

Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER)

Advies inzake uitbreiding rechtsmacht Hof

Inleiding

De Commissie heeft op 28 juli 2006 een voorstel gedaan tot aanpassing van de bijzondere bepalingen van artikel 68 van het EG-Verdrag betreffende de bevoegdheden van het Hof van Justitie op de onder titel IV vallende gebieden (Mededeling van de Commissie COM (2006) 346 definitief). Volgens de Commissie moet deze aanpassing inhouden dat deze bevoegdheden op één lijn worden gebracht met de algemene regeling van het Verdrag. Dit betekent dat niet alleen de hoogste rechters, maar óók alle *lagere* nationale rechters prejudiciële vragen kunnen voorleggen aan het Hof.

Naar aanleiding van deze Mededeling van de Commissie is in het BNC-fiche (Kamerstuk nr. 22112, nr. 464) een aantal opdrachten tot nader onderzoek geformuleerd. Vervolgens heeft de ICER, tijdens de ICER-vergadering van 7 november jl., mandaat gegeven aan de werkzaamheden van de Taskforce Hof van Justitie (Bijlage 1: samenstelling Taskforce).

Deze Taskforce heeft onderzocht bij welke Titel IV-zaken, mede in het licht van het politieke krachtenveld, verdere uitbreiding van de rechtsmacht toegevoegde waarde heeft. In het bijzonder betreft het hier een nader onderzoek naar de vraag of een versnelde procedure wenselijk is voor zowel burgerrechtelijke als asiel/migratiezaken of alleen voor laatstgenoemde categorie. Hierbij is een eventueel nadelig effect van een uitbreiding van de rechtsmacht voor overige prejudiciële procedures betrokken.

Tijdens de werkzaamheden van de Taskforce is het Hof met twee documenten gekomen waarin twee opties zijn aangegeven om tot een versnelde prejudiciële procedure te komen (Doc. nr. 13272/06 en Doc. nr. 17013/06). De Taskforce heeft onderzocht welke van beide opties het beste de belangen van de Nederlandse regering weergeeft en onder welke voorwaarden kan worden ingestemd met de opties.

Voorts is onderzocht of, anders dan in het voorstel van de Commissie, artikel 68, lid 2, EG en artikel 68, lid 3, EG moeten worden gehandhaafd.

De Taskforce heeft via de ICER-H op 12 april 2007 de bevindingen in een rapport aan de ICER gepresenteerd (Bijlage 2, Rapport).

Kort samengevat zijn de belangrijkste elementen uit de mededeling van de Commissie:

- De Commissie wil de mogelijkheid tot het stellen van prejudiciële vragen in titel IV-zaken ingevolge artikel 68, lid 1, EG uitbreiden tot alle lagere nationale rechters. Hier vallen burgerrechtelijke zaken (consumentenrecht, familierecht en vermogensrecht) en asiel- en immigratiezaken onder.

- De Commissie wil artikel 68, lid 2, EG schrappen. Dit artikel bevat een uitzondering op de bevoegdheid van het Hof tot toetsing van maatregelen “*met betrekking tot de handhaving van de openbare orde of de bescherming van de binnenlandse veiligheid.*”
- De Commissie wil artikel 68, lid 3, EG schrappen. Dit artikel bevat de mogelijkheid voor een lidstaat, de Commissie of de Raad om een vraag van uitleg van Titel IV EG op eigen initiatief – dus zonder tussenkomst van een nationale rechter - voor te leggen aan het Hof.

Conclusies

De ICER is tot de volgende conclusies gekomen:

Nederlands standpunt ten opzichte van de uitbreiding van de rechtsmacht

Een uitbreiding van de rechtsmacht van het Hof in Titel IV-zaken moet gepaard gaan met het invoeren van een versnelde prejudiciële procedure, in ieder geval voor wat betreft asiel/migratiezaken en zaken op het terrein van familierecht. Deze versnelde procedure moet snel en efficiënt zijn, en mag in elk geval niet langer dan 6 maanden duren. Bij zaken waarbij personen zijn betrokken die gedetineerd zijn, dient de maximale duur in beginsel drie maanden te bedragen. Voorkeur heeft Optie II, zoals voorgesteld door het Hof. Dit is een versnelde procedure voor een speciale formatie van vijf rechters van het Hof van Justitie (“speciale formatie”) met verkorte termijnen voor de verschillende stappen van de procedure. Voor het geval bij de nadere uitwerking van het voorstel blijkt dat er sprake is van vertraging van de procedure, zal in ieder geval voor asiel/migratiezaken (in het bijzonder bij zaken waarin een persoon gedetineerd is) en zaken op het terrein van familierecht nader moeten worden gekeken naar Optie I zoals voorgesteld door het Hof. Deze optie is een procedure die bij beschikking wordt afgedaan door de speciale formatie zonder inbreng van niet-direct betrokken lidstaten met de mogelijkheid van een latere herziening van deze beschikking.

Nederlands standpunt ten opzichte van artikel 68, lid 2, EG en artikel 68, lid 3, EG

Artikel 68, lid 2, EG sluit bevoegdheid van het Hof van Justitie EG uit ten aanzien van krachtens artikel 62, punt 1, EG genomen maatregelen of besluiten “*met betrekking tot de handhaving van de openbare orde of de bescherming van de binnenlandse veiligheid.*” Dit artikel dient gehandhaafd te blijven. Voornamelijk bij grootschalige (sport) evenementen die de openbare orde kunnen verstoren, en mogelijke terroristische dreiging, is dit artikel van nog altijd van grote waarde. Toetsing van deze exclusieve bevoegdheid van de lidstaten tot handhaving van de openbare orde of interne veiligheid door het Hof is niet wenselijk.

Artikel 68, lid 3, EG geeft de Raad, de Commissie en lidstaten de mogelijkheid op eigen initiatief een verzoek te doen aan het Hof tot uitleg van Titel IV of een daarop gebaseerde gemeenschapshandeling. Dit artikel dient niet als overbodig te worden betiteld en het artikel dient niet te worden geschrapt. De belangrijkste reden hiervoor is dat het Hof niet gebonden is aan de omvang van de vraag van de nationale rechter, maar een algemenere uitspraak kan geven, en dat zo aan een onjuiste uitlegging van het gemeenschapsrecht een einde kan worden gemaakt zonder een prejudiciële verwijzing. Op dit moment hebben meerdere lidstaten bezwaren geuit in de Raadswerkgroep Hof tegen instandhouding van artikel 68, lid 2, EG aangezien van deze

mogelijkheid tot nu toe geen gebruik is gemaakt. Indien de verhoudingen binnen de Raadswerkgroep niet veranderen, merkt de ICER op dat een eventuele inruil van artikel 68, lid 3, EG tegen een onvoorwaardelijk vasthouden aan artikel 68, lid 2, EG opportuun geacht moet worden.

Opties tot versnelde procedures in JBZ-zaken zoals voorgesteld door het Hof

Het Hof heeft twee opties voorgesteld om een reële verkorting van de prejudiciële procedure te bewerkstelligen (Bijlage 2). Optie I biedt een maximale snelheid in de eerste fase, die leidt tot de vaststelling van een beschikking. Echter, in deze eerste fase hebben niet-direct betrokken lidstaten en gemeenschapsinstellingen – met uitzondering van de Commissie- geen inspraak. Indien een lidstaat of instelling van mening is dat het Hof tijdens deze eerste fase van de procedure bepaalde relevante elementen niet voldoende in aanmerking heeft genomen, hebben zij de mogelijkheid hun standpunt te verdedigen door middel van de mogelijkheid van een heronderzoek. Indien er geen verzoek tot heronderzoek wordt ingediend, wordt de beschikking definitief. Indien wel wordt overgegaan tot een heronderzoek, dan treedt de uitleg in dit nadere arrest in de plaats van die in de beschikking. Dit heronderzoek heeft echter geen rechtsgevolgen meer voor de partijen in de nationale procedure. Het Hof heeft aangegeven dat de overige gevolgen van een arrest na heronderzoek een kwestie is van nationaal recht en wordt overgelaten aan de lidstaten.

In deze optie zal de doorlooptijd ongeveer 2 maanden zijn voor de eerste fase. De tweede fase zal even lang duren als een normale prejudiciële procedure (ca. 20 maanden).

Optie II duurt langer dan de eerste fase van optie I, maar biedt ruimere procedurele waarborgen voor lidstaten. Bij deze optie krijgen alle lidstaten de mogelijkheid om vanaf de inleiding van de zaak hierover te worden ingelicht en eraan deel te nemen. Enkel de vragen van de verwijzende rechter zullen vertaald worden in alle officiële talen. De doorlooptijd zal ongeveer 4-6 maanden duren.

Nederlands standpunt ten opzichte van de opties van het Hof

Binnen de Raadswerkgroep is een voorkeur voor optie II ontstaan. De reden hiervoor is dat bij deze optie lidstaten wel effectief kunnen participeren in alle zaken op JBZ-terrein. Enkele lidstaten willen wijzigingen doorvoeren, voornamelijk met betrekking tot de vertaling van de gronden en de oprekking van de termijnen. De Nederlandse positie is dat eventuele wijzigingen niet mogen leiden tot een verlenging van de totale doorlooptijd. Zes maanden is en blijft de maximale tijd. Nederland wordt hierin in ieder geval gesteund door België, Luxemburg, Italië en de Commissie. Zij hechten veel belang aan een snelle en efficiënte afhandeling. Indien bij de nadere uitwerking blijkt dat er toch geen substantiële versnelling kan worden bereikt, dan heeft de Nederlandse regering de voorkeur voor een variant waarbij bij vragen in een zaak waarbij een persoon gedetineerd is, zou kunnen worden gekozen voor Optie I. Deze detentiezaken hebben een dermate spoedeisend karakter, dat deze hoe dan ook snel afgehandeld moeten worden. Ook voor andere asiel/migratiezaken en zaken op het terrein van familierecht zal in dat geval nader moeten worden gekeken naar Optie I.

Aanbevelingen

De ICER beveelt aan de volgende conclusies voor Nederland als kader te laten dienen voor de onderhandelingen over de uitbreiding van de rechtsmacht van het Hof in Titel IV-zaken:

- Bij het onderzoek van de mogelijkheden tot versnelling van de procedure dient te worden gestreefd naar een snelle en efficiënte procedure. De maximale doorlooptermijn mag niet langer dan 6 maanden bedragen. Bij zaken waarbij personen zijn betrokken die gedetineerd zijn, dient de maximale duur in beginsel drie maanden te bedragen. Optie II zoals voorgesteld door het Hof kan hierbij het uitgangspunt zijn. Voor het geval bij de nadere uitwerking van dat voorstel blijkt dat er sprake is van vertraging van de procedure, zal in ieder geval voor asiel/migratiezaken (in het bijzonder bij zaken met gedetineerden) en zaken op het terrein van familierecht nader moeten worden gekeken naar Optie I zoals voorgesteld door het Hof;
- Een versnelde prejudiciële procedure is geen noodzakelijke voorwaarde voor uitbreiding van de rechtsmacht van het Hof ten aanzien van andere burgerrechtelijke zaken dan zaken van familierecht. Voor asiel/migratiezaken en zaken van familierecht geldt als voorwaarde voor uitbreiding van de rechtsmacht van het Hof een versnelde prejudiciële procedure. Hierbij dient te worden gewaarborgd dat dit geen gevolgen heeft voor de duur van de overige prejudiciële procedures;
- Artikel 68, lid 2 EG dient gehandhaafd te blijven;
- Artikel 68, lid 3 EG dient gehandhaafd te blijven. Indien de verhoudingen in de Raadswerkgroep Hof dit niet toestaan, is het wellicht opportuun deze eis te laten vallen in ruil voor onverkorte handhaving van Artikel 68, lid 2 EG.

Bijlage 1

Samenstelling van de Taskforce Hof van Justitie

Mw. Prof. mr. H.G. Sevenster (BZ, voorzitter)

Mr. D.J.M. de Grave (BZ, secretaris)

Leden:

Mr dr. H. van Meerten/Mw mr. K. Ruffle (EZ)

Mw mr. M.A.C.L.M. Bonn (JUS)

Mr F. Grondman (FIN)

Mr. P. Sasse van Ysselt (BZK, agendalid)