

# De Nederlandse rechters in de Europese Hoven

Een gesprek met Sacha Prechal & Jolien Schukking

Rowin Jansen & Ashley Terlouw<sup>1</sup>

Sinds enige jaren zetelt er in beide Europese Hoven een Nederlandse vrouwelijke rechter. In dit *special issue* vestigen wij graag de aandacht op dit unicum in onze rechtspraakgeschiedenis. Sacha Prechal is rechter in het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU). Zij studeerde aan de Rijksuniversiteit Groningen, doceerde aan de Maastrichtse rechtenfaculteit, promoveerde aan de Universiteit van Amsterdam, werd hoogleraar Europees recht in Tilburg en, vanaf 2003, in Utrecht. In 2010 volgde haar benoeming in het Luxemburgse Hof.

Jolien Schukking is nu ruim vier jaar werkzaam als rechter in het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Voorheen was de in Leiden opgeleide juriste onder meer adviseur bij de Directie Juridische Zaken, Afdeling Internationaal Recht, van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, advocaat bij Bird & Bird, rechter bij de Rechtbank Midden-Nederland en raadsheer bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Wij spraken met hen – vanwege de coronamaatregelen digitaal – over hun loopbaan, hun rechterswerkzaamheden, de uitdagingen voor de Europese Hoven en de rol van vrouwen in de rechtspraak.

## **Hoe ervoer u de start van uw werkzaamheden als rechter bij een Europees Hof?**

*JS:* Voor mij was het Straatsburgse Hof geen onbekend terrein. In 1996 werkte ik namelijk voor een van de voorlopers van het huidige Hof: de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens. Daarna trad ik bijna tien jaar op als vertegenwoordiger van de Nederlandse regering bij het Hof en nam ik deel aan de diverse expertgroepen van de Raad van Europa. Na twee decennia ervaring te hebben opgedaan in de nationale rechtspraktijk, voelde het in Straatsburg dus als terugkomen.

*SP:* Ik heb een soortgelijke ervaring. Eind jaren tachtig, begin jaren negentig werkte ik bij het Luxemburgse Hof als referendaris. Toen leerde ik al aardig het klappen van de zweep kennen. Maar toen ik hier begon als rechter, was het Hof enorm veranderd. In mijn referendaristijd was het een kleine club van circa driehonderd mensen. Inmiddels werken er meer dan tweeduizend mensen bij het Hof. Het is als het ware een fabriek geworden, al is het werk als zodanig natuurlijk wel ongeveer hetzelfde gebleven.

## **Nam u onderling contact op?**

*JS:* Ja. Toen ik hier net in Straatsburg was begonnen als rechter, nam ik het initiatief voor een kennismakingsbe-

zoek in Luxemburg. Sindsdien hebben wij met enige regelmaat werkgerelateerd contact. Wij spreken elkaar tijdens de presentaties van de jaarverslagen bij de nationale rechters, bij de jaarlijkse informele bijeenkomsten tussen de twee Hoven en op thematische conferenties.

*SP:* Inderdaad zijn we sinds die tijd wat meer dingen samen gaan doen. Voorheen was dat anders.

## **Zijn er dingen die u moeilijk vond toen u begon met de rechterswerkzaamheden?**

*JS:* Inhoudelijk eigenlijk niet. Natuurlijk moet je de collega's leren kennen en inzicht krijgen in de organisatie zoals die op dat moment functioneert. Maar dat is een proces waar je heel snel inkomt. Er is nu eenmaal een enorme werklust, dus er is nauwelijks tijd om daarover na te denken. Vrij veel Nederlandse juristen die hier werkzaam zijn, kende ik al. Praktisch was het voor mij wel even aanpassen. Aanvankelijk was het de bedoeling dat mijn hele gezin hierheen zou verhuizen. Helaas bleek Straatsburg, anders dan Luxemburg, minder geoutilleerd qua middelbare scholen. Het plan om mijn kinderen hier naar school te laten gaan, kon uiteindelijk niet doorgaan. Het is nu wat langer reizen, maar ik kan ze regelmatig zien en dan is het echt *quality time*. In dat opzicht ben ik

in een betere positie dan sommige van mijn collega's. Van Straatsburg naar Amsterdam reizen is toch echt iets anders dan van Straatsburg naar Cyprus. Dat is trouwens niet typisch een probleem voor moeders, maar evenzo voor vaders.

***Beide Hoven zijn divers samengesteld, in die zin dat daarin rechters zitten die afkomstig zijn uit verschillende (rechts)culturen. Hoe ervaart u dat? Levert het weleens spanningen of problemen op?***

SP: Ik vind dat een van de leukste kanten van dit werk, want ik voel mij eigenlijk het meest op mijn gemak tussen mensen met verschillende achtergronden. Misschien heeft het ermee te maken dat ik eigenlijk ook een immigrant ben. In 1968 kwam ik met mijn ouders uit Tsjechoslowakije naar Nederland. Mijn vriendenkring bestaat ook grotendeels uit mensen die oorspronkelijk uit een ander land komen. Ik vind die verschillende culturele achtergronden leuk, spannend en sprankelend. Een ding wat ik intussen wel heb geleerd: in een Hof zoals het onze is niets vanzelfsprekend. Je loopt direct tegen collega's aan die anders naar zaken kijken en er andere visies op na houden. Iedereen heeft natuurlijk een eigen professionele achtergrond. Wij hebben hier onder andere oud-rechters, -advocaten, -diplomaten, -hoogleraren en -ambtenaren. Iedere rechter neemt bovendien zijn eigen, nationale rechtssysteem met zich mee. Daardoor is het een heel interessante exercitie om gezamenlijk, vanuit ieders eigen denken, tot een uitgebalanceerde oplossing te komen.

JS: Ik beschouw het eveneens als verrijkend om met mensen uit verschillende rechtsculturen en met uiteenlopende achtergronden samen te werken. Het is ook de bedoeling van zo'n Hof dat je een zaak vanuit verschillende perspectieven bekijkt. Logischerwijs kijk ik met een Nederlandse bril op naar een zaak. Als ik dan interventies hoor van anderen, word ik geattendeerd op dingen waarbij ik zelf nog niet had stilgestaan. Zo leer je op een andere manier kijken. Dat merk ik vooral tijdens het raadkameren, waarbij het overigens niet uitmaakt of je nu met drie, zeven of zeventien mensen discussieert. Iedereen redeneert en argumenteert anders. In Nederland zijn wij gewend om tamelijk lineair te denken, terwijl mensen met een andere juridische of culturele bagage soms circulair denken. Daarop moet je je instellen.

***Speelt het nationaalrechtelijke profiel van een rechter ook mee in de raadkamer?***

JS: Dat hangt af van de zaak die je op dat moment behandelt. Het Hof is qua mensen sowieso heel breed samengesteld. De rechters hebben verschillende professionele achtergronden, zijn gepokt en gemazeld in verschillende vakgebieden en komen uit verschillende juridische tradities. Bovendien heeft iedereen een eigen persoonlijkheid.

SP: Bij ons lopen de achtergronden en kenmerken van rechters natuurlijk ook zeer uiteen, zoals ik al hierboven opgemerkt heb. Het is ook goed om te weten dat je er mensen bij hebt met een specifieke juridische kennis en achtergrond. Dat zorgt ervoor dat wij niet te snel onderuitgaan. Maar ik heb niet het idee dat iemand met bijvoorbeeld veel kennis van strafzaken een doorslaggevend stem zou hebben in *ne bis in idem*-zaken.

***Anno 2021 ziet Europa zich geconfronteerd met grote uitdagingen. Wat vindt u op dit moment de belangrijkste thema's voor Europa?***

SP: De bescherming van de burger tegen *big tech*, oftewel tegen digitale technologie. Ik vind dat de huidige instrumenten eigenlijk onvoldoende zijn. Enerzijds heb je de economische kant van het verhaal, in het bijzonder de machtsconcentratie in economische zin. Anderzijds, en dat acht ik zorgelijk, is er de invloed van technologiebedrijven op meningsvorming en daarmee uiteindelijk ook op het democratische proces. Tegen dat laatste hebben we eigenlijk weinig instrumenten. Ja, inmiddels heeft de Europese Commissie de *Digital Markets Act* en de *Digital Services Act* gepresenteerd. Maar ik denk niet dat het afdoende is. Zeker niet om de problemen die zich hebben voorgedaan rondom de afgelopen verkiezingen in de Verenigde Staten het hoofd te kunnen bieden. Het punt is dat het wettelijke instrumentarium dat er nu ligt is verouderd. Als er een zaak komt, moet de rechter uitspraak doen. Een partij kan niet wachten op passende wetgeving. Wij moeten dus uitspraken doen die, denk ik, in belangrijke mate zijn georiënteerd op de fundamentele rechten. Het hangt van de aard van de concrete zaak af of je er rechtstreeks aan kan en mag toetsen, maar je neemt het in ieder geval mee in de interpretatie van de instrumenten die er wél zijn.

Een andersoortig probleem is uiteraard de *rule of law*-problematiek. Ik denk dat wij ons er sterk van bewust moeten zijn dat rechtsstatelijke waarden, zoals de onafhankelijkheid van een rechter, helaas niet vanzelfsprekend zijn en permanent moeten worden beschermd.

JS: De lidstaten van de Europese Unie zijn alle ook lid van de Raad van Europa. De thema's die zojuist zijn genoemd, spelen dus ook bij ons. Kwesties die samenhangen met klimaatverandering vormen eveneens een opkomend thema. Inmiddels is er bijvoorbeeld een zaak over deze problematiek door een groep jongeren tegen 33 staten bij het Hof aangespannen. De eerste juridische vraag daarbij is een ontvankelijkheidsvraag, namelijk of er effectieve nationale rechtsmiddelen waren die hadden moeten worden uitgeput. Een ander punt dat ik nog wil noemen als 'zaken van

**Anderzijds, en dat acht ik zorgelijk, is er de invloed van technologiebedrijven op meningsvorming en daarmee uiteindelijk ook op het democratische proces. Tegen dat laatste hebben we eigenlijk weinig instrumenten**

#### Auteurs

1. Mr. drs. R.H.T. Jansen en prof. mr. A.B. Terlouw zijn als docent en promovendus respectievelijk hoogleraar Rechtssociologie verbonden aan het Onderzoekcentrum voor

Staat en Recht van de Radboud Universiteit te Nijmegen. Het gesprek vond plaats op 22 maart 2021 en de tekst is geaccordeerd op 25 juni 2021.



Jolien Schukking, foto Europees Hof voor de Rechten van de Mens

deze tijd' waarmee het Straatsburgse Hof het momenteel druk heeft betreffen de interstatelijke klachten. Waar dat in het verleden een zeldzaamheid was, is dat op dit moment een vast onderdeel van de praktijk geworden, zo lijkt het wel.

*SP:* Op het terrein van klimaat en milieubescherming kent de Europese Unie reeds uitgebreide regelgeving. Er zijn dus al redelijk wat secundaire wetgevingsinstrumenten voorhanden. Voor de Europese Unie is migratie nog altijd een groot probleem, in die zin dat hierover aan de lopende band zaken aanhangig worden gemaakt. De regelgeving was volstrekt niet berekend op de migratiecrisis die ontstond. Toen is men daaraan snel gaan morrelen. In sommige opzichten is de regelgeving verbeterd, in andere niet. Feit is dat de zaken blijven binnenkomen. De articulatie tussen het nationale – vaak administratieve – recht en de richtlijnen zit op punten nog steeds niet helemaal goed. Daar kunnen dan problemen ontstaan. Denk verder ook aan de verdeling van vluchtelingen of asielzoekers over de lidstaten. Diverse landen zijn veroordeeld, maar hebben daar geen gevolg aan gegeven. Als rechter los je dat niet op. Je kunt slechts zeggen dat een lidstaat zijn verplichtingen niet is nagekomen. De oplossing moet uiteindelijk van de wetgever komen of van de Europese Raad.

***De toegang tot het recht wordt ook wel als punt van zorg beschouwd. Wat is in uw ogen het beste systeem van toegang tot de Europese Hoven: een individuele klachtprocedure of de mogelijkheid tot het stellen van prejudiciële vragen?***



Sacha Prechal, foto Hof van Justitie van de Europese Unie

*JS:* Inmiddels hebben wij het in Straatsburg allebei. Het individuele klachtrecht is vanouds een belangrijk aspect van het toezichtmechanisme, zoals dat onder de Conventie is vormgegeven. Het is zelfs een van de pilaren van het verdrag. Tegelijkertijd heeft het een nadeel: het Hof wordt overspoeld met klachten. De afgelopen jaren is er hard gewerkt om het mechanisme zo in te richten, dat we dat kunnen bolwerken. In het coronajaar hebben we zo'n 40.000 zaken afgedaan, ongeveer net zoveel als het jaar ervoor. Maar er is nog steeds een werkvoorraad van pakweg 62.000 zaken. Dat blijft drukken op het systeem. Waar mogelijk proberen we zaken te clusteren. Bovendien investeren we in de relatie met de nationale gerechten. Uiteindelijk zijn het immers de nationale autoriteiten die de rechten uit het verdrag moeten verzekeren. Naast de formele samenwerking hebben wij tegenwoordig een *Superior Court Network*, waarvoor alle hoogste gerechten van landen zich op vrijwillige basis kunnen aanmelden. Dat werkt twee kanten op. Als het Hof uitspraak heeft gedaan, wordt die en ook andere zogenoemde 'Knowledge Sharing'-informatie via een beveiligde verbinding naar de aangesloten gerechten kenbaar gemaakt. Als wij vragen hebben over rechtsvergelijkende thema's, zetten wij de onderzoeksvraag uit via dit netwerk. En, sinds 2018, biedt Protocol 16 bij het EVRM de mogelijkheid aan aangewezen nationale gerechten om hangende de nationale procedure een vraag te stellen aan het Hof.

***Wordt daarvan veel gebruik gemaakt?***

*JS:* Niet veel, maar het Protocol is nog niet zo heel lang

**Denk verder ook aan de verdeling van vluchtelingen of asielzoekers over de lidstaten. Diverse landen zijn veroordeeld, maar hebben daar geen gevolg aan gegeven. Als rechter los je dat niet op**

geleden in werking getreden en ook niet door alle landen geratificeerd. Inmiddels zijn er zo'n vijf of zes verzoeken voorgelegd, waarvan er één niet is geaccepteerd.

SP: Bij ons in Luxemburg heb je ook wel rechtstreeks beroep bij de rechter, maar zo'n zaak komt dan bij het Gerecht. Bij het Hof wordt de meeste tijd in beslag genomen door prejudiciële vragen. Die zijn goed voor zo'n 70% van onze werkzaamheden. Dat percentage is de afgelopen jaren gestegen. Toen ik er kwam werken, was dat nog maar 50%. De vragen die binnenkomen zijn overigens in het algemeen van goede kwaliteit en kaarten met regelmaat lastige problemen aan.

#### ***Wat zouden de Hoven moeten doen om toekomstbestendig te zijn?***

JS: Ik zou de vraag willen herformuleren, zoals dat in Luxemburg ook vaak wordt gedaan: wat moeten de verdragssluitende staten doen om hun Hoven het werk goed te kunnen laten doen? Het komt erop neer dat het in eerste instantie aan de nationale autoriteiten is om de rechten die zijn vastgelegd in het EVRM aan eenieder die zich binnen hun jurisdictie bevindt te verzekeren.

## **Ruim 70% van de aanhangige klachten bij dit Hof is afkomstig uit vier landen. Dat zijn Rusland, Oekraïne, Turkije en Roemenië. Misschien moeten die landen een tandje bijzetten om hun nationale praktijk te verbeteren**

Bedenk dat ruim 70% van de aanhangige klachten bij dit Hof afkomstig is uit vier landen. Dat zijn Rusland, Oekraïne, Turkije en Roemenië. Misschien moeten die landen een tandje bijzetten om hun nationale praktijk te verbeteren.

#### ***Dat lijkt een dilemma: hoe houdt het Hof ze binnenboord en blijft het toch kritisch?***

JS: Door zowel de formele als de informele dialoog, vooral met de rechtscolleges uit die landen, gaande te houden. Het aantal Turkse zaken is in 2019 met zo'n 27% gestegen. Dat is zorgelijk. Aan de andere kant is het goed dat burgers uit die landen ons weten te vinden. Dat betekent dat ze vertrouwen hebben in een instituut zoals het Straatsburgse Hof.

Daarnaast vind ik het belangrijk om te noemen – en dat zie je niet in rechtspraakdatabases – dat er achter de schermen ontzettend veel schikkingen worden gesloten. Inmiddels is de procedure zo ingericht dat er, als een zaak aan een lidstaat wordt gecommuniceerd voor het indienen van verweer, in de eerste twaalf weken door partijen

kan worden nagedacht over een schikkingsvoorstel (bijvoorbeeld in een zaak over detentieomstandigheden in een bepaald land waarin het Hof al tig keer heeft gezegd dat sprake is van een schending van het verdragsrecht) of andere vormen van mediation kunnen worden ingezet. Als buitenstaander zie je dat niet, omdat er geen uitspraak komt. Toch zijn dat de mooiste zaken, omdat die zaken zijn opgelost – weliswaar via een Straatsburgse omweg maar wel door de partijen zelf, waaronder de nationale autoriteiten.

SP: Nog even terugkomend op de werklust, ook in Luxemburg moeten wij het evenwicht zien te bewaken tussen enerzijds de toename van de werklust en anderzijds de noodzaak om met uitgebalanceerde rechtspraak te komen. Er wordt dus gezocht naar oplossingen om de kwaliteit te waarborgen. Zo zijn er intern maatregelen genomen om een prejudicieel traject binnen de vijftien maanden te houden. 30% van de tijd gaat standaard naar de vertaling, want alle uitspraken moeten worden vertaald in de talen van de lidstaten. Dat kost tijd. Dat is altijd al een zorgenkind geweest en dat blijft het ook. Ikzelf vind het probleem niet zozeer de hoeveelheid zaken, maar veeleer de heterogeniteit ervan. Als rechter zie je echt alle uithoeken van het recht voorbijkomen. Je moet snel weten te schakelen tussen zaken en thema's, want het komt allemaal redelijk tegelijkertijd op je bord. Dat maakt het rechterswerk hier pittig.

Ik vind dat regelgevers beter moeten nagaan wat nieuwe wet- en regelgeving betekent voor de handhaving en voor de rechter. Ik heb de indruk dat dat nu niet altijd voldoende gebeurt. Een voorbeeld is de bankencrisis. In de nasleep ervan is een enorm systeem aan banktoezicht opgezet en zijn zeer ingewikkelde, samengestelde procedures opgetuigd. In die procedures is niet altijd duidelijk wie wat moet doen, waar de eindverantwoordelijkheid ligt en welke rechter dus bevoegd is. Soms denkt men er gewoon niet over na wat het nieuwe normenpakket op de werkvloer betekent. Regelgevers zouden daarvoor meer aandacht moeten hebben.

#### ***Dit special issue gaat over vrouwen in de rechtspraak.***

#### ***Denkt u dat vrouwen de rechtspraak hebben veranderd?***

JS: Ik vind dat heel moeilijk om te zeggen. Op dit moment hebben wij 47 rechters in Straatsburg, waarvan 15 vrouw en 32 man. Zo'n 30% is dus vrouw. Dat percentage ligt onder de door de Raad van Europa nagestreefde 40%. Aan de andere kant, zo las ik recent, is het aandeel vrouwelijke rechters in de constitutionele Hoven en Hoge Raden in de lidstaten van de Raad van Europa nog iets lager: 28%. Misschien is het een kwestie van tijd. Voordat ik hier rechter werd, was ik raadsheer in het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Toen ik daar begon hadden we twintig raadsheren, van wie vijf vrouw.

#### ***Nu is daar het acht van de achttien.***

JS: Ja, het is dus toegenomen. Ik vind het moeilijk om te zeggen of een vrouw een hele andere kijk op een zaak heeft en of dat ertoe heeft geleid dat de rechtspraak is veranderd. Wel vind ik het belangrijk dat een rechtscollege divers is samengesteld. Voor een rechtszoekende is het namelijk goed te weten dat een zaak niet alleen door mannen of alleen door vrouwen wordt behandeld.



### ***Zit u weleens met alleen vrouwen?***

*JS:* Wij werken in vijf secties, waarin dus steeds negen à tien rechters zitten. Alle secties zijn redelijk gebalanceerd samengesteld, dat wil zeggen dat in alle secties drie of vier vrouwelijke rechters zitten. Een Kamerzaak behandelen wij met zeven rechters; een samenstelling van zeven vrouwelijke rechters is niet mogelijk. Ik kan me echter ook geen zaak herinneren die door zeven mannelijke rechters is behandeld.

### ***Hoe zit dat in het Luxemburgse Hof?***

*SP:* Wij zijn slechts met vijf vrouwelijke rechters, op een totaal van 27. In het Gerecht zijn er aanzienlijk méér juristen actief. Voor de benoeming in het Gerecht geldt namelijk een niet-harde verplichting om te streven naar een genderbalans. Elk land mag twee rechters voordragen. Het streven is dat een van de kandidaten vrouw is. Ergens denk ik dat het wat uitmaakt, in die zin dat je als vrouw – trouwens, net zo goed als migrant – een andere ervaring meebrengt. Soms heb je toch oog voor andere dingen dan een man. Ik weet het niet zeker, maar het is een gevoel dat ik heb. Mijn vrouwelijke collega's lijken ook wat praktischer ingesteld dan de mannelijke. Toen ik laatst las dat vrouwelijke ministers en staatssecretarissen zich erover beklaagden dat de mannen in het Catshuis zo lang aan het woord waren, was dat een herkenning. Maar goed, je moet natuurlijk niet gaan generaliseren.

### ***Is een diversiteitsbeleid of eventueel een quotumbeleid nodig om een evenwichtiger man-vrouwverhouding te bereiken?***

*JS:* Op de lijst met de drie kandidaat-rechters die door de

**Ergens denk ik dat het wat uitmaakt, in die zin dat je als vrouw – trouwens, net zo goed als migrant – een andere ervaring meebrengt**

regering van een verdragsstaat wordt voorgelegd aan de parlementaire vergadering van de Raad van Europa – het orgaan dat de rechter kiest – moeten beide genders vertegenwoordigd zijn. Voorop staat natuurlijk dat alle drie de kandidaten gekwalificeerd moeten zijn. De ene keer staan er twee mannen en een vrouw op de lijst, de andere keer is het andersom. Het is vooral belangrijk dat geschikte vrouwen in de nationale procedure worden gestimuleerd om zich te kandideren. Op dat punt valt nog winst te boeken, denk ik. Dat kan ook nog op een ander punt. Een commissie van de parlementaire vergadering interviewt de kandidaat-rechters voorafgaand aan de verkiezing. Die commissie is niet altijd divers samengesteld. Aandacht voor de samenstelling van die commissie is belangrijk in mijn optiek.

*SP:* Ik ben in zijn algemeenheid niet tegen quota. In ieder geval niet in situaties waarin te zien is dat de benoeming en bezetting van bepaalde colleges door vrouwen echt stagneert. Quota kunnen de zaak dan tijdelijk vooruithelpen. Maar let wel, dat zou op geen enkele manier helpen bij de benoeming van rechters in het Hof van Justitie. Voor die benoemingen kun je geen quota stellen. Ook hier geldt: het voortraject is het belangrijkste. Daár moet je vrouwen stimuleren om mee te doen. Mijn ervaring is, ook op universiteiten, dat vrouwen doorgaans wat meer bescheiden zijn. Vrouwen hebben vaak nog een duwtje nodig.

### ***Zien we hier de werking van het imposter-syndroom; een vorm van onzekerheid?***

*SP:* Misschien is het onzekerheid, maar toch ook wel een beetje – misschien zelfs wel vooral – bescheidenheid.

### ***Ruth Bader Ginsburg, de befaamde rechter in het Amerikaanse Hooggerechtshof, kreeg ooit de vraag voorgelegd: zou u negen vrouwen in het Supreme Court een probleem vinden? Zij antwoordde daarop dat negen mannen ook nooit een probleem is geweest. Hoe kijkt u hier tegenaan?***

*JS:* Voor de Europese Hoven lijkt mij dat niet zo'n goed idee. Ik zou meer voor evenwicht willen gaan en dus pleiten voor een gebalanceerde verhouding tussen mannen en vrouwen.

*SP:* Daar sluit ik me graag bij aan. •