

Vergaderjaar 2014–2015

34 235 (R2053)

Goedkeuring van het op 2 oktober 2013 te Straatsburg tot stand gekomen Protocol nr. 16 bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (Trb. 2013, 241 en Trb. 2014, 74)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 14 september 2015

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

INHOUDSOPGAVE

	blz.
1. Inleiding	1
2. Algemene toelichting	2
3. Overig	5
4. Artikelsgewijs	5

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel inzake de goedkeuring van het op 2 oktober 2013 te Straatsburg tot stand gekomen Protocol nr. 16 bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden) (Trb. 2013, 214 en Trb. 2014, 74) (hierna: het wetsvoorstel). Het voorgestelde zestiende protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) maakt het mogelijk voor nationale gerechten advies te vragen bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) over principiële rechtsvragen. De aan het woord zijnde leden hebben enkele vragen over dit facultatieve protocol.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij delen de mening van de regering dat met het introduceren van de mogelijkheid van adviesaanvraag door een nationaal gerecht aan het EHRM dit de nationale gerechten kan helpen bij een correcte interpretatie van het EVRM en dit het EHRM kan

helpen bij het verminderen van de werklast. Deze leden hebben slechts nog een enkele vraag.

De leden van de SP-fractie hebben met instemming kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel maar hebben wel een aantal vragen en opmerkingen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Zij hebben nog enkele vragen over de toepassing van het wetsvoorstel.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij beschouwen het EVRM en het EHRM als een belangrijk verdrag c.q. instituut voor de bescherming van de fundamentele mensenrechten. Voornoemde leden juichen dan ook toe dat wordt beoogd de toepassing van het verdrag in de nationale rechtsordes te verbeteren. Deze leden zien een meerwaarde in de facultatieve mogelijkheid voor de hoogste nationale gerechten advies te vragen aan het EHRM over de interpretatie van het Verdrag. Zij hebben niettemin wel nog een aantal vragen.

2. Algemene toelichting

De leden van de VVD-fractie merken op dat de regering de Hoge Raad, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Centrale Raad van Beroep, het College van Beroep voor het bedrijfsleven en enkele hoven in het Caribisch deel van het Koninkrijk aan wil wijzen als de gerechten die adviezen mogen vragen aan het EHRM. Het advies is niet dwingend, het nationale gerecht mag ervan afwijken. De kans bestaat, zoals ook in de memorie van toelichting is uiteengezet, dat de benadeelde procespartij vervolgens op grond van artikel 34 van het EVRM een individueel verzoekschrift indient bij het EHRM. De kans is dan groot dat het EHRM de uitspraak van de nationale rechter vernietigt en oordeelt in de lijn van het door het EHRM zelf eerder gegeven advies. Klopt het dat het advies hierdoor wel erg dwingend wordt?

In de memorie van toelichting staat dat er door het nieuwe protocol mogelijk grote aantallen klachten kunnen worden weggehouden bij het EHRM. Kan de regering uitleggen waarop dat vermoeden is gebaseerd? Ligt het niet meer voor de hand dat de werkdruk van het EHRM alleen maar groter wordt?

Het protocol is ten tijde van het uitkomen van de memorie van toelichting (juni 2015) ondertekend door zestien lidstaten van de Raad van Europa. Is dat aantal inmiddels gestegen? Het Verenigd Koninkrijk zit niet tussen die zestien lidstaten. Hoe verloopt de discussie in het Verenigd Koninkrijk over dit protocol? Vermoedt de regering dat dit land het protocol zal ondertekenen? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?

Lagere rechters, zoals een rechtbank, mogen geen advies vragen aan het EHRM, zo begrijpen deze leden. Op grond van de enkele jaren geleden in werking getreden Wet prejudiciële vragen aan de Hoge Raad (Stb. 2012, 65) mag een rechtbank wel een prejudiciële vraag voorleggen aan de Hoge Raad. Is het mogelijk dat de Hoge Raad dezelfde rechtsvraag vervolgens voorlegt aan het EHRM?

