

Vergaderjaar 1985–1986

19608 (R 1311)

Achtste Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden; Wenen, 19 maart 1985

Nr. 1 Herdruk³

Ter griffies van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen 25 augustus 1986. De wens dat deze overeenkomst aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal zal worden onderworpen, kan door of namens een van beide Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer of de Gevolmachtigde Ministers van de Nederlandse Antillen en van Aruba te kennen worden gegeven op uiterlijk 24 september 1986.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitters van de Eerste Kamer en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 9 augustus 1986

Ter voldoening aan het ter zake bepaalde in de Grondwet en het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden,¹ de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, heb ik de eer u hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen het op 19 maart 1985 te Wenen tot stand gekomen Achtste Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (Trb. 1985, 82).²

Een toelichtende nota bij dit Protocol gelieve u hiernevens aan te treffen.

De goedkeuring wordt voor het gehele Koninkrijk gevraagd.

Aan de Gouverneurs van de Nederlandse Antillen en van Aruba is verzocht hogergenoemde stukken op 22 augustus 1986 over te leggen aan de Staten van de Nederlandse Antillen en van Aruba.

De Gevolmachtigde Ministers van de Nederlandse Antillen en van Aruba zijn van deze overlegging in kennis gesteld.

De Minister van Buitenlandse Zaken a.i.,
C. P. van Dijk

¹ Art. 91, (1), add.art. XXI, GW; Art. 61, (3), G.W. 1972, en Art. 24 Statuut.

² Ter inzage gelegd op de bibliotheek.

³ Herdruk omslagvel.

TOELICHTENDE NOTA

Inleiding

Het Achtste Protocol bij het Europese verdrag ter bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) is in het Comité Procedures Rechten van de Mens opgesteld in het kader van de algemene opdracht, welke dit Comité in 1980 heeft ontvangen van het Directiecomité voor de Mensenrechten van de Raad van Europa, te weten het onderzoeken van de mogelijkheden om de procedures voor de Europese Commissie en het Hof voor de rechten van de mens te Straatsburg te verbeteren.

Deze verbetering werd en wordt dringend noodzakelijk geacht wegens de sterk gegroeide achterstand die vooral de Commissie heeft opgelopen bij de behandeling van de binnengekomen verzoekschriften. Mede als gevolg van deze achterstand vergt een procedure te Straatsburg tegenwoordig al gauw enige jaren, waarbij gevallen van 4 à 6 jaren geen uitzondering zijn (inclusief een procedure voor het Hof).

Deze achterstand is vooral het gevolg van enerzijds de toegenomen complexiteit van de te Straatsburg aanhangig gemaakte zaken en anderzijds van het sterk gestegen aantal verzoekschriften.

Dit laatste vloeit voort uit de toename van het aantal lid-staten dat het individueel klachtrecht (art. 25 EVRM) en de verplichte rechtsmacht van het Hof (art. 46) heeft erkend en uit het feit dat het Verdrag gaandeweg aan invloed en bekendheid in de interne rechtsorde van de lidstaten wint.

Het Comité Procedures heeft een aantal mogelijke oplossingen (op korte, middellange en lange termijn) onderzocht om de toegenomen werklast beter het hoofd te kunnen bieden. Uiteindelijk is besloten dat de mogelijkheid voor de commissie om Kamers in te stellen verder onderzoek verdiende, een besluit dat door het Directiecomité in november 1982 geheel werd onderschreven.

Het Comité Procedures Rechten van de Mens heeft vervolgens een ontwerp Protocol tot wijziging van het Verdrag opgesteld, dat in maart 1984 echter op weinig steun in het Directiecomité bleek te kunnen rekenen.

Dit ontwerp voorzag in een splitsing van de Commissie in twee Kamers, die elk de helft van alle zaken zouden gaan moeten behandelen.

Met name de Commissie zelve bleek zich hiertegen te verzetten, omdat dit voorstel veel te weinig flexibel zou zijn en volgens haar in de praktijk niet zou werken.

Op grond van deze geringe bijval heeft het Comité Procedures toen besloten een veel flexibeler systeem op te zetten, hetgeen heeft geresulteerd in het voorliggende Protocol, dat op zeer ruime steun kon rekenen in het Directiecomité dat zich in november 1984 over de tekst heeft gebogen.

De vergadering van het Comité van Permanente Vertegenwoordigers bij de Raad van Europa van 25 januari 1985 nam het ontwerp-Protocol uiteindelijk zonder nadere wijziging aan met 18 stemmen voor en 1 onthouding.

Het Koninkrijk heeft het Protocol op 20 maart 1985 ondertekend.

Tenslotte kan worden vermeld dat de Commissie en het Hof diverse malen bij de werkzaamheden ten aanzien van de totstandkoming van dit Protocol betrokken zijn geweest. Beide organen hebben een officieel standpunt over de voorliggende tekst ingenomen; de Commissie staat positief tegenover het Protocol, terwijl het Hof alleen moeite had met de artikelen 6 (bevoegdheid Commissie om zaken door te halen) en 9 (kwalificaties der rechters en incompatibiliteiten der functies). De

bezwaren van het Hof zijn in alle instanties besproken, maar men zag er uiteindelijk geen aanleiding in om de tekst te wijzigen. Voor een verdere uiteenzetting van de redenen voor de totstandkoming van het Protocol, alsmede voor een artikelsgewijze toelichting moge worden verwezen naar het in het kader van de Raad van Europa opgestelde verklarend rapport, dat als bijlage bij deze toelichtende nota is gevoegd. Als aanvulling op het daarin gestelde moge nog het volgende dienen.

