

Vergaderjaar 2023–2024

**33 826**

**Mensenrechten in Nederland**

**Nr. 53**

## **BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 april 2024

Bij brief van 13 september 2023 heb ik uw Kamer het WODC-onderzoeksrapport *Protocol 16 EVRM. Achtergronden, betekenis, effecten en ervaringen* aangeboden (Kamerstuk 33 826, nr. 51). Ik zegde daarbij toe op een later moment inhoudelijk op het onderzoek te reageren. In deze brief doe ik die toezegging gestand.

Op 1 juni 2019 is Protocol 16 bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) voor Nederland in werking getreden. Protocol 16 biedt hoogste rechterlijke instanties van EVRM-verdragspartijen de mogelijkheid advies te vragen aan het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) over de uitleg of toepassing van het EVRM in een lopende zaak. De adviezen van het EHRM zijn niet bindend. In totaal zijn op dit moment (maart 2024) 22 EVRM-verdragspartijen partij bij Protocol 16. Tot op heden heeft het EHRM zeven adviezen uitgebracht, op het moment van afronding van het onderzoek waren dat er zes. De Nederlandse hoogste gerechtelijke instanties hebben tot op heden geen gebruik gemaakt van de adviesmogelijkheid die Protocol 16 biedt.

Tijdens de parlementaire behandeling van de goedkeuringswet van Protocol 16, heeft de toenmalig Minister van Veiligheid en Justitie aan uw Kamer toegezegd om na een periode van vier jaar na inwerkingtreding de werking van het protocol te evalueren.<sup>1</sup> Deze evaluatie is in de periode december 2022–juni 2023 uitgevoerd door de Universiteit Utrecht in opdracht van het WODC.

Universiteit Utrecht heeft onderzocht hoe de invoering en toepassing van het Protocol 16 EVRM bij het EVRM tot dusver verloopt en hoe de benutting van het Protocol kan worden verbeterd. Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden is de huidige toepassing van het Protocol door het EHRM in kaart gebracht. Daarnaast is voor Nederland en zes andere Europese staten onderzocht welke overwegingen een rol hebben gespeeld

<sup>1</sup> *Handelingen II 2016/17*, nr. 73, item 7.

bij het al dan niet partij worden bij Protocol. Tot slot is onderzoek gedaan naar de manier waarop Nederlandse en buitenlandse gerechten gebruikmaken van de mogelijkheden die het Protocol biedt en hun ervaringen met de adviesprocedure tot nu toe. In het onderzoeksrapport wordt vastgesteld dat, gelet op het geringe aantal adviesverzoeken, het aantal gegevens op basis waarvan conclusies kunnen worden getrokken relatief beperkt is.

Hieronder ga ik nader in op een aantal bevindingen uit het onderzoeksrapport.

#### *De adviesprocedure door het EHRM*

In het onderzoeksrapport wordt vastgesteld dat de zes adviezen die het EHRM tot het moment van afronding van het onderzoek had uitgebracht, unieke zaken betroffen en geen onderwerpen waarover grote aantallen vergelijkbare zaken aanhangig zijn of waren bij het EHRM. In de zes uitgebrachte adviezen beperkt het EHRM zich tot de formulering van algemene uitlegbeginselen. De toepassing van die beginselen in de concreet voorliggende zaken wordt uitdrukkelijk aan de nationale rechter gelaten, die daarbij vaak ook een zekere beoordelingsvrijheid (*margin of appreciation*) krijgt toebedeeld. In het onderzoeksrapport wordt geconcludeerd dat het EHRM dus niet meer doet «dan de verzoekende rechter enig richtsnoer te bieden om de zaak op nationaal niveau te beslechten.»

#### *Overwegingen betreffende ratificatie van Protocol 16*

Zoals ook in het onderzoeksrapport wordt beschreven, zijn in het Nederlandse ratificatieproces zowel inhoudelijke als praktische argumenten besproken. De meerwaarde van een constructieve dialoog over grondrechten tussen nationale hoogste rechters en het EHRM werd daarbij onderkend. Tegelijkertijd waren er vragen over de effecten van het Protocol voor bijvoorbeeld de werkbelasting van het EHRM, de nationale soevereiniteit en de autonomie van nationale rechters. Ook waren er vragen over de behoefte in de praktijk aan de adviesprocedure. In de zes andere Europese staten die in het WODC-onderzoek zijn betrokken, blijken vergelijkbare argumenten en zorgen te zijn benoemd.

#### *Ervaringen van nationale gerechten met de adviesprocedure*

In het onderzoeksrapport wordt inzichtelijk gemaakt welke ervaringen nationale gerechten hebben met de adviesprocedure onder Protocol 16 en welke overwegingen voor nationale rechters meewegen bij het bepalen of zij in een concrete zaak een adviesverzoek indienen. Uit de interviews met Nederlandse en buitenlandse rechters worden in het onderzoeksrapport vier criteria afgeleid waaraan moet zijn voldaan, wil een adviesverzoek zinvol zijn. Kort gezegd moet het gaan om een zaak waarin (1) het verkrijgen van een uitleg echt toegevoegde waarde heeft, (2) de uitlegvraag zich goed vertaalt naar een adviesverzoek en voor een groter aantal zaken relevant is, (3) de EVRM-kwestie een kernaspect van de zaak vormt en (4) waaraan geen EU-rechtelijke aspecten verbonden zijn.

Naar mijn inschatting kunnen deze onderzoeksbevindingen voor de Nederlandse rechterlijke praktijk waardevolle inzichten opleveren. Uit het onderzoek blijkt dat Nederlandse rechters deels vanwege praktische – volgens de onderzoekers overkomelijke – bezwaren tot op heden geen advies te hebben gevraagd. Het is vanzelfsprekend aan de Nederlandse gerechten om te bepalen of het onderzoek aanleiding geeft tot wijziging van enige bestaande praktijk. Dat, zoals in het onderzoeksrapport vastgesteld, buitenlandse rechters die al eens een adviesverzoek hebben ingediend de adviesprocedure positief waarderen en de adviezen duidelijk

van toegevoegde waarde bevinden, is voor mij bevestiging dat het van meerwaarde is dat ook in Nederland de mogelijkheid bestaat om het EHRM om advies te vragen.

### *Motie Koopmans*

Tijdens de parlementaire behandeling van de goedkeuringswet bij Protocol 16 diende het lid Koopmans van de Tweede Kamer een motie in waarin de regering werd verzocht om bij een evaluatie van de werking van het Protocol in het bijzonder in te gaan op de feitelijke werking van de adviezen en te evalueren of de feitelijke werking van de adviezen aanleiding zou geven het Protocol op te zeggen. De toenmalig Minister van Veiligheid en Justitie gaf in het debat aan de strekking van de motie over te nemen. De Tweede Kamer verwierp de motie uiteindelijk. De motie nam tot uitgangspunt dat het onwenselijk zou zijn als de niet-bindende adviezen die het EHRM op grond van Protocol 16 kan geven in de praktijk een dwingend karakter zouden krijgen.<sup>2</sup> Naar mijn oordeel kan op basis van de onderzoeksbevindingen over het rechtskarakter en de feitelijke werking van de door het EHRM uitgebrachte adviezen (zie ook hierboven) niet worden geconcludeerd dat hiervan sprake is. Het gegeven dat van de algemene uitlegbeginselen die het EHRM in zijn adviezen uiteenzet een zekere bindende werking uit gaat, is inherent aan het EVRM-systeem en werd ten tijde van goedkeuring van Protocol 16 ook voorzien.<sup>3</sup> Verder wordt in het onderzoeksrapport juist geconcludeerd dat het EHRM de concrete toespitsing van de uitlegbeginselen uitdrukkelijk aan de nationale rechter laat, die daarbij bovendien vaak een zekere beoordelingsvrijheid krijgt toebedeeld. Ik concludeer dan ook dat de feitelijke werking van de niet-bindende adviezen geen aanleiding geeft Protocol 16 op te zeggen. Ook anderszins zie ik daartoe geen aanleiding.

### *Conclusie*

Vijf jaar na inwerkingtreding van Protocol 16 is er beperkt gebruik gemaakt van de adviesprocedure bij het EHRM waarin dit protocol voorziet. Het aantal gegevens op basis waarvan in het WODC-onderzoek conclusies konden worden getrokken was dan ook relatief beperkt. Een belangrijke conclusie uit het onderzoeksrapport is dat er meer ervaring zal moeten worden opgedaan om te kunnen beoordelen of de adviesprocedure positief bijdraagt aan de implementatie van het EVRM op nationaal niveau en aan het vergroten van de dialoog tussen nationale en Europese rechters. Ook de vraag of Protocol 16 leidt tot efficiencyvoordelen zal pas kunnen worden beantwoord als meer ervaring is opgedaan met de adviesprocedure. Niettemin, zo blijkt uit dit onderzoek, zijn de eerste ervaringen van buitenlandse rechters die al wel gebruik hebben gemaakt van de adviesprocedure positief. Ook Nederlandse rechters blijken de meerwaarde van de adviesprocedure te zien als het gaat om nieuwe rechtsvragen die de kern van een voorgelegde zaak betreffen en waarover nog geen duidelijke EHRM-rechtspraak voorhanden is. Uit het onderzoeksrapport blijkt dat het EHRM zich in de adviezen beperkt tot de formulering van algemene uitlegbeginselen, terwijl de toepassing van die beginselen in de concreet voorliggende zaken uitdrukkelijk aan de nationale rechter wordt gelaten, die daarbij vaak ook een zekere beoordelingsvrijheid krijgt

---

<sup>2</sup> *Kamerstukken II 2016/17, 34 235 (R 2053), nr. 8.*

<sup>3</sup> *Kamerstukken II 2014/15, 34 235, nr. 3, p. 8.*

toebedeeld. Al met al maakt dit onderzoeksrapport naar mijn oordeel inzichtelijk dat het voor Nederland van meerwaarde is dat de mogelijkheid van het aanwenden van de adviesprocedure bestaat.

De Minister voor Rechtsbescherming,  
F.M. Weerwind