

Protocol Nr. 12 bij de Conventie voor de Bescherming van de Rechten van de Mensenrechten en de Fundamentele Vrijheden

(E.T.O. Nr. 77)

Inleiding

1. Artikel 1 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens stelt: "Alle mensen worden vrij en gelijk in waardigheid en in rechten geboren". Het algemeen principe van gelijkheid en niet-discriminatie is een fundamenteel element van de wetgeving inzake internationale mensenrechten. Het werd als zodanig erkend in Artikel 7 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, Artikel 26 van het Internationaal Convenant over Burgerlijke en Politieke Rechten en in gelijkaardige bepalingen in andere instrumenten rond internationale mensenrechten. De bepaling die daarop betrekking heeft in de Europese Conventie voor de Rechten van de Mens (ECRM), is Artikel 14. De bescherming die op basis van Artikel 14 van de Conventie met betrekking tot gelijkheid en niet-discriminatie wordt verleend, is evenwel beperkt in vergelijking met de bepalingen in andere internationale instrumenten. De belangrijkste reden daarvoor is dat Artikel 14 in tegenstelling tot die bepalingen in andere instrumenten geen onafhankelijk verbod op discriminatie bevat, d.w.z. het verbiedt discriminatie enkel met betrekking tot "het genot van de rechten en vrijheden" zoals beschreven in de Conventie. Sinds 1950 werden een aantal bijkomende specifieke waarborgen opgenomen in Artikel 5 van Protocol 7 bij de ECRM; zij hebben evenwel enkel betrekking op de gelijkheid tussen echtgenoten.
2. Sinds de jaren '60 werden verschillende voorstellen gedaan of bestudeerd om bijkomende waarborgen te geven op het vlak van gelijkheid en niet-discriminatie via een protocol bij de Conventie. Zij gingen zowel uit van de Parlementaire Vergadering als van de bevoegde intergouvernementele comités van experts in de Raad van Europa. Voor een nieuwe en belangrijke impuls zorgden een aantal initiatieven tijdens de jongste jaren op het vlak van gelijkheid tussen vrouwen en mannen en het bestrijden van racisme en intolerantie. De Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI), het Stuurcomité voor Gelijkheid tussen Vrouwen en Mannen (CDEG) en het Stuurcomité voor de Mensenrechten (CDHH) hebben in detail onderzocht hoe de waarborgen die op die twee vlakken worden gegeven door de ECRM, kunnen worden versterkt.
3. De deelnemers aan het 7^{de} Internationale Colloquium over de Europese Conventie voor de Rechten van de Mens (Kopenhagen, Oslo en Lund, van 30 mei tot 2 juni 1990) bevestigden dat de principes van gelijkheid en niet-discriminatie fundamentele elementen zijn binnen de wetgeving inzake internationale mensenrechten. Inzake een mogelijke uitbreiding van de bescherming die wordt geboden door Artikel 14 van de Conventie, die verder gaat dan wat hierboven werd vermeld (zie paragraaf 1), met name via de ontwikkeling van de jurisprudentie van Straatsburg, erkenden zij evenwel dat er weinig ruimte was voor een uitbreiding van het jurisprudentierecht om die reden, omdat het verbod in Artikel 14 duidelijk hoort bij de andere wezenlijke waarborgen die worden vastgelegd in de Conventie.
4. Sinds 1990 werd het onderzoek naar een mogelijke versterking van de waarborgen in de Conventie ten aanzien van gelijkheid en niet-discriminatie in eerste instantie op een gescheiden basis en uitgaande van specifieke standpunten uitgevoerd, enerzijds door het Stuurcomité voor Gelijkheid tussen

Vrouwen en Mannen en anderzijds door de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie.

5. Tijdens zijn werkzaamheden onderstreepte het CDEG het feit dat er geen wettelijke bescherming bestaat inzake gelijkheid tussen vrouwen en mannen als een onafhankelijk fundamenteel recht binnen de bindende instrumenten van de Raad van Europa. Uitgaande van de overweging dat een wettelijke norm één van de voorwaarden is om de jure en de facto gelijkheid te verwezenlijken, concentreerde het CDEG zijn inspanningen vooral op het opnemen van een fundamenteel recht voor vrouwen en mannen op gelijkheid in de Europese Conventie voor de Rechten van de Mens. Het werk van het CDEG resulteerde in een geargumenteed voorstel om een dergelijk recht op te nemen in een protocol bij de ECRM. In 1994 gaf het Comité van Ministers aan het Stuurcomité voor de Mensenrechten de opdracht om de noodzaak en de haalbaarheid van een dergelijke maatregel te onderzoeken, onder andere rekening houdend met het rapport dat was voorgelegd door het CDEG. Op basis van het werk dat werd uitgevoerd door het Comité van Experts voor de Ontwikkeling van de Mensenrechten (DH-DEV) kwam het CDDH in oktober 1996 tot de conclusie dat er inderdaad behoefte bestond aan het opstellen van richtlijnen door de Raad van Europa op het vlak van gelijkheid tussen vrouwen en mannen. Anderzijds had het CDHH uitgaande van het principe van het universele karakter van mensenrechten een aantal bedenkingen bij een ontwerpprotocol dat was gebaseerd op een niet-globale benadering. Vervolgens gaf het Comité van Ministers als gevolg van een verzoek dat werd ingediend door het CDHH (in december 1996) de opdracht aan het CDHH om voorstellen te onderzoeken en voor te leggen voor richtlijnen met betrekking tot de gelijkheid van vrouwen en mannen die niet zouden resulteren in een specifiek ontwerpprotocol bij de ECRM

6. In de tussentijd werden de werkzaamheden in de Raad van Europa met betrekking tot de problematiek van racisme en intolerantie versterkt. Dat was een rechtstreeks gevolg van de 1^{ste} top van staats- en regeringsleiders van de lidstaten die werd gehouden in Wenen op 8 en 9 oktober 1993. De Verklaring en het Actieplan ter bestrijding van racisme, xenofobie, antisemitisme en intolerantie, die werden aangenomen op die bijeenkomst, waren bedoeld als een alarmkreet omdat die fenomenen opnieuw de kop opstaken en er zich tevens een klimaat van intolerantie ontwikkelde. Als onderdeel van een globale benadering bij het aanpakken van die problemen, die werd uiteengezet in het Actieplan, kwamen de staats- en regeringsleiders overeen om de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie op te richten. Zij kreeg onder andere de taak om te werken aan de versterking van de waarborgen tegen alle vormen van discriminatie en om in het licht daarvan de geldende internationale wettelijke instrumenten te bestuderen ten einde die indien nodig te versterken.

7. Na een grondige studie van alle bestaande instrumenten op het vlak van internationale mensenrechten die te maken hebben met het thema discriminatie, legde de ECRI haar bevindingen voor aan het Comité van Ministers. De ECRI stelde dat de bescherming die de ECRM tegen rassendiscriminatie biedt, zou moeten worden versterkt door middel van een bijkomend protocol dat een algemene clausule zou bevatten tegen discriminatie om redenen van ras, kleur, taal, godsdienst of nationale of etnische origine. Door het voorstellen van een nieuw protocol erkende de ECRI dat de wet alleen racisme ten aanzien van een aantal groepen in al haar vormen niet kan wegwerken. Zij beklemtoonde echter eveneens dat inspanningen ter bevordering van een rechtvaardige behandeling zonder onderscheid van ras onmogelijk succes kunnen hebben indien die niet door een wettelijke basis worden ondersteund. De ECRI was ervan overtuigd dat het opstellen van een recht op bescherming tegen rassendiscriminatie als een fundamenteel mensenrecht een belangrijke stap zou betekenen in het bestrijden

van manifeste schendingen van mensenrechten die voortvloeren uit racisme en xenofobie. Zij beklemtoonde bovendien dat discriminerend gedrag en racistisch geweld zich op dit ogenblik verspreiden in heel wat Europese landen en wees erop dat het heropleven van racistische ideologieën en religieuze intolerantie in onze maatschappij niet enkel dagelijks voor spanningen zorgt maar ook moet worden gezien als een poging tot het legitimeren van discriminatie.

8. In het licht van het voorstel van de ECRI besliste het Comité van Ministers in april 1996 om het Stuurcomité voor de Mensenrechten de opdracht te geven de wenselijkheid en haalbaarheid van een wettelijk instrument tegen racisme en intolerantie te onderzoeken, rekening houdend met het diepgaande rapport van de ECRI over de versterking van de niet-discriminatieclausule in de ECRM.

9. Op basis van de voorbereidende werkzaamheden die werden verricht door het DH-DEV, waarbij gezocht werd naar argumenten voor en tegen mogelijke richtlijnen (namelijk, een bijkomend protocol gebaseerd op het voorstel van de ECRI; een bijkomend protocol dat algemeen gezien het toepassingsgebied van Artikel 14 verruimt; een kaderconventie of een andere conventie; of een aanbeveling van het Comité van Ministers), keurde het CDDH in oktober 1997 een rapport goed dat bedoeld was voor het Comité van Ministers en dat zowel inging op de kwestie van gelijkheid tussen vrouwen en mannen als op racisme en intolerantie. Het CDDH was van mening dat een bijkomend protocol bij de ECRM wenselijk en haalbaar was, niet enkel als richtlijn met betrekking tot de gelijkheid tussen vrouwen en mannen maar ook als wettelijk instrument tegen racisme en intolerantie.

10. Op basis van dat rapport zorgde het Comité van Ministers op de 622^{ste} bijeenkomst van de gevolmachtigden van de Ministers (10-11 maart 1998) voor een kader waarbinnen het CDHH een bijkomend protocol kon opstellen bij de Europese Conventie voor de Rechten van de Mens, dat algemeen gezien het toepassingsgebied van Artikel 14 zou verruimen en een niet-exhaustieve lijst van gronden voor discriminatie zou bevatten.

11. Het CDDH en het bijbehorende comité van experts, het DH-DEV, werkten in 1998 en 1999 het ontwerpprotocol en een verklarend rapport verder uit. Zoals ook reeds het geval was geweest in een vroeger stadium werden ook het CDEG en de ECRI daarbij betrokken via hun vertegenwoordigers. Zij kregen daarbij de steun van de deelnemers aan het Europees regionaal colloquium "In Our Hands - The Effectiveness of Human Rights Protection 50 Years after the Universal Declaration" (Straatsburg, 2-4 september 1998), dat op dat ogenblik werd georganiseerd door de Raad van Europa ter gelegenheid van de 50^{ste} verjaardag van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. Zij drongen er immers op aan dat het ontwerpprotocol snel tot stand zou komen. Verdere steun kwam er ook van de politieke verklaring die werd goedgekeurd door het Comité van Ministers op 10 december 1998 ter gelegenheid van dezelfde verjaardag.

12. Nadat het CDDH het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en de Parlementaire Vergadering had geconsulteerd, finaliseerde het de tekst van het ontwerpprotocol op een buitengewone vergadering die werd gehouden op 9 en 10 maart 2000. Er werd beslist om dat samen met het ontwerp van verklarend rapport over te maken aan het Comité van Ministers.

13. Het Comité van Ministers keurde de tekst van het protocol goed op 26 juni 2000 op de 715^{de} bijeenkomst van de gevolmachtigden van de Ministers en legde hem ter ondertekening voor aan de lidstaten van de Raad van Europa op 4 november 2000.

Commentaar bij de bepalingen van het Protocol

Preambule

14. De korte Preambule verwijst in de eerste considerans naar het principe van gelijkheid voor de wet en gelijke bescherming van de wet. Dit is een fundamenteel en algemeen aanvaard principe en een wezenlijk bestanddeel van de bescherming van de rechten van de mens, dat erkend is in de grondwet van de verschillende lidstaten en in de internationale wetgeving rond mensenrechten (zie eveneens paragraaf 1 boven).

15. Omdat het gelijkheidsprincipe niet expliciet vermeld wordt in de tekst van Artikel 14 van de Conventie en ook niet in Artikel 1 van dit Protocol, moet erop worden gewezen dat de principes van niet-discriminatie en gelijkheid nauw met elkaar vervlochten zijn. Het gelijkheidsprincipe vereist bijvoorbeeld dat gelijke situaties gelijk en dat ongelijke situaties verschillend worden behandeld. Doet men dat niet, dan komt dat overeen met discriminatie, tenzij er een objectieve en redelijke verantwoording daarvoor bestaat (zie paragraaf 18 hieronder). Het Hof heeft in zijn jurisprudentie m.b.t. Artikel 14 reeds verwezen naar het "principe van gelijkheid van behandeling" (zie bijvoorbeeld het vonnis van het Hof van 23 juli 1968 in de zaak over "Belgische taaltoestanden", Serie A, Nr. 6, paragraaf 10) of "gelijkheid van de geslachten" (zie bijvoorbeeld het vonnis van 28 mei 1985 in de zaak van Abdulaziz, Cabales en Balkandali tegen het Verenigd Koninkrijk, Serie A, nr. 94, paragraaf 78).

16. De derde considerans van de preambule verwijst naar maatregelen die worden genomen om een volledige en effectieve gelijkheid te bevorderen en bevestigt opnieuw dat het principe van niet-discriminatie dergelijke maatregelen niet in de weg staat, voor zover er daarvoor een objectieve en redelijke verantwoording bestaat (dat principe komt reeds voor in een aantal bestaande internationale bepalingen: zie bijvoorbeeld Artikel 1, paragraaf 4, van de Internationale conventie ter uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie, Artikel 4, paragraaf 1, van de Conventie over het uitbannen van alle vormen van discriminatie van vrouwen en, op regionaal niveau, Artikel 4, paragraaf 3, van de Kaderconventie voor de bescherming van nationale minderheden). Het feit dat bepaalde groepen of categorieën van personen benadeeld worden of het bestaan van de facto ongelijkheden kan een rechtvaardiging vormen voor het goedkeuren van maatregelen die specifieke voordelen bieden ten einde gelijkheid te bevorderen, voor zover het evenredigheidsbeginsel wordt gerespecteerd. Er zijn immers verschillende internationale instrumenten die staten verplichten of ertoe aanzetten om positieve maatregelen goed te keuren (zie bijvoorbeeld Artikel 2, paragraaf 2, van de Internationale conventie ter uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie, Artikel 4, paragraaf 2, van de Kaderconventie voor de bescherming van nationale minderheden en Aanbeveling nr. R (85) 2 van het Comité van Ministers aan lidstaten m.b.t. wettelijke bescherming tegen discriminatie op grond van geslacht). Dit protocol legt evenwel geen enkele verplichting op om dergelijke maatregelen goed te keuren. Een dergelijke programmatische verplichting zou niet goed passen bij de aard van de Conventie als zodanig en bij het bijbehorende controlesysteem; zij zijn immers gebaseerd op de collectieve waarborg van individuele rechten die worden geformuleerd in termen die voldoende specifiek zijn om te kunnen worden gerechtvaardigd.

Artikel 1 – Algemeen verbod op discriminatie

17. Dit artikel bevat de belangrijkste wezenlijke bepalingen van het Protocol. De formulering ervan steunt op de volgende algemene overwegingen.

18. Het begrip discriminatie werd op een consistente manier geïnterpreteerd door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in zijn jurisprudentie met betrekking tot Artikel 14 van de Conventie. Die jurisprudentie heeft met name duidelijk gemaakt dat niet elk onderscheid in behandeling of niet elke verschillende behandeling gelijk staat met discriminatie. Zo heeft het Hof bijvoorbeeld het volgende bepaald in zijn vonnis in de zaak Abdulaziz, Cabales en Balkandali tegen het Verenigd Koninkrijk: "een verschillende behandeling is discriminerend indien daarvoor 'geen objectieve en redelijke verantwoording' bestaat, d.w.z. indien daarbij geen 'legitiem doel' wordt nagestreefd of indien er geen 'redelijke evenredigheidsrelatie tussen de gebruikte middelen en het nagestreefte doel' bestaat (vonnis van 28 mei 1985, Serie A, Nr. 94, paragraaf 72). De betekenis van de term "discriminatie" in Artikel 1 wil identiek zijn met de betekenis die daaraan wordt toegekend in Artikel 14 van de Conventie. De formulering van de Franse tekst van Artikel 1 ("sans discrimination aucune") verschilt lichtjes van die in Artikel 14 ("sans distinction aucune"). Er is geen verschil in betekenis bedoeld; integendeel, dit is een terminologische aanpassing die bedoeld is om het begrip discriminatie beter te weerspiegelen binnen de betekenis van Artikel 14 door de Franse tekst in overeenstemming te brengen met het Engels (zie op dit specifieke punt het vonnis van het Hof van 23 juli 1968 in de zaak rond de "Belgische taaltoestanden", Serie A, Nr. 6, paragraaf 10).

19. Aangezien niet elk onderscheid in behandeling of niet elke verschillende behandeling gelijk staat met discriminatie en omwille van het algemene karakter van het principe van niet-discriminatie werd het niet nodig of nuttig geacht om een beperkingsclausule op te nemen in het huidige Protocol. Zo voorziet bijvoorbeeld de wetgeving van de meeste, zo niet van alle lidstaten van de Raad van Europa in een aantal onderscheiden die gemaakt worden op basis van nationaliteit en die betrekking hebben op bepaalde rechten of rechten op uitkeringen. Dat een dergelijk onderscheid enkel wordt gemaakt in aanvaardbare situaties, wordt voldoende gewaarborgd door de echte betekenis van het begrip "discriminatie" zoals beschreven in paragraaf 18 boven. Indien een onderscheid wordt gemaakt wanneer daarvoor een objectieve en redelijke verantwoording bestaat, vormt dat immers geen discriminatie. Bovendien moet worden herinnerd aan het feit dat er binnen de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens een zekere interpretatiemarge wordt gelaten aan nationale overheden om te beoordelen of en in welke mate verschillen in voor het overige gelijkaardige situaties een verschillende juridische behandeling rechtvaardigen. Hoe ver die interpretatiemarge reikt, zal variëren al naargelang van de omstandigheden, het thema en de achtergrond (zie bijvoorbeeld het vonnis van 28 november 1984 in de zaak Rasmussen tegen Denemarken, Serie A, Nr. 87, paragraaf 40). Het Hof heeft bijvoorbeeld een ruime interpretatiemarge gelaten voor wat betreft de vormgeving en de toepassing van het beleid inzake belastingen (zie bijvoorbeeld het vonnis van 3 oktober 1997 in de zaak van de Nationale en Provinciale Bouwmaatschappij en andere tegen het Verenigd Koninkrijk, Rapporten van Vonnissen en Beslissingen 1997-VII, paragraaf 80).

20. De lijst van gronden voor niet-discriminatie in Artikel 1 is identiek met die in Artikel 14 van de Conventie. Die oplossing kreeg de voorkeur boven andere, zoals het uitdrukkelijk opnemen van een aantal bijkomende gronden voor niet-discriminatie (bijvoorbeeld een lichamelijke of geestelijke handicap, seksuele geaardheid of leeftijd). De reden daarvoor is niet dat men zich niet bewust zou zijn van het feit dat dergelijke gronden bijzonder belangrijk zijn geworden in de hedendaagse maatschappij vergeleken met de tijd dat Artikel 14 van de Conventie werd opgesteld. Veeleer vond men het om juridische redenen onnodig dat op te nemen, aangezien de lijst van gronden voor niet-discriminatie niet exhaustief is en omdat het opnemen van een of andere specifieke bijkomende grond aanleiding zou kunnen geven tot ongewettigde interpretaties a contrario

met betrekking tot discriminatie gebaseerd op gronden die niet zouden zijn opgenomen. Er wordt aan herinnerd dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens Artikel 14 reeds heeft toegepast met betrekking tot gronden voor discriminatie die niet expliciet worden vermeld in die bepaling (zie bijvoorbeeld met betrekking tot de grond van seksuele geaardheid het vonnis van 21 december 1999 in de kwestie Salgueiro da Silva Mouta tegen Portugal).

21. Artikel 1 bevat een algemene clausule m.b.t. niet-discriminatie en biedt daarbij een bescherming die verder reikt dan het "genot van de rechten en vrijheden zoals beschreven in [de] Conventie".

22. Met name heeft de bijkomende bescherming die wordt vermeld onder Artikel 1, betrekking op gevallen waarin een persoon wordt gediscrimineerd:

i. bij het genot van enig recht dat specifiek werd toegekend aan een individu op basis van het nationaal recht;

ii. bij het genot van enig recht dat kan worden afgeleid uit een duidelijke verplichting van een openbare overheid op basis van het nationaal recht, d.w.z. wanneer een openbare overheid de verplichting heeft op basis van het nationaal recht om zich op een bepaalde manier te gedragen;

iii. door een publieke overheid bij het uitoefenen van een discretionaire bevoegdheid (bijvoorbeeld het toekennen van bepaalde subsidies);

iv. door om het even welke andere handeling of nalatigheid van een publieke overheid (bijvoorbeeld het gedrag van ordehandhavers die moeten toezien op rellen).

23. In dat opzicht vond men het onnodig om te specificeren welk van die vier elementen wordt gedekt door de eerste paragraaf van Artikel 1 en welk wordt gedekt door de tweede paragraaf. De twee paragrafen vullen elkaar aan en hun gecombineerde effect is dat alle vier elementen worden gedekt door Artikel 1. Men moet er ook rekening mee houden dat de verschillen tussen de categorieën i-iv niet scherp afgelijnd zijn en dat juridische systemen van verschillende landen verschillende benaderingen kunnen hebben ten aanzien van de vraag welk geval bij welke categorie hoort.

24. De formulering van Artikel 1 weerspiegelt een evenwichtige aanpak ten aanzien van mogelijke positieve verplichtingen van de Partijen op basis van deze bepaling. Dat heeft betrekking op de vraag in welke mate Artikel 1 de Partijen verplicht om maatregelen te nemen ten einde discriminatie te vermijden, zelfs wanneer discriminatie voorkomt in relaties tussen privé-personen (zogenaamde "onrechtstreekse horizontale effecten"). Dezelfde vraag stelt zich met betrekking tot maatregelen om gevallen van discriminatie te verhelpen. Hoewel dergelijke positieve verplichtingen alles samen genomen niet kunnen worden uitgesloten, is het eerste objectief van Artikel 1 vorm te geven aan een negatieve verplichting voor de Partijen: de verplichting om niet te discrimineren ten aanzien van individuen.

25. Enerzijds beschermt Artikel 1 tegen discriminatie door publieke overheden. Het artikel is niet bedoeld om een algemene positieve verplichting op te leggen aan de Partijen ten einde maatregelen te nemen om alle gevallen van discriminatie in relaties tussen privé-personen te voorkomen of te verhelpen. Een bijkomend protocol bij de Conventie, dat net justitiabele individuele rechten bevat die worden geformuleerd in beknopte bepalingen, zou geen geschikt

instrument zijn om de verschillende elementen te definiëren van een dergelijke ruime verplichting met een programmatisch karakter. Gedetailleerde regels op maat werden reeds vastgelegd in afzonderlijke conventies, die uitsluitend gewijd zijn aan het uitbannen van discriminatie omwille van de specifieke gronden die zij dekken (zie bijvoorbeeld de Conventie over het uitbannen van alle vormen van rassendiscriminatie en de Conventie over het uitbannen van alle vormen van discriminatie tegen vrouwen, die beide werden uitgewerkt binnen de Verenigde Naties). Het is duidelijk dat dit protocol niet mag worden gebruikt als zijnde een beperking of als iets wat afbreuk doet aan bepalingen in nationale wetgevingen of aan verdragsbepalingen die voorzien in een verdere bescherming tegen discriminatie (zie de commentaar bij artikel 3 in paragraaf 32 onderaan).

26. Anderzijds kan niet geheel worden uitgesloten dat de plicht om "waarborgen te bieden" op basis van de eerste paragraaf van Artikel 1 positieve verplichtingen met zich mee kan brengen. Die vraag kan zich bijvoorbeeld aandienen indien er een duidelijke lacune bestaat in de bescherming tegen discriminatie op basis van de nationale wetgeving. Meer specifiek met betrekking tot relaties tussen privé-personen kan het feit dat men in dergelijke gevallen geen bescherming kan bieden tegen discriminatie, zo duidelijk en zo ernstig zijn dat de overheid zonder meer haar verantwoordelijkheid moet opnemen en dan zou Artikel 1 van het Protocol mee kunnen gaan spelen (zie mutatis mutandis het vonnis van het Hof van 26 maart 1985 in de zaak van X en Y tegen Nederland, Serie A, Nr. 91, paragrafen 23-24, 27 en 30).

27. Niettemin moet het aantal positieve verplichtingen dat voortvloeit uit Artikel 1 waarschijnlijk worden beperkt. Men moet er rekening mee houden dat de eerste paragraaf wordt beperkt met de verwijzing naar het "genot van enig recht zoals beschreven in de wet" en dat de tweede paragraaf discriminatie "door enige publieke overheid" verbiedt. Er moet worden opgemerkt dat Artikel 1 van de Conventie daarenboven een algemene beperking vastlegt met betrekking tot de verantwoordelijkheid van de overheid, wat met name van belang is in gevallen van discriminatie tussen privé-personen.

28. Die overwegingen wijzen erop dat elke positieve verplichting op het vlak van relaties tussen privé-personen ten hoogste betrekking zou hebben op relaties in de publieke sfeer, die normaal gesproken worden geregeld door de wet en waarvoor de overheid een zekere verantwoordelijkheid heeft (bijvoorbeeld willekeurige weigering van toegang tot het werk, toegang tot restaurants of tot diensten die privé-personen ter beschikking stellen van het publiek zoals medische zorgen of voorzieningen zoals water en elektriciteit enz.). De precieze vorm van de verantwoordelijkheid die de overheid op zich zou moeten nemen, zal variëren al naar gelang van de omstandigheden. Men gaat ervan uit dat het niet zou gaan om pure privé-aangelegenheden. Het regelen van dergelijke kwesties zou waarschijnlijk eveneens te maken moeten hebben met het recht van het individu op respect voor zijn privé- en gezinsleven, zijn huis en zijn briefwisseling, zoals gewaarborgd wordt door Artikel 8 van de Conventie.

29. De eerste paragraaf van Artikel 1 verwijst naar "enig recht zoals beschreven in de wet". Met die formulering wordt geprobeerd de reikwijdte te bepalen van de waarborg die in deze paragraaf wordt vastgelegd en de mogelijke onrechtstreekse horizontale effecten daarvan te beperken (zie paragraaf 27 hierboven). Aangezien er enige twijfel kan bestaan over de vraag of deze zin op zich alle vier elementen dekt die samen het bijkomende basistoepassingsgebied van het Protocol vormen (de vraag zou zich met name kunnen stellen voor wat betreft de elementen iii en iv – zie paragraaf 22 hierboven), moet men eraan herinneren dat de eerste en tweede paragraaf van Artikel 1 elkaar aanvullen. Het resultaat is dat die vier elementen in elk geval gedekt zijn door Artikel 1 als

geheel (zie paragraaf 23 hierboven). Het woord "wet" kan eveneens betrekking hebben op het internationale recht, maar dat betekent niet dat deze bepaling inhoudt dat in de rechtspraak voor het Europees Hof voor de Rechten van de Mens moet worden onderzocht of ze in overeenstemming is met de rechtsregels in andere internationale instrumenten.

30. De term "publieke overheid" in paragraaf 2 is ontleend aan Artikel 8, paragraaf 2, en Artikel 10, paragraaf 1, van de Conventie. Het is de bedoeling dat daaraan dezelfde betekenis wordt toegekend als in de genoemde bepalingen. De term dekt niet enkel administratieve overheden maar tevens ook de rechtbanken en wetgevende organen (zie paragraaf 23 hierboven).

Artikel 2 – Territoriale toepassing

31. Dit is de clausule m.b.t. de territoriale toepassing die bevat zit in de Modellen voor Slotclausules die werden goedgekeurd door het Comité van Ministers in februari 1980. Paragraaf 5 volgt strikt Artikel 56, paragraaf 4 van de Conventie.

Artikel 3 – Relatie tot de Conventie

32. De bedoeling van dit artikel is de relatie te verduidelijken tussen dit Protocol en de Conventie door erop te wijzen dat alle bepalingen van de Conventie van toepassing zijn met betrekking tot Artikel 1 en 2 van het Protocol. Bij die bepalingen wordt de aandacht in het bijzonder gevestigd op Artikel 53, op basis waarvan "Niets in deze Conventie mag worden geïnterpreteerd als beperkend voor of afbreuk doende aan een van de mensenrechten en fundamentele vrijheden die worden gewaarborgd in de wetgeving van een van de ondertekenaars van de Conventie of in enige andere overeenkomst waarin deze optreedt als partij". Het is duidelijk dat dit artikel van toepassing is op de relaties tussen dit Protocol en de Conventie zelf. Er werd besloten om geen verwijzing op te nemen naar Artikel 16 van de Conventie in dit Protocol.

33. Zoals reeds werd vermeld in paragraaf 21 hierboven omvat Artikel 1 van het Protocol de bescherming die wordt geboden door Artikel 14 van de Conventie, al is de reikwijdte hier ruimer dan in Artikel 14. Als bijkomend Protocol wijzigt dit Artikel 14 van de Conventie niet of heft het dat Artikel niet op. Artikel 14 is dan ook verder van toepassing, ook met betrekking tot de staten die het Protocol ondertekenen. Er is bijgevolg een overlapping tussen de twee bepalingen. In overeenstemming met Artikel 32 van de Conventie vallen alle verdere vragen rond de interpretatie met betrekking tot de precieze relatie tussen die bepalingen onder de rechtsbevoegdheid van het Hof.

Artikel 4 – Handtekening en ratificatie

Artikel 5 – Inwerkingtreding

Artikel 6 – Depositaire functies

34. De bepalingen van Artikel 4 tot 6 stemmen overeen met de formulering van de Modellen voor Slotclausules die werden goedgekeurd door het Comité van Ministers van de Raad van Europa.