

ANNOTATIE

Hof van Justitie doet het VN Gehandicaptenverdrag tekort

prof. dr. C. Forder

Annotatie bij Hof van Justitie van de Europese Unie, 18-03-2014, ECLI:EU:C:2014:159 (PFR-2014-0070)

Het Hof van Justitie [hierna: HvJ] oordeelt klip en klaar dat aan het VN Verdrag inzake gehandicapten geen rechtstreekse werking kan worden toegekend. Het HvJ volgt hierin het oordeel van A-G Wahl in zijn conclusie op 26 september 2013 (ECLI:NL:C:2013:604) par. 81 en 114.

Wat betekent deze uitspraak voor de Nederlandse rechtsorde en meer in het bijzonder voor het personen- en familierecht?

In de besproken zaak maakte het HvJ gebruik van zijn competentie om over prejudiciële vragen te beslissen (art. 267 VWEU). Deze competentie verzekert een uniforme toepassing van het unierecht door nationale rechterlijke instanties. In de zaak *Air Transport* overwoog het HvJ: 'Deze uniforme toepassing is in het bijzonder geboden wanneer het gaat om de geldigheid van een handeling van de Unie' (HvJ 21 december 2011, C-366/10 *Air Transport Association of America and others / Secretary of State for Energy and Climate Change*, rov. 47). Hieruit volgt dat de uitspraak vooral betekenis heeft wanneer een nationale rechter een richtlijn, of verordening, van het unierecht moet toepassen. Buiten de Brussel IIbis verordening is het unierecht niet gauw aan de orde in het personen- en familierecht.

Het is echter wel duidelijk dat het oordeel van het HvJ een zekere reflexwerking kan hebben wanneer Nederlandse rechters zich buigen over de vraag of het VN Gehandicaptenverdrag rechtstreekse werking heeft in het Nederlandse recht, ook waar geen sprake is van unierecht. Het HvJ geniet immers groot gezag. En de criteria die de Hoge Raad aanlegt om rechtstreekse

toepassing van een internationale verdragsbepaling te beoordelen zijn vergelijkbaar met die door het HvJ gehanteerde criteria. De Hoge Raad gaat eerst na of uit de tekst of de geschiedenis van de totstandkoming van het verdrag blijkt dat er is overeengekomen dat aan de internationale verdragsbepaling in kwestie rechtstreekse werking niet mag worden toegekend (HR 30 mei 1986, NJ 1986, 688, inzake stakingsrecht). En indien de tekst of de geschiedenis geen uitsluitel bieden: 'Bij deze stand van zaken is naar Nederlands recht enkel de inhoud van de bepaling zelf beslissend: verplicht deze tot het treffen van een nationale regeling met bepaalde inhoud of strekking, of is deze van dien aard dat de bepaling in de nationale rechtsorde zonder meer als objectief recht kan functioneren?' (rov. 3.2). In dat geval oordeelde de Hoge Raad dat artikel 6 lid 4 van het Europees Sociaal Handvest zodanig geredigeerd was dat aan de betrokkenen verdragsstaten niet een verplichting tot regelgeving was opgelegd, maar integendeel aldus dat werknemers en werkgevers zich op het door de betrokken verdragsstaten binnen zekere grenzen erkende recht in de nationale orde zonder meer kunnen beroepen.

De Hoge Raad heeft het over één verdragsbepaling, terwijl het HvJ een oordeel geeft over de rechtstreekse werking van een heel verdrag. Zie rov. 87-90 van de uitspraak van het HvJ. Dit gaat naar mijn idee te ver en is onlogisch. Het HvJ redeneert dat het VN Gehandicaptenverdrag een 'programma' is, 'aangezien de daarin vastgestelde verplichtingen tot de staten zijn gericht' (rov. 88). 'Bijgevolg vereist de uitvoering of werking van de bepalingen van het VN-verdrag verdere handelingen van de partijen bij het verdrag' (rov. 89). Dit overtuigt niet. Alle verdragen leggen staten en/of internationale organisaties verplichtingen op. Die verplichtingen kunnen inhouden dat staten hun wetgeving in de zin van het verdrag moeten aanpassen. In sommige gevallen roepen verdragen, als het ware over het hoofd van de aangesloten staten, rechten in het leven die de burgers van die staten kunnen uitoefenen. In dat laatste geval is het programma karakter toch ver te zoeken. Niet duidelijk is wat het HvJ EU precies bedoelt met 'programma', maar het is vermoedelijk te vergelijken met wat in Nederland een 'plan' zou worden genoemd; een bindend kader dat per definitie nog nadere uitwerking (op lager niveau) behoeft.

Het feit dat verdere handelingen ter uitvoering worden beoogd, sluit op zich niet uit dat de bepalingen mede bij de rechter ingeroepen kunnen worden. Het HvJ vervolgt: 'In de omstandigheden zij vastgesteld, zonder dat de aard en opzet van het verdrag hoeven te worden onderzocht, dat de bepalingen van het verdrag inhoudelijk niet onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn in de zin van de [rechtspraak...] en dus geen directe werking in het unierecht hebben' (rov. 90). Het komt mij als vreemd voor dat het HvJ aan het hele verdrag rechtstreekse werking ontzegt, zonder aandacht te schenken aan de aard en opzet van het verdrag. Het HvJ stelt vast dat de bepalingen geen concrete, onvoorwaardelijke en voldoende

nauwkeurige betekenis hebben. Het lijkt mij dat een dergelijke vaststelling slechts per rechtsregel, artikel en artikellid kan geschieden. Zo hebben enkele Nederlandse rechters rechtstreekse werking toegekend aan artikel 12 lid 4 en artikel 13 van het Gehandicaptenverdrag in de context van onderbewindstelling. Zie Hof Leeuwarden 13 april 2010, ECLI:NL:GHLEE:2010:BM1464 en Conclusie Mr Langemeijer onder HR 17 december 2010, ECLI:NL:HR:2010:BO1801.

Tot slot dient er niet uit het oog te worden verloren dat, zoals A-G Wahl overwoog (par. 80), bij de uitleg van regelgeving of andere instrumenten die betrekking hebben op de door het verdrag geregelde materie, het VN Gehandicaptenverdrag bepalend kan zijn.