De Kamers, die de Commissie krachtens artikel 1 kan instellen, zullen zich kunnen bezighouden met zaken die op basis van vaste rechtspraak kunnen worden afgedaan of die geen ernstige vragen oproepen met betrekking tot de interpretatie of toepassing van het Verdrag.

Bij dit laatste element dient te worden gedacht aan zaken die op zichzelf geen moeilijke interpretatievragen oproepen, doch wel belangrijke repercussies kunnen hebben voor het rechtssysteem van een lidstaat.

Het is niet de bedoeling dat het criterium van de vaste rechtspraak een «stare decisis-stelsel» introduceert, waardoor een strakke binding aan eerdere beslissingen ontstaat; het betekent wel dat, indien een Kamer wil afwijken van de vaste rechtspraak op een bepaald terrein, (terug)wijzing naar de plenaire Commissie ernstig overwogen zou moeten worden. Slechts een drietal beslissingen is uitdrukkelijk voorbehouden aan de plenaire Commissie (zie nieuwe lid 5 art. 20 EVRM).

Het Protocol voorziet er in dat de uiteindelijke bevoegdheid tot het nemen van een beslissing tot verwijzing van een zaak naar een Kamer bij de Commissie berust en niet bij de lidstaten.

Het nieuwe lid 3 van artikel 20 van het Verdrag opent de mogelijkheid van het opzetten van één of meer beperkte comités. Deze comités zijn alleen bevoegd om prima facie niet ontvankelijke klachten niet ontvankelijk te verklaren en wel bij unanieme beslissing.

Hoewel Nederland meermalen zijn twijfels heeft laten blijken omtrent het nuttig rendement en de wenselijkheid van dergelijke beperkte comités blijkt de Commissie er juist wel veel waarde aan te hechten, reden waarom van Nederlandse zijde op deze kwestie niet meer is teruggekomen.

Alles bijeengenomen lijkt het in het Protocol geïntroduceerde institutionele stelsel een duidelijke verbetering, die de Commissie in staat zal stellen de achterstand geleidelijk aan tot meer redelijke proporties terug te brengen. Het instellen van Kamers blijkt al sinds jaar en dag te beantwoorden aan een grote behoefte van rechterlijke (en ook quasi-rechterlijke) organen, ook op internationaal niveau (zie bijv. het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen te Luxemburg en het Hof voor de rechten van de mens te Straatsburg).

Het Protocol zal, evenals het Verdrag en de andere daarbij behorende Protocollen, voor het gehele Koninkrijk gelden.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. van den Broek

De Minister van Justitie,
F. Korthals Altes

Inleiding

1. In de verklaring inzake de rechten van de mens, aanvaard op 27 april 1978 tijdens de 62ste zitting van het Comité van Ministers, hebben de lid-staten van de Raad van Europa de mening uitgesproken «dat het van het allergrootste belang is dat de door het Europese Verdrag inzake de rechten van de mens ingestelde organen een doeltreffend middel blijven voor de nakoming van de uit dit verdrag voortvloeiende verplichtingen».

Nadien hebben de ministers tijdens de 69ste zitting, gehouden op 19 november 1981, terwijl zij tevens de door Spanje en Frankrijk genomen beslissing toejuichten het in het Europese Verdrag voorziene recht van natuurlijke personen een eigen verzoekschrift in te dienen, te erkennen, «opnieuw het belang bevestigd dat zij hechten aan een betere bescherming van de rechten van de mens in Europa en aan een grotere doeltreffendheid van het bij het Verdrag ingestelde controleapparaat» en hebben zij «in dit verband de noodzaak beklemtoond om voortgang te maken zoals bedoeld in de Verklaring inzake de rechten van de mens van de lid-staten van de Raad van Europa, die op 27 april 1978 is aanvaard, en de maatregelen te nemen die nodig zijn om de Commissie en het Hof voor de rechten van de mens in staat te stellen hun taken zo volledig mogelijk te vervullen in het belang van de waarborging en de doeltreffende uitoefening van de fundamentele rechten in Europa».¹

2. Uit deze verklaringen van de ministers blijkt duidelijk een algemene bezorgdheid omtrent het vermogen van de toezichhoudende organen van het Verdrag aan de almaar groeiende werkbelasting op adequate wijze het hoofd te blijven bieden. Het aantal natuurlijke personen dat een beroep heeft gedaan op het Verdrag is de laatste jaren sterk toegenomen; deze ontwikkeling is ten dele het gevolg van het feit dat de overgrote meerderheid van de Partijen bij het Verdrag thans de in artikel 25² bedoelde verklaring heeft afgelegd, maar is eveneens het natuurlijke gevolg van de omstandigheid dat steeds meer personen van het bestaan van het Verdrag op de hoogte zijn. Bovendien zijn de belangrijkheid, de ingewikkeldheid en de verscheidenheid van de aan de organen van het Verdrag voorgelegde gevallen de laatste tijd aanzienlijk toegenomen.

Men was het erover eens dat er duidelijk nieuwe maatregelen vereist waren om een oplossing te vinden voor deze situatie, waarbij het doel dat voorop stond was het vermijden van onredelijke vertraging in de tenuitvoerlegging van de procedures waarin het Verdrag voorziet, men handhaving van het hoge niveau van het werk van de organen van het Verdrag en van het vertrouwen dat deze momenteel genieten.