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de Afdeling advisering van de Raad van State van mening is dat de adviezen van het EHRM een bindend karakter zouden kunnen hebben, hoewel ze dat in juridische zin niet zijn. De Afdeling is van mening dat er weinig ruimte is voor het betreffende nationale hoogste gerecht om te komen tot een specifieke, op de nationale rechtsorde toegesneden uitleg van het EVRM of het advies van het EHRM daarover. De Afdeling stelt dat het in de rede ligt dat de

instantie die om een advies van het EHRM vraagt dat pas zal doen op het moment «dat hij een juist en volledig feitencomplex aan het EHRM kan voorleggen. Dit betekent dat er na de ontvangst van het advies in beginsel geen ruimte zal zijn voor een nadere feitenvaststelling. Dit gegeven versterkt het feitelijk bindende karakter van de adviezen. De Afdeling acht het op grond van het bovenstaande niet waarschijnlijk dat de nationale rechter vaak zal afwijken van de uitleg van het EVRM die de Grote Kamer van het Hof heeft gegeven». De aan het woord zijnde leden delen die mening van de Afdeling vooralsnog. Temeer omdat ook de regering in de memorie van toelichting aangeeft dat afwijking van dat advies door de nationale rechter de benadeelde procespartij de mogelijkheid geeft alsnog naar het EHRM te stappen. In dat geval ligt het niet voor de hand dat het EHRM tot een ander oordeel zal komen dan in het eerder gegeven advies. Daarmee kan worden aangenomen dat het advies van het EHRM in vrijwel alle gevallen een bindend karakter zal hebben. De Afdeling vroeg de regering in te gaan op het bindende karakter van de adviezen. De regering heeft dit echter niet gedaan met als argument dat er geen sprake is van een feitelijk bindend advies. Dit omdat het nationale gerecht de mogelijkheid behoudt in zijn uitspraak anders te oordelen dan het EHRM in haar advies. Naar de mening van de voornoemde leden is de regering met deze reactie onvoldoende ingegaan op de vragen van de Afdeling. Deze leden zijn van mening dat de formeel juiste constatering van de regering dat de nationale rechter van een advies van het EHRM mag afwijken, nog niet betekent dat de nationale rechter de feitelijke ruimte heeft om dit te doen. De aan het woord zijnde leden vragen de regering derhalve uitgebreider en beter onderbouwd in te gaan op deze kwestie van het feitelijk bindende karakter van de adviezen van het EHRM.

De leden van de SP-fractie willen weten waarop de aanneming is gebaseerd dat onderhavig wetsvoorstel een positief effect zal hebben op de werklust bij het EHRM. Een ieder behoudt het recht alsnog een klacht in te dienen, ook al heeft de nationale rechter zich aan het advies van het EHRM gehouden. Is uitgezocht waarom er amper gebruik is gemaakt van de reeds bestaande adviesmogelijkheid? Waarom denkt de regering dat er meer gebruik zal worden gemaakt van de nieuwe adviesmogelijkheid van Protocol 16? Deze leden constateren dat er in eerste instantie wordt verwacht dat de werklust door deze nieuwe adviesmogelijkheid even zal toenemen. Wat betekent deze verwachting voor het budget van het EHRM? Wordt met deze werklustverhoging rekening gehouden? Zo nee, waarom niet? Is bekend hoe lang het gemiddeld zal duren voordat het EHRM een advies zal hebben uitgebracht? Wat gebeurt er in de tussentijd met de nationale procedure? Wat als de doorlooptijden onverhoopt dusdanig toenemen dat schending van artikel 6 EVRM optreedt? Waarop baseert de regering zich als zij stelt dat het EHRM een klacht wellicht niet-ontvankelijk zal verklaren als een nationale rechter in de uitspraak rekening houdt met het advies van het EHRM? Erkent de regering dat dit altijd ter beoordeling blijft van het EHRM en een partij altijd het recht behoudt alsnog een klacht in te dienen ondanks dat een advies door de nationale rechter is overgenomen?

De leden van de SP-fractie constateren dat het de gerechten vrij staat advies te vragen aan het EHRM. Wat kunnen, behalve grote groepen klachten, nog meer overwegingen zijn voor een rechter om advies te vragen? Kan een partij een rechter ook verzoeken advies te vragen aan het EHRM? Zo nee, waarom niet?

De aan het woord zijnde leden lezen dat partijen in staat worden gesteld om zich bij een adviesaanvraag aan het EHRM uit te spreken over het feitenrelaas. Hoe staat dit in verhouding tot het Nederlandse rechtssysteem, waar feiten niet meer ter discussie staan bij de hoogste rechter? Betekent dit dat partijen zich hierover niet meer mogen uitspreken, maar

de rechter dit feitenrelaas zelf voorlegt zoals dat inmiddels vastligt? Zij zijn benieuwd of er consequenties aan worden verbonden als een land de adviezen van het EHRM vaak in de wind slaat met mensenrechtenschendingen tot gevolg. Welke mogelijkheden zijn er op dit moment en hebben deze effect? Voornoemde leden zijn voorts benieuwd wat de stand van zaken is met betrekking tot de uitvoering van Protocol nr. 16. Is al meer bekend over het effect van dat protocol op de werklast en de achterstanden bij het EHRM?

De leden van de CDA-fractie begrijpen de gedachte dat invoering van een stelsel van adviezen op de middellange termijn de werklast van het EHRM zal kunnen verminderen. Deze leden hebben daar nog wel een aantal vragen bij. Zal deze wijze van advisering in elk geval op korte termijn juist voor een verhoging van de werkdruk bij het Hof zorgen? Kan de regering nog meer voorbeelden noemen, behalve dan de genoemde tegen Nederland aangespannen zaak inzake de Dublinverordening, van grote aantallen identieke klachten die weggehouden zouden kunnen worden. Deze leden onderschrijven de analyse van de Afdeling advisering van de Raad van State dat de voorgestelde advisering vooral van nut kan zijn wanneer de landen waartegen veel klachten worden ingediend, onderhavig protocol bekrachtigen en deze advisering niet ziet op klachten waarover de rechtspraak al helder is, zoals de beoordeling binnen redelijke termijn van rechtszaken, gevangenisomstandigheden of tenuitvoerlegging van vonnissen. Kan de regering de stellingname van de Afdeling bevestigen, actualiseren en cijfermatig weergeven dat de meeste uitspraken van het EHRM betrekking hebben op klachten uit Rusland en Turkije, op afstand gevolgd door Roemenië, Polen en Oekraïne? Wat voor soort klachten betreft dit voornamelijk? Indien het inderdaad gaat om in de rechtspraak uitgekristalliseerde onderwerpen, hoe kan dan de verwachting worden gestaafd dat de voorgestelde advisering bijdraagt aan een vermindering van de werklast van het EHRM op de middellange termijn? Ook vragen de leden van de CDA-fractie de regering in te gaan op het gegeven dat Polen en Rusland klaarblijkelijk nog niet het Protocol hebben ondertekend en geratificeerd en dit gelet op de hoeveelheid klachten jegens deze landen dus wel gewenst zou zijn. Wat zijn de verwachtingen hieromtrent?

De leden van de D66-fractie merken op dat wetsvoorstel beoogt «de dialoog tussen het Hof enerzijds en de nationale autoriteiten anderzijds te bevorderen», zodat een correcte EVRM-interpretatie plaatsvindt in de nationale jurisprudentie. Het voorstel houdt dus rechtstreeks verband met een bevoegdheid die wordt gecreëerd voor de hoogste nationale gerechten. Maar bij het wetsvoorstel ontbreekt een advies van de Raad voor de Rechtspraak. Is de regering voornemens dat advies alsnog in te winnen? Het Protocol beoogt op de middellange termijn de werklast van het EHRM substantieel te verminderen. Dat zou moeten plaatsvinden door grote aantallen identieke klachten over potentieel nieuwe stelselmatige klachten bij het EHRM weg te houden. In hoeverre is die verwachting reëel en is niet juist eerder te verwachten dat de adviesverzoeken tot meer werklast voor het EHRM leiden doordat adviesaanvragen zelden geweigerd zullen worden?

De Afdeling wees in haar advies erop dat de nieuwe bevoegdheid het EHRM in bepaalde gevallen ook kwetsbaar kan maken. Zij stelt dat het EHRM in politiek vaarwater terecht kan komen wanneer zaken op nationaal niveau nog niet zijn uitgekristalliseerd en het EHRM toch al een juridisch oordeel daarover geeft. De leden van de D66-fractie stellen vast dat de regering deze kwetsbaarheid als «speculatief» beschouwt. Niettemin vragen zij de regering een nadere beschouwing op dit punt. Temeer nu in het parlement door sommige andere partijen in de voorbije jaren is geopperd om juist de discretionaire bevoegdheid van de lidstaten

te vergroten en daarmee het EHRM op meer afstand te kunnen plaatsen. Hoe verhoudt Protocol nr. 16 zich naar opvatting van de regering tot die discussie? Op welke wijze meent de regering de zorg om eventuele kwetsbaarheid van het EHRM, dat het in politiek vaarwater terecht komt, te kunnen wegnemen? Is zij van mening dat het EHRM zelf voldoende duidelijkheid geeft over de «margin of appreciation»? Of is de regering in navolging van haar directe voorganger van mening dat meer ruimte voor appreciatie door de lidstaten nodig is?

3. Overig

De leden van de D66-fractie merken op dat een financiële paragraaf bij het wetsvoorstel ontbreekt, terwijl toch verwacht mag worden dat een adviesverzoek van de zijde van de nationale gerechten tot meer processtijd en bij het EHRM tot meer werklast kunnen leiden. In ieder geval vinden deze leden dat een advies van de Raad voor de Rechtspraak over deze implicaties niet mag ontbreken. Kan de regering in overleg met de Raad voor de Rechtspraak aangeven welke kostenaspecten relevant zijn bij dit wetsvoorstel en hoe die zullen worden ondervangen? Welke kosten gaan gepaard met het indienen van een adviesaanvraag? Hoe groot is de behoefte bij de nationale rechters om een adviesaanvraag bij het EHRM te kunnen dienen, bij welke type zaken zal het zich met name voordoen en hoeveel adviesaanvragen verwacht de regering naar schatting op jaarbasis?

4. Artikelsgewijs

Artikel 1

De leden van de D66-fractie merken op dat de regering een aantal nationale gerechten heeft aangewezen die tot adviesaanvragen bij het EHRM kunnen overgaan. Het valt hen op dat het College voor de Rechten van de Mens, dat oordeelt op basis van de wet gelijke behandeling, hiertoe niet is aangewezen. In hoeverre beschouwt de regering dat, op dit moment, als overbodig?

artikel 2

De leden van de VVD-fractie brengen graag het punt naar voren dat het EHRM een adviesaanvraag mag weigeren. Maar de werklast mag geen autonome reden zijn voor het weigeren van een vraag, zo lezen deze leden in de memorie van toelichting. Wat mag dan wel een reden zijn om een adviesaanvraag te weigeren? Het Protocol stipuleert niet dat een adviesaanvraag binnen een voorgeschreven periode dient te zijn afgedaan. Zolang het EHRM zich buigt over de adviesaanvraag, wordt de procedure van de bij de Hoge Raad aanhangige rechtszaak aangehouden. Het ligt in de rede, zo vermeldt de memorie van toelichting, dat aansluiting wordt gezocht bij de jurisprudentielijn met betrekking tot prejudiciële vragen bij het Hof van Justitie van de Europese Unie en een time out wordt aangenomen zolang het uitbrengen van een advies door het EHRM duurt. Dit baart de aan het woord zijnde leden enige zorgen. Het EHRM staat niet bekend om zijn snelle manier van werken. Stel nu dat het heel lang duurt totdat het EHRM antwoord geeft. Mag de Hoge Raad de adviesaanvraag dan weer intrekken om de zaak niet te lang te laten duren? Hoe lang duurt het gemiddeld tot het Hof van Justitie van de Europese Unie een prejudiciële vraag heeft beantwoord? Is de verwachting dat de duur van een advies van het EHRM even lang zal duren?

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering meer zekerheid kan verschaffen dat de effecten van de adviesprocedure op de duur van de

nationale procedure niet door het EHRM ten nadele van het nationale gerecht zullen worden betrokken bij de beoordeling of de redelijke procestermijn ex artikel 6 EVRM is geschonden. Is het niet vreemd dat het nationale gerecht zélf verzoekt om een advisering aan het EHRM en vervolgens krachtens de regels van het EVRM op de vingers wordt getikt omdat door die adviesprocedure de behandeling van het proces niet binnen een redelijke termijn heeft plaatsgevonden? De aan het woord zijnde leden vragen de regering of zij zich vanwege de duur van de adviesprocedure en diens gevolge voor de duur van het betreffende (nationale) proces of om andere moverende redenen kan voorstellen dat procespartijen bezwaar hebben tegen het voornemen c.q. de beslissing van het nationale gerecht een adviesaanvraag in te dienen bij het EHRM. Is het mogelijk en zo ja, op welke wijze, als procespartij hiertegen bezwaar te maken en een dergelijke adviesprocedure te verhinderen?

De leden van de D66-fractie willen graag aandacht voor het feit dat het EHRM niet verplicht is elke adviesaanvraag daadwerkelijk te beantwoorden. Maar als de werklast geen autonome reden is voor het EHRM om een adviesaanvraag te weigeren, hoe reëel is de kans dan dat een adviesaanvraag zal worden geweigerd? Hoeveel tijd gaat gepaard met het geven van de redenen waarom een adviesaanvraag wordt geweigerd? Vergt een dergelijke afwijzing met opgaaf van reden niet eerst een nauwkeurige dossierstudie alvorens kan worden beoordeeld dat de adviesaanvraag niet kan worden gehonoreerd? Prioritering van het werk is een zaak van het EHRM zelf, stelt het wetsvoorstel. Tegelijkertijd lezen voornoemde leden in de memorie van toelichting dat de nationale procedure in de onderliggende bij het nationale gerecht aanhangige zaak wordt aangehouden zolang het EHRM zich buigt over de adviesaanvraag. Hoe wordt voorkomen dat het wachten op een advies van het EHRM een nationale rechtszaak te zeer vertraagt waardoor nationale doorlooptijden in de rechtspraak in de knel kunnen komen? Waarom is er niet voor gekozen de zogeheten «redelijke termijn» in een vaste periode te gieten? Hoe wordt voorkomen dat zeker in de begintijd adviesaanvragen drukken op de overige caseload van het EHRM en de wachttijden in die individuele klachtzaken verder oplopen? Een adviesaanvraag bij het EHRM zou minder aan de orde kunnen zijn in geval van nationale constitutionele toetsing. Hoe ziet de regering nationale constitutionele toetsing in het licht van het beperken van de werklast van het EHRM?

Artikel 5

De leden van de D66-fractie merken op dat het door het EHRM gegeven advies niet bindend zal zijn. Tegelijkertijd zal een procespartij niet zijn recht verliezen tot het indienen van een verzoekschrift op grond van artikel 34 van het EVRM. Daarmee kan dus een dubbele werklast voor het EHRM ontstaan waarbij te verwachten is dat het EHRM haar advies zoals gegeven aan het nationale gerecht, opnieuw zal herhalen. Hoe verhoudt deze mogelijke doublure zich tot elkaar en hoe zal het EHRM hiermee omgaan vragen deze leden aan de regering?

De voorzitter van de commissie,
Ypma

De adjunct-griffier van de commissie,
Tielens-Tripels