

REDACTIONEEL**DE VERKLARING VAN REYKJAVIK*****United around our values* (niets minder, maar ook niet veel meer)****Lize Glas *****Navigator van Wolters Kluwer | NTM-NJCM Bull. 2023/20**

Wie het heeft over de bescherming van mensenrechten in Europa, zal al snel aan de Raad van Europa denken. Binnen die organisatie neemt het EHRM een belangrijke rol in en de uitspraken van dit Hof zijn vaak de toetssteen waaraan onze auteurs de Nederlandse wetgeving en praktijk beoordelen. Het Hof is echter niet de enige Raad van Europa-instantie die zich over mensenrechtenkwesies buigt, zo getuigt de vaste NTM-rubriek *Chroniques Strasbourgeoises* waarin de bevindingen van bijvoorbeeld de Commissie van Venetië en van het Europees Comité voor sociale rechten worden beschreven. De Raad van Europa kent bovendien nog twee pijlers: de rechtsstaat en de democratie.

Die drie pijlers of waarden staan centraal in de Verklaring van Reykjavik met de titel *United around our values* die op 17 mei is aangenomen door de regeringsleiders en staatshoofden van de lidstaten in de IJslandse hoofdstad. Egbert Myjer geeft in zijn myj/mering in dit nummer een vooruitblik op de top en vat daarin twee verlanglijstjes samen: die van het EHRM en de *The Hague Civil Society Declaration on Council of Europe Reform*.¹ In dit redactioneel ga ik in grote lijnen in op de inhoud van de verklaring, maar eerst stip ik kort de Nederlandse inbreng aan en de reacties daarop van enkele Kamerfracties.

Op weg naar Reykjavik

Uit een Kamerbrief van 1 mei en de speech van Rutte tijdens het diner op de top blijkt dat aansprakelijkheid van Rusland hoog op de Nederlandse agenda stond. Nederland bood zelfs aan om gastland te zijn voor een schaderegister voor oorlogsschade. Daarnaast had het kabinet bijzondere aandacht voor 'de regressieve druk op gender gelijkheid, seksuele reproductieve gezondheid en rechten [...], gelijke rechten van vrouwen en toenemend gender gerelateerd geweld' en zag het graag dat de EU nu eindelijk toetreedt tot het EVRM. Ook de betrokkenheid van jongeren en het maatschappelijk middenveld waren belangrijke punten voor Nederland.

■ Mr. dr. L. Glas is universitair hoofddocent Internationaal en Europees recht aan de Radboud Universiteit en redactielid van dit tijdschrift.

1 Zie over andere dergelijke lijstjes L.R. Glas, 'What Can the Fourth Council of Europe Summit Have in Store for the Court?', *echrblog.com* 31 maart 2023. Zie ook A. Buyse, 'The Court's Own Reykjavik Memorandum', *echrblog.com* 5 april 2023.

Even interessant is waar Nederland zich niet ondubbelzinnig voor inzette: meer budget voor de Raad van Europa als geheel, alhoewel het wel voorstander was van meer capaciteit en budget voor het Tenuitvoerleggingsdepartement en voor 'voldoende financiële steun voor het EHRM voor afhandeling van zaken en prioritering van zaken die toezien op de erosie van democratie en rechtsstaat'. Ook voor de Raad van Europa in bredere zin achtte het kabinet 'voldoende middelen' van belang, maar die middelen moeten wel zoveel mogelijk gevonden worden binnen de bestaande begroting en door een efficiëntere inzet van middelen.

Uit de Kamervragen naar aanleiding van de brief blijkt allereerst steun voor de Raad van Europa en zijn waarden. Ook wordt duidelijk dat sommige Kamerleden in de commissie voor Buitenlandse Zaken maar weinig kaas hebben gegeten van deze internationale organisatie: D66 vraagt om een aparte dienst die toeziet op tenuitvoerlegging van EHRM-uitspraken (die bestaat al) en de BBB vraagt om aandacht voor de gevolgen van het Nederlandse landbouwbeleid 'voor de EU'. Verontrustender is het voorstel van de VVD-leden om het Comité van Ministers de bevoegdheid te geven om aanbevelingen te:

'doen over de interpretatieruimte van het EVRM, in de enkele uitzonderlijke gevallen waarin consensus bestaat over de vraag of het EHRM op basis van een te extensieve interpretatie van het [EVRM] uitspraak heeft gewezen tegen een lidstaat die op geen enkele wijze voor deze lidstaat voorzienbaar was op grond van de tekst en de tot dan toe geldende interpretatie van het verdrag'.

