.

De Minister van Justitie,
SAMKALDEN.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. LUNS.