3. Dientengevolge heeft het Comité van deskundigen ter verbetering van de procedures waarin het Europese Verdrag inzake de rechten van de mens voorziet, dat een onderafdeling vormt van de Stuurgroep voor de rechten van de mens, bij voorrang de middelen bestudeerd ter bespoediging van de procedures die bij de organen van het Verdrag aanhangig zijn. Men heeft een reeks mogelijke maatregelen voorgesteld, maar het Comité van deskundigen heeft besloten zich in eerste instantie te concentreren op de procedures van de Commissie, in welk geval maatregelen bijzonder dringend noodzakelijk zijn. Bepaalde maatregelen betreffende de Commissie die door het Comité zijn overwogen brengen wijzigingen van het Verdrag met zich mee en voor dit doel heeft het Comité een ontwerp-wijzigingsprotocol bij het Verdrag opgesteld. In de tekst werd eveneens een klein aantal wijzigingen in de procedures van het Hof opgenomen.

¹ Paragraaf 9 van het communiqué van de 69ste zitting.

² Van de 21 staten die Partij zijn bij het Verdrag hebben alleen Cyprus, Griekenland, Malta en Turkije het recht van natuurlijke personen een eigen verzoekschrift in te dienen, nog niet aanvaard.

4. Ter zelfder tijd heeft ook de Raadgevende Vergadering van de Raad van Europa de organisatie en werking van het toezichthoudend apparaat van het Verdrag bestudeerd en heeft zij op 28 september 1983, op basis van een door haar Comité juridische aangelegenheden ingediend rapport³, aanbeveling 970 aanvaard betreffende krachtens het Europese Verdrag inzake de rechten van de mens voorgelegde zaken. In deze tekst heeft de Vergadering o.a. verschillende verbeteringen van de procedures van de Commissie aanbevolen en het bovengenoemde Comité van deskundigen heeft bij de opstelling van het ontwerp-wijzigingsprotocol terdege rekening gehouden met de voorstellen van de Vergadering.

5. Het door het Comité van deskundigen opgestelde ontwerp-Protocol is later in definitieve vorm gegoten door de Stuurgroep voor de rechten van de mens en aan het Comité van Ministers voorgelegd. Dit Comité heeft de tekst aangenomen tijdens de 379ste bijeenkomst van de plaatsvervangers van de ministers, die van 17 tot en met 25 januari is gehouden. De tekst is op 19 maart 1985 opengesteld voor ondertekening door de lid-staten van de Raad van Europa die het Europese Verdrag hebben ondertekend, en wel ter gelegenheid van de Europese Ministers-conferentie inzake de rechten van de mens, gehouden te Wenen.

Algemene beschouwingen

6. Het belangrijkste nieuwe element dat het Protocol bevat, is de bevoegdheid die aan de Europese Commissie is verleend Kamers in te stellen, waarvan er elk met betrekking tot de door de natuurlijke personen ingediende eigen verzoekschriften, de bevoegdheden zal bezitten die aan de Commissie zijn toegekend, tot en met het aanvaarden van een eindrapport. Dit zal een van de voornaamste middelen zijn om de Commissie in staat te stellen het hoofd te bieden aan de toenemende werkbelasting.

7. Wat de uitvoering van deze maatregel betreft, hebben de opstellers van het Protocol reeds voorzien dat de Commissie bij het instellen van de Kamers o.a. rekening zou houden met de volgende eisen:

- a. de vertegenwoordiging in elke Kamer van de voornaamste rechtssystemen van de lidstaten van de Raad van Europa;
- b. een billijke geografische vertegenwoordiging van de leden van de Commissie in elke Kamer.

De samenstelling van de Kamers zal niet aan wijzigingen onderhevig zijn, maar toch zullen er wijzigingen in de aanwijzing van de leden mogelijk moeten zijn met bepaalde door de Commissie vast te stellen tussenpozen.

8. Het werd noodzakelijk geacht dat een lid van de Commissie, gekozen met betrekking tot een Staat waartegen een verzoekschrift is ingediend, het recht moet hebben deel uit te maken van een Kamer waaraan het verzoekschrift is voorgelegd. Een bepaling waarin deze regel uitdrukkelijk is vastgelegd, is daarom in het Protocol opgenomen. Het belang te waarborgen dat dit lid kan deelnemen aan de behandeling van het verzoekschrift is gelegen in het feit dat dit lid in de meeste gevallen het lid zal zijn dat het best bekend is met het rechtssysteem van de desbetreffende Staat. De ervaring die tot nu toe is opgedaan, heeft wel degelijk het nut aangetoond dat een lid van de Commissie in staat wordt gesteld zitting te nemen, wanneer een zaak zijn land betreffende aan de orde is.

9. Nog een belangrijke in het Protocol vervatte wijziging is de mogelijkheid die aan de Commissie is verleend zgn. «kleine» comités in te stellen die bevoegd zijn door natuurlijke personen ingediende eigen verzoekschriften af te wijzen die duidelijk niet-ontvankelijk zijn. Deze comités bieden twee voordelen, nl. de voltallige Commissie en de Kamers zullen zich niet

³ Document 5102, 17 augustus 1983, Raadgevende Vergadering; dit rapport bevat met name chronologische tabellen betreffende het verloop van de procedures in gevallen waarin het Europese Hof voor de rechten van de mens of het Comité van Ministers een uitspraak heeft moeten doen.

met dergelijke verzoekschriften behoeven te bemoeien, waardoor zij meer tijd krijgen zich bezig te houden met echt serieuze zaken, en de wachttijd wat beslissingen betreft inzake duidelijk niet-ontvankelijke verzoekschriften zal veel korter worden, te meer daar deze comités met korte tussenpozen bijeen zullen kunnen komen.