In het conceptverkiezingsprogramma voor de Tweede Kamer 2021-2025 van de VVD stond iets vergelijkbaars in een paragraaf over 'Democratie en rechtspraak'. Deze paragraaf leidde tot een mediastorm vanwege het onrechtsstatelijke gehalte en werd vervolgens geschrapt.² Onder meer onze vaste myj/meraar, Egbert Myjer, opinieerde in *NRC* op 2 december 2020: 'VVD ontkent het belang van mensenrechten en rechtsstaat'. Dat een van de punten uit die paragraaf nu weer wordt afgestoft, bevestigt wat Jasper Krommendijk schreef in het vorige redactioneel: 'Wat echter minder breed erkend wordt in Den Haag is dat de overheid en de politiek [...] ook zelf bijdragen aan ondermijning van de rechtsstaat'. Hoopvol is dat niet uit het antwoord van het kabinet blijkt dat het de mening van de VVD'ers deelt.

In Reykjavik

De Russische invasie in Oekraïne was de directe aanleiding voor de vierde top voor regeringsleiders en staatshoofden in de geschiedenis van de Raad van Europa. Zoals u waarschijnlijk al weet, werd Rusland op 16 maart 2022 uit de organisatie gezet vanwege die inval. Misschien wel mede dankzij de Nederlandse inzet is het eerste kopje van de verklaring getiteld 'United for Ukraine and accountability'. Concreet zullen de lidstaten een schaderegister oprichten voor oorlogsschade op grond van een *enlarged partial agreement*. Daarnaast roepen de lidstaten de Raad van Europa op om actie te ondernemen voor de kinderen uit Oekraïne en steunen ze de

2 'Aanpassen van het EVRM, zodat het Comité van Ministers in de Raad van Europa de mogelijkheid krijgt om uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens die indruisen tegen de bedoeling van de lidstaten te corrigeren', zie voor de volledige paragraaf en de reacties hierop B.E.P. Myjer, 'Myj/mering. Het zelfreinigend vermogen van de VVD', *NTM/NJCM-Bull.* 2021, p. 100-106.

wederopbouw in Oekraïne, inclusief door het financieren van het actieplan van de organisatie genaamd 'Resilience, Recovery and Reconstruction'.

Een andere ontwikkeling die centraal staat in de verklaring is de erosie van de rechtsstaat. Naast allerlei breed geformuleerde goede voornemens willen de lidstaten wat concreter de Commissie van Venetië versterken door bijvoorbeeld de zichtbaarheid en status van haar *Rule of Law Checklist* te vergroten.³ Ook willen zij onderzoeken hoe de Raad van Europa kan bijdragen aan een verbeterde implementatie van aanbevelingen van deze commissie. Teneinde de goede voornemens van de lidstaten om de erosie van de rechtsstaat tegen te gaan kracht bij te zetten, zijn de 'Beginselen voor Democratie van Reykjavik' aangenomen. Deze beginselen zijn grotendeels open deuren, maar wel deuren die de lidstaten wat vaker mogen platlopen.

Een probleem dat deels samenhangt met de erosie van de rechtsstaat is de gebrekkige tenuitvoerlegging van bepaalde EHRM-uitspraken. Een welverdiende opsteker voor het Hof is dat de lidstaten hun toewijding aan dat instituut en het EVRM herbevestigen en ook beloven om hun inzet te verdubbelen om de uitspraken volledig, effectief en vlot ten uitvoer te leggen. Om dat laatste te bereiken zal een meer coöperatieve, inclusieve en politieke benadering gebaseerd op dialoog worden ontwikkeld (wat deze benadering concreet zal betekenen, blijft vaag). Voorafgaand aan de top hebben de huidige en voormalige president van het Hof gevraagd om meer budget. Hierover staat in de verklaring dat de lidstaten ervoor zullen zorgen dat de Raad van Europa en in het bijzonder het EHRM 'financially sustainable' zijn. Bovendien erkennen de lidstaten dat het huidige EHRM-budget ontoereikend is. Zij zijn daarom voornemens om voldoende budget aan zowel het Hof als het Tenuitvoerleggingsdepartement toe te kennen, maar laten in het midden of dit voornemen ten koste zal gaan van andere Raad van Europa-activiteiten of dat zij meer contributie zullen gaan betalen.⁴

Een crisis van een andere orde, met ook met een linkje naar het EVRM, is de klimaatcrisis. De lidstaten willen het werk van de Raad van Europa op dat vlak versterken en roepen hiertoe het Reykjavik proces in het leven. In de verklaring wordt niet gerept over een protocol bij het EVRM over een gezonde leefomgeving, zoals voorgesteld door de Parlementaire Assemblee.⁵ Overigens wordt er een haalbaarheidsstudie uitgevoerd naar dit voorstel, maar dat is nog werk in uitvoering.⁶

In de verklaring kijken de lidstaten tot slot verder dan de Raad van Europa. Zij zetten zich in voor ratificatie van relevante verdragen door waarnemende staten en een intensievere politieke dialoog met de VN en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa. Daarnaast verwelkