



Aan de Minister voor Rechtsbescherming

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Juridische Zaken en
Wetgevingsbeleid

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

nota

Beleidsreactie WODC-rapport Evaluatie Protocol 16 bij het
EVRM

Datum
29 maart 2024

Ons kenmerk
5332801

Bijlagen
1

1. Aanleiding

Per brief van 13 september 2023 heeft u het WODC-onderzoeksrapport *Protocol 16 EVRM. Achtergronden, betekenis, effecten en ervaringen* aan de Tweede Kamer aangeboden. In die brief heeft u toegezegd op een later moment met een inhoudelijke reactie op dit rapport te komen. Bij deze nota wordt een concept inhoudelijke reactie voorgelegd.

2. Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd in te stemmen met verzending van bijgevoegde inhoudelijke reactie op voornoemd WODC-onderzoeksrapport aan de Tweede Kamer.

3. Kernpunten

- Protocol 16 bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) biedt daartoe aangewezen hoogste rechterlijke instanties van 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.
- In 2017 is door de toenmalig minister van Veiligheid en Justitie een evaluatie van de werking van Protocol 16 toegezegd.¹
- Ter uitvoering van deze toezegging heeft het WODC laten onderzoeken hoe de invoering en toepassing van Protocol 16 tot dusver op nationaal niveau verloopt en hoe de benutting van het protocol kan worden verbeterd.
- U heeft het WODC-onderzoeksrapport op 13 september 2023 aan de Tweede Kamer aangeboden. Daarbij heeft u een inhoudelijke reactie op het rapport voor een later moment toegezegd.
- Tot op heden heeft het EHRM slechts zeven adviezen uitgebracht. Nederlandse rechters hebben nog geen advies gevraagd aan het EHRM.
- Het onderzoeksrapport concludeert dat meer ervaring moet worden opgedaan om te kunnen beoordelen of de adviesprocedure (1) positief bijdraagt aan de implementatie van het EVRM op nationaal niveau en aan het vergroten van de dialoog tussen nationale en Europese rechters en (2) leidt tot efficiencyvoordelen.
- De eerste ervaringen van buitenlandse rechters die al wel gebruik hebben gemaakt van de adviesprocedure blijken positief. Ook Nederlandse rechters blijken de meerwaarde van de adviesprocedure te zien.
- Het EHRM beperkt zich, aldus het onderzoek, in de adviezen tot de formulering van algemene uitlegbeginselen, terwijl de toepassing van die beginselen in de

¹ *Handelingen II 2016/17*, nr. 73, item 7, p. 15.

- concreet voorliggende zaken uitdrukkelijk aan de nationale rechter wordt gelaten, die daarbij vaak ook een beoordelingsvrijheid krijgt toebedeeld.
- In de brief wordt geconcludeerd dat het onderzoeksrapport inzichtelijk maakt dat het voor Nederland van meerwaarde is dat de mogelijkheid van het aanwenden van de adviesprocedure bestaat en dat er geenszins aanleiding is Protocol 16 op te zeggen.

4. Toelichting

In het WODC-onderzoek is onderzocht hoe de invoering en toepassing van het Protocol 16 EVRM van 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 dit protocol door het EHRM in kaart gebracht. Daarnaast is voor Nederland en zes andere Europese staten onderzocht welke overwegingen een rol hebben gespeeld bij het al dan niet partij worden bij Protocol 16. 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.

Uit het onderzoek blijkt dat het EHRM zich in zijn 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 beoordelingsvrijheid krijgt toebedeeld. Het onderzoeksrapport concludeert dat meer ervaring met de adviesprocedure moet worden opgedaan om te kunnen beoordelen of de adviesprocedure (1) positief bijdraagt aan de implementatie van het EVRM op nationaal niveau en aan het vergroten van de dialoog tussen nationale en Europese rechters en (2) leidt tot efficiencyvoordelen. De eerste ervaringen van buitenlandse rechters die al wel gebruik hebben gemaakt van de adviesprocedure blijken positief. Ook Nederlandse rechters blijken de meerwaarde van de adviesprocedure te zien. Op grond van interviews met rechters worden in het rapport criteria geformuleerd om te bepalen of een adviesverzoek zinvol is.

In de brief wordt opgemerkt dat de onderzoeksbevindingen voor de Nederlandse rechterlijke praktijk waardevolle inzichten kunnen opleveren. Daarbij wordt tevens opgemerkt dat het vanzelfsprekend aan de Nederlandse gerechten is om te bepalen of het onderzoek aanleiding geeft tot wijziging van enige bestaande praktijk.

De brief sluit af met de conclusie dat het onderzoeksrapport inzichtelijk maakt dat het voor Nederland van meerwaarde is dat de mogelijkheid van het aanwenden van de adviesprocedure bestaat.

4.1 Politieke context

Motie Koopmans

De brief besteedt ook aandacht aan een motie die tijdens de parlementaire behandeling van de goedkeuringswet bij Protocol 16 werd ingediend en waarvan de toenmalig minister van Veiligheid en Justitie de strekking overnam. De motie verzocht de regering om bij een evaluatie van de werking van Protocol 16 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 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

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Juridische Zaken en
Wetgevingsbeleid

Datum
29 maart 2024

Ons kenmerk
5332801

praktijk een dwingend karakter zouden krijgen. In de brief wordt onderbouwd dat op basis van de onderzoeksbevindingen over het rechtskarakter en de werking van de door het EHRM uitgebrachte adviezen niet kan worden geconcludeerd dat hiervan sprake is. In reactie op de motie Koopmans wordt dan ook geconcludeerd dat de feitelijke werking van de adviezen geen aanleiding geeft Protocol 16 op te zeggen en dat daar anderszins geen aanleiding toe wordt gezien.

4.2 Afstemming

Deze nota is afgestemd met DGRR-DRb en DWJZ-SBR. De concept kamerbrief is afgestemd met ambtelijk BZ.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Juridische Zaken en
Wetgevingsbeleid

Datum
29 maart 2024

Ons kenmerk
5332801