10. In het Protocol worden verschillende andere zaken betreffende de procedures van de Commissie behandeld.

De vereisten waaraan de kandidaten voor het lidmaatschap van de Commissie moeten voldoen, zijn grondig uitgewerkt. Bovendien is artikel 23 van het Verdrag uitgebreid ten einde de vereisten waaraan men dient te voldoen wanneer men daadwerkelijk lid van de Commissie is nader toe te lichten.

De meerderheid die vereist is voor het verwerpen van een verzoekschrift op gronden van niet-ontvankelijkheid (artikel 29), nadat het in behandeling is genomen, is thans niet meer een absolute meerderheid. Verder is er een nieuwe bepaling (artikel 30) in het Verdrag opgenomen betreffende het schrappen van verzoekschriften van de rol, waarmee een reeds lang bestaande praktijk nu officieel is gesanctioneerd.

11. Het Protocol bevat ook een aantal bepalingen betreffende het Europese Hof. Ter wille van de consequentie van de tekst van het Verdrag, is er een bepaling, overeenkomend met die in artikel 23, opgenomen wat de leden van het Hof betreft. Men heeft tevens van de gelegenheid gebruik gemaakt om twee betrekkelijk kleine wijzigingen aan te brengen inzake de procedures van het Hof, die door het Hof zelf zijn voorgesteld (artikel 41: mogelijkheid een tweede Vice-Voorzitter te kiezen; artikel 43: vergroting van de omvang van de Kamers tot negen rechters).

Commentaar betreffende de bepalingen van het Protocol

Artikel 1 (ter wijziging van artikel 20 van het Verdrag): het systeem van Kamers en kleine comités van de Commissie

12. De bepalingen betreffende de instelling en de bevoegdheden van Kamers en kleine comités zijn vervat in vier nieuwe leden (tweede tot en met vijfde lid) van artikel 20 van het Verdrag. Wanneer in volgende artikelen de term «Commissie» wordt gebezigd, dient deze zodanig te worden opgevat dat daaronder mede een Kamer of een klein comité wordt verstaan indien dit, de bepalingen van deze leden in aanmerking nemend, ter zake zou zijn.

Tweede en vijfde lid van artikel 20 – Kamers

13. In het tweede lid wordt de Commissie de bevoegdheid verleend Kamers in te stellen; de bevoegdheden van deze Kamers worden eveneens in dit lid, te zamen met het vijfde lid, vastgelegd.

14. Om te beginnen dient te worden opgemerkt dat het systeem van Kamers van de Commissie geheel verschilt van het systeem dat reeds bij het Hof wordt toegepast (artikel 43 van het Verdrag). Met name blijkt reeds uit de aanhef van het tweede lid («De Commissie komt bijeen in plenaire zitting») dat volgens het systeem van de Commissie de behandeling van verzoekschriften in plenaire zitting in beginsel regel blijft, hoewel de Commissie in de praktijk uitgebreid gebruik zal kunnen maken van haar bevoegdheden verzoekschriften aan de Kamers voor te leggen. Voor het Hof geldt het tegenovergestelde, daar hier de behandeling van de zaken door een Kamer regel zal zijn. Voorts zullen verzoekschriften, waar het de Commissie betreft, worden voorgelegd aan een reeds bestaande Kamer, terwijl daarentegen bij het Hof een nieuwe Kamer wordt ingesteld voor elke zaak die daaraan wordt voorgelegd.

15. De redactie van het tweede lid is zodanig dat deze de Commissie voldoende armslag laat wat het aantal en de omvang van de in te stellen Kamers betreft; de enige bepaling is hier dat een Kamer uit ten minste zeven leden dient te bestaan. Dit laatste vereiste moet worden gezien als de vastlegging van een quorum, d.w.z. dat een Kamer een verzoekschrift niet in behandeling kan nemen, tenzij zeven leden van de Commissie aanwezig zijn.

16. Niet alle verzoekschriften kunnen worden voorgelegd aan een Kamer. De Kamers kunnen alleen een onderzoek instellen naar verzoekschriften die krachtens artikel 25 zijn ingediend en «die kunnen worden behandeld op grond van een vaste jurisprudentie of die geen ernstige problemen met zich brengen betreffende de uitlegging of de toepassing van het Verdrag». Het verdient uiteraard de voorkeur dat de meer ingewikkelde verzoekschriften in plenaire zitting worden behandeld, vanwege de aard daarvan en de noodzaak een consequente jurisprudentie te waarborgen. Tevens dient te worden opgemerkt dat een beslissing krachtens welke een verzoekschrift al dan niet aan een Kamer wordt voorgelegd een procedurele maatregel is, die later onmogelijk kan worden aangevochten.

Met betrekking tot het begrip «vaste jurisprudentie» is de toepassing van de bepalingen van het Verdrag ter zake van bepaalde kwesties reeds uitvoerig bestudeerd; voorbeelden hiervan zijn de duur van strafrechtelijke of civielrechtelijke procedures en bepaalde aspecten van de toestanden in de gevangenissen. Het kan aan de Kamers worden overgelaten verzoekschriften waarin dergelijke kwesties aan de orde komen te behandelen in het licht van de eerder vastgestelde beginselen. Dit dient niet te worden uitgelegd als de invoering van een systeem waarbij altijd strak wordt vastgehouden aan de jurisprudentie op het desbetreffende gebied (het systeem *stare decisis*). Wanneer een Kamer van mening zou zijn dat het noodzakelijk is van de vaste jurisprudentie af te wijken, dient deze juist de vrijheid te hebben ernstig in overweging te nemen afstand te doen van haar rechtsmacht ten gunste van de voltallige Commissie.

Wat verzoekschriften betreft «die geen ernstige problemen met zich brengen betreffende de uitlegging of de toepassing van het Verdrag», is het mogelijk dat in een verzoekschrift, hoewel het in zekere zin nieuwe elementen bevat, toch niet een kwestie van bijzonder belang aan de orde wordt gesteld. Dergelijke verzoekschriften zouden ook aan een Kamer kunnen worden voorgelegd.

Wat de term «toepassing» van het Verdrag betreft, deze heeft betrekking op een mogelijke situatie waarin de beslissing aangaande een verzoekschrift belangrijke gevolgen zou kunnen hebben voor het rechtssysteem van de desbetreffende Staat, maar waarbij het verzoekschrift op zich geen ernstig probleem met zich brengt betreffende de uitlegging van het Verdrag; dergelijke verzoekschriften dienen door de voltallige Commissie te worden behandeld.

17. De bevoegdheid van de Kamers is aan nog drie beperkingen onderhevig:

Ten eerste (lid 5a.). De behandeling van klachten waarbij meer dan één Staat is betrokken (statenklachten) die ingevolge artikel 24 van het Verdrag zijn ingediend, is voorbehouden aan de Commissie die in plenaire zitting bijeen is; deze bepaling vindt duidelijk haar rechtvaardiging in het intrinsieke belang van zulke gevallen.

Ten tweede (lid 5b.). Een beslissing om een zaak overeenkomstig artikel 48a. van het Verdrag bij het Hof aanhangig te maken, dient door de voltallige Commissie te worden genomen. Het doel van deze bepaling is te waarborgen dat er, wat het aanhangig maken van zaken bij het Hof betreft, van een eenvormige praktijk sprake is.

Ten derde (lid 5c.). Ter wille van de eenvormigheid dient het huishoudelijk reglement van de Commissie door de voltallige Commissie te worden vastgesteld.

18. De argumenten die pleiten voor de in de laatste zin van het tweede lid vervatte regel dat het lid van de Commissie dat is gekozen met betrekking tot een Staat waartegen een verzoekschrift is ingediend, het recht heeft deel uit te maken van de Kamer waaraan dit verzoekschrift is voorgelegd, zijn reeds eerder toegelicht (zie paragraaf 8 hierboven).

Deze regel eist alleen dat het desbetreffende lid het recht dient te hebben deel uit te maken van de Kamer; dientengevolge verhindert zijn afwezigheid, om welke reden dan ook, de Kamer niet het verzoekschrift in behandeling te nemen. In dit opzicht is er in de praktijk van de Commissie geen wijziging gebracht, daar het haar altijd mogelijk is geweest een zaak te behandelen bij afwezigheid van het lid van de Commissie dat is gekozen met betrekking tot een Hoge Verdragsluitende Partij tegen wie een verzoekschrift is ingediend.

19. Wat de meerderheid betreft die vereist is voor het nemen van beslissingen, zijn de bepalingen van de artikelen 29 en 34 van het Verdrag van toepassing op zowel de voltallige Commissie als de Kamers (zie ook paragraaf 12 hierboven), d.w.z. een Kamer dient haar beslissingen te nemen bij meerderheid van stemmen van de aanwezige leden die hun stem uitbrengen, dan wel in het speciale in artikel 29 voorziene geval, bij een twee derde meerderheid van al haar leden.

20. Tot slot nog het volgende: de opstellers van het Protocol hebben, hoewel de tekst van artikel 20 geen uitdrukkelijke bepaling van deze strekking bevat, overwogen dat, voordat een verzoekschrift aan een Kamer voor behandeling wordt voorgelegd, de Staat waartegen dit is ingediend, evenals de indiener zelf, in de gelegenheid moeten worden gesteld hun mening omtrent de voorlegging kenbaar te maken. De Commissie heeft tot taak deze zaak in haar huishoudelijk reglement vast te leggen.

De tot uitdrukking gebrachte zienswijzen zullen ertoe bijdragen duidelijk te maken of de in het verzoekschrift aan de orde gestelde problemen van zodanige aard zijn dat het aan een Kamer kan worden voorgelegd en hierin zal met name de nadruk kunnen worden gelegd op elk ernstig probleem betreffende de toepassing van het Verdrag dat het verzoekschrift met zich brengt (zie ook paragraaf 16, vierde alinea, hierboven).

Derde lid van artikel 20 – kleine comités

21. Deze bepaling stelt de Commissie in staat comités in te stellen, bestaande uit ten minste drie leden met de bevoegdheid door natuurlijke personen ingediende eigen verzoekschriften niet-ontvankelijk te verklaren of van de rol te schrappen, wanneer een dergelijk besluit kan worden genomen zonder nader onderzoek. De voornaamste voordelen van dit systeem van kleine comités zijn reeds vermeld (zie paragraaf 9 hierboven). Hierbij dient nog te worden aangetekend dat de opstellers van het Protocol, toen zij dit systeem in het leven riepen, zich hebben laten leiden door wat bij de hoogrechtshoven van diverse lidstaten usance is.

22. Wil een comité zijn beslissingsbevoegdheid kunnen uitoefenen, dan zal eenstemmigheid vereist zijn. Met deze regel wordt beoogd te waarborgen dat alleen duidelijk niet-ontvankelijke verzoekschriften krachtens deze verkorte procedure worden afgewezen. Indien er geen eenstemmigheid is, dan zal het verzoekschrift aan de voltallige Commissie moeten worden voorgelegd (zie ook paragraaf 25 hieronder).

23. In het vierde lid wordt een Kamer of een klein comité op elk ogenblik tijdens de daarbij aanhangige procedure in staat gesteld afstand te doen van de rechtsmacht ten gunste van de voltallige Commissie en wordt tevens aan de Commissie de bevoegdheid verleend te gelasten dat elk aan een Kamer of aan een comité voorgelegd verzoekschrift aan haar wordt overgedragen. Uiteraard mag het feit dat afstand of overdracht in een bepaalde zaak al dan niet heeft plaatsgevonden niet worden aangevochten.

24. Afstand van rechtsmacht door een Kamer zou noodzakelijk kunnen blijken indien deze tijdens haar behandeling van het verzoekschrift op een bepaald juridisch probleem stuit dat niet kon worden voorzien toen het verzoekschrift aan haar werd voorgelegd; voorts dient een Kamer, zoals reeds is opgemerkt, ernstig in overweging te nemen afstand te doen van haar rechtsmacht indien zij van mening is dat behandeling van een bij haar aanhangige zaak het noodzakelijk maakt van de vaste jurisprudentie af te wijken.

25. Een klein comité zal geen andere keuze hebben dan de zaak aan de voltallige Commissie over te dragen indien het niet in staat is tot eenstemmigheid te komen ter zake van de niet-ontvankelijkheid van een verzoekschrift of het schrappen ervan van de rol.

Artikel 2 (ter wijziging van artikel 21 van het Verdrag): vereisten waaraan kandidaten voor het lidmaatschap van de Commissie moeten voldoen

26. De vereisten waaraan kandidaten voor het lidmaatschap van de Commissie moeten voldoen zijn vervat in een aanvullend derde lid van artikel 21 van het Verdrag. Met name wordt hierin duidelijk gesteld dat de kandidaten jurist moeten zijn.

27. De zinsnede «voor het uitoefenen van hoge functies bij de rechterlijke macht» dient echter niet te eng te worden geïnterpreteerd. Zij houdt geen beperking in tot de leden van het hoogste gerechtshof van een land, noch noodzakelijkerwijze tot leden van de zittende magistratuur. Bovendien is het niet noodzakelijk dat een kandidaat daadwerkelijk «een hoge functie» bij de rechterlijke macht uitoefent; verlangd wordt slechts dat deze voldoet aan de vereisten voor aanstelling in zulk een functie.

28. Hoewel de tekst van het derde lid van artikel 21 is gebaseerd op artikel 39(3) van het Verdrag, waarin de vereisten worden uiteengezet waaraan kandidaten voor het lidmaatschap van het Europese Hof moeten voldoen, kunnen bepaalde verschillen tussen beide bepalingen worden opgemerkt. In het derde lid van artikel 21 heeft men de term «rechtsgeleerden» vermeden, aangezien men deze als enigszins onduidelijk beschouwde. Bovendien wordt in de tekst gesproken over personen die zijn erkend om hun bekwaamheid «op het gebied van het nationale of internationale recht», daar het immers gewent is dat de Commissie in haar geheel deskundigen op deze beide gebieden omvat.

Artikel 3 (ter wijziging van artikel 23 van het Verdrag): functies die onverenigbaar zijn met het lidmaatschap van de Commissie

29. In de tweede aan artikel 23 toegevoegde zin worden de eigenschappen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid die de leden van de Commissie moeten bezitten, beklemtoond. In artikel 6 van het Verdrag wordt het recht neergelegd van toegang tot een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie; het is derhalve passend dat het Verdrag eveneens soortgelijke uitdrukkelijke waarborgen bevat met betrekking tot een bij de Commissie aanhangige procedure.

Eveneens wordt bepaald dat de leden geen functies mogen bekleden die onverenigbaar zijn met «de eisen» van hun ambt. Met andere woorden, de leden moeten alle taken die het lidmaatschap van de Commissie met zich brengt ten volle kunnen uitoefenen, daarbij inbegrepen de taak van rapporteur. Dit is een onontbeerlijk vereiste voor het doelmatig functioneren van de Commissie; dit houdt uiteraard ook in dat de omstandigheden waaronder de leden van de Commissie hun werkzaamheden moeten verrichten zodanig zijn dat zij hun taak naar behoren kunnen vervullen.

30. De in artikel 23 vervatte vereisten hebben betrekking op leden van de Commissie en niet op kandidaten voor het lidmaatschap. Het is heel goed mogelijk dat een kandidaat een functie vervult die onverenigbaar is met de van de leden van de Commissie vereiste onafhankelijkheid; na zijn verkiezing zal hij evenwel moeten voldoen aan de vereisten van artikel 23.

Artikel 4 (ter wijziging van artikel 28 van het Verdrag): minnelijke schikking

31. Alle bepalingen van het Verdrag inzake minnelijke schikking zijn thans te zamen gebracht in artikel 28. Voordien waren deze verdeeld tussen de artikelen 28 en 30 en daarbij gescheiden door een artikel (artikel 29) waarin een geheel ander onderwerp wordt behandeld.

Artikel 5 (ter wijziging van artikel 29 van het Verdrag): meerderheid als voorwaarde voor de verwerping van verzoekschriften die reeds in behandeling zijn genomen

32. De meerderheid die vereist is voor het verwerpen van een verzoekschrift op gronden van niet-ontvankelijkheid, nadat het in behandeling is genomen, is teruggebracht van eenstemmigheid tot een twee derde meerderheid van de leden van de Commissie.

De opstellers van het Protocol hebben met deze wijziging niet de bedoeling gehad de verwerping van reeds in behandeling genomen verzoekschriften te vergemakkelijken. Van de in artikel 29 geboden mogelijkheid is in het verleden slechts zelden gebruik gemaakt en men verwacht niet dat daarin verandering zal komen. In het verleden hebben zich echter gevallen voorgedaan waarin de verwerping van een verzoekschrift dat, in tegenstelling tot de ten tijde van de verklaring van ontvankelijkheid heersende overtuiging, niet aan de voorwaarden voor ontvankelijkheid voldeed, op niet te rechtvaardigen wijze door het vereiste van eenstemmigheid is opgehouden.

33. De woorden «met een meerderheid van twee derde van haar leden» hebben betrekking op twee derde van alle leden van de desbetreffende Kamer of van de voltallige Commissie, naar gelang van het geval, en niet op twee derde van de aanwezige leden die hun stem uitbrengen.

Artikel 6 (invoering in het Verdrag van een nieuw artikel 30): bepalingen inzake schrapping van de rol.

34. Sinds haar oprichting heeft de Commissie de bevoegdheid gehad verzoekschriften van de rol te schrappen en bepalingen inzake schrapping van de rol maken reeds vele jaren deel uit van het huishoudelijk reglement van de Commissie. Niettemin werd het passend geoordeeld de bevoegdheid inzake schrapping van de rol in het Verdrag zelf te regelen, hoewel de details van de regeling betreffende de uitoefening van deze bevoegdheid het terrein zullen blijven van het huishoudelijk reglement van de Commissie.

Het werd daarentegen niet noodzakelijk geacht een bepaling inzake schrapping van de rol in het Verdrag op te nemen waar dit het Hof betreft, zelfs al heeft ook dit in zijn reglement de bevoegdheid opgenomen

verzoekschriften van de rol te schrappen. De bevoegdheid van het Hof inzake besluitvorming is namelijk in het Verdrag in veel algemenere termen geregeld dan die van de Commissie.

Eerste lid van artikel 30

35. Het eerste lid, letter a. omvat zowel het geval waarin een verzoeker zijn verzoekschrift uitdrukkelijk intrekt als het geval waarin een verzoeker door zijn wijze van optreden, bij voorbeeld door de gevraagde inlichtingen niet te verstrekken of de gestelde termijn niet in acht te nemen, te kennen heeft gegeven, dat deze niet het voornemen heeft zijn verzoekschrift te handhaven.

Het eerste lid, letter b. omvat bij voorbeeld het geval van een verzoeker die, nadat hij zijn verzoekschrift heeft ingediend, op nationaal niveau volledige genoegdoening heeft verkregen en daarom niet langer een gegrond juridisch belang heeft bij de voortzetting van de behandeling van zijn verzoekschrift.

Het eerste lid, letter c. bevat een algemene bepaling met het oog op alle andere gevallen waarin voortzetting van de behandeling van een verzoekschrift niet langer gerechtvaardigd is. De opstellers van het Protocol waren van oordeel dat de werkingssfeer van het bepaalde in deze letter beperkt diende te blijven tot gevallen die vergelijkbaar zijn met de in de letters a. en b. genoemde, bij voorbeeld een geval waarin de verzoeker is overleden en zijn erfgenamen geen genoegzaam juridisch belang bij de zaak hebben om verdere behandeling van het verzoekschrift te hunnen gunste te rechtvaardigen.

36. De bevoegdheid van de Commissie een verzoekschrift van de rol te schrappen wordt in alle hierboven genoemde gevallen beperkt door de in de laatste zin van het eerste lid vervatte regel, namelijk dat de Commissie dient voort te gaan met de behandeling van een verzoekschrift indien de eerbiediging van de rechten van de mens, als neergelegd in het Verdrag, zulks vereist. In een zodanig geval dienen aan de inzichten van de aangeklaagde Staat aangaande het algemene belang dat wordt gediend met voortzetting van de behandeling van het verzoekschrift naar behoren aandacht te worden besteed.

37. Opgemerkt dient nog te worden dat de bevoegdheid een verzoekschrift van de rol te schrappen zich uitstrekt tot statenklachten ingevolge artikel 24 alsmede tot door natuurlijke personen ingevolge artikel 25 ingediende eigen verzoekschriften.

Tweede lid van artikel 30

38. Deze bepaling is alleen van toepassing op gevallen waarin een verzoekschrift van de rol wordt geschrapt nadat het in behandeling is genomen. Wanneer de Commissie een verzoekschrift van de rol schrapt, voordat er een beslissing inzake de ontvankelijkheid ervan is genomen, zal de Commissie de partijen hiervan uiteraard in kennis stellen; in zulk een geval behoeft zij evenwel niet het in het tweede lid genoemde rapport op te stellen. De Commissie beslist over de publicatie van overeenkomstig het tweede lid opgestelde rapporten.

Derde lid van artikel 30

39. Deze bepaling stelt de Commissie in staat een verzoekschrift opnieuw op de rol te plaatsen wanneer naderhand duidelijk wordt dat de beslissing het van de rol te schrappen niet gerechtvaardigd was. Het algemene vereiste van rechtszekerheid in aanmerking genomen, valt evenwel te verwachten dat slechts zeer zelden van deze bevoegdheid gebruik zal worden gemaakt.

Artikel 7 (ter wijziging van artikel 31, eerste lid van het Verdrag): rapporten over het feit of er al dan niet een schending van het Verdrag heeft plaatsgehad

40. De aanhef van de oude tekst van het eerste lid («Indien geen oplossing tot stand is gekomen, ...») was in feite niet geschikt om naast gevallen van minnelijke schikking, gevallen van verwerping van een verzoekschrift of het schrappen ervan van de rol, te omvatten. Uit de nieuwe redactie blijkt heel duidelijk dat artikel 31 niet van toepassing is indien men tot een minnelijke schikking is gekomen of indien de Commissie een verzoekschrift heeft verworpen ingevolge artikel 29 of dit ingevolge artikel 30 van de rol heeft geschrapt.

41. De tweede zin van het eerste lid is ook enigszins gewijzigd. De oude redactie («De meningen van alle leden van de Commissie ...») zou aanleiding hebben kunnen geven tot enige verwarring wat een ingevolge artikel 31 door een Kamer opgesteld rapport betreft; in zulk een geval zal het duidelijk zijn dat alleen leden van de desbetreffende Kamer een mening tot uitdrukking kunnen brengen.

Artikel 8 (ter wijziging van artikel 34 van het Verdrag): meerderheden voor besluitvorming vereist

42. Artikel 34 is gewijzigd om rekening te kunnen houden met de regel van eenstemmigheid die van toepassing is op de besluiten van de kleine comités.

Artikel 9 (ter wijziging van artikel 40 van het Verdrag): functies die onverenigbaar zijn met het lidmaatschap van het Hof

43. De overwegingen om met betrekking tot de leden van het Hof een bepaling op te nemen, overeenkomend met die welke in artikel 23 wordt aangetroffen, zijn reeds uiteengezet (zie paragraaf 11 hiervoor). Wat het gestelde in de eerste zin van deze aanvullende bepaling betreft, het feit dat rechters op persoonlijke titel zitting hebben, is inherent aan de aard zelve van een gerechtshof. Niettemin hebben de opstellers van het Protocol het ter zake geacht van dit vereiste in het Verdrag melding te maken, te meer daar het Verdrag reeds zulk een bepaling bevat met betrekking tot de leden van de Commissie. Het argument van de consequentheid van de tekst van het Verdrag pleitte ook ten gunste van het opnemen van de tweede zin, na invoeging in het Verdrag van zulk een bepaling met betrekking tot de leden van de Commissie. Het Hof heeft reeds door middel van zijn reglement bepaald dat een rechter zijn taken niet mag uitoefenen wanneer hij een positie bekleedt of een beroep uitoefent, onverenigbaar met zijn onafhankelijkheid en onpartijdigheid. In het nieuwe zevende lid van artikel 40 wordt aan deze bepaling nog meer kracht verleend door een rechter die zulk een positie bekleedt in feite te verplichten ontslag te nemen als lid van het Hof.

Artikel 10 (ter wijziging van artikel 41 van het Verdrag): tweede Vice-Voorzitter van het Hof

44. Men heeft artikel 41 van het Verdrag soepeler willen maken om daarmee de mogelijkheid te scheppen een tweede Vice-Voorzitter te kiezen. Dit vindt zijn rechtvaardiging zowel in de toeneming gedurende de laatste jaren van het aantal leden van het Hof als in de steeds groeiende werkbelasting.

Artikel 11 (ter wijziging van artikel 43 van het Verdrag): vergrote omvang van de Kamers van het Hof

45. Naarmate het aantal leden van het Hof is toegenomen, is de Kamer van zeven rechters geleidelijk aan minder representatief geworden voor het Hof in zijn geheel. Dit heeft er weer toe bijgedragen dat overdracht van de rechtmacht ten gunste van het voltallige Hof steeds vaker plaatsvond. Om dit tegen te gaan, is het aantal leden van de Kamers tot negen verhoogd.

De artikelen 12 tot en met 14: slotbepalingen

46. Deze artikelen bevatten de slotbepalingen van het Protocol en zijn in overeenstemming met de slotbepalingen die als voorbeeld hebben gegolden en waarover door het Comité van Ministers overeenstemming is bereikt. Opgemerkt dient echter te worden dat het Protocol, op grond van het karakter ervan, niet in werking zal treden voordat alle Partijen bij het Europese Verdrag inzake de rechten van de mens ermede hebben ingestemd erdoor gebonden te zijn.

47. Er is geen bepaling opgenomen betreffende de toepassing van het Protocol op verzoekschriften die reeds aanhangig zijn bij de organen van het Verdrag ten tijde van de inwerkingtreding van het Protocol. Het is de taak van de Commissie en het Hof bij de behandeling van zulke verzoekschriften over deze kwestie een beslissing te nemen in het licht van de algemene beginselen en van het doel van het Protocol, dat in het bijzonder de bespoediging inhoudt van de ingevolge het Verdrag aangespannen procedures zonder op enigerlei wijze de rechtspositie van de verzoekers aan te tasten.

48. De opstellers van het Protocol waren voorts van mening dat het niet nodig was een overgangsbepaling op te nemen voor leden van de Commissie en van het Hof die in functie zijn wanneer het Protocol in werking treedt, daar het duidelijk zal zijn dat zij hun ambtstermijn zullen vol maken overeenkomstig de rechtspositionele verhoudingen zoals die ten tijde van hun verkiezing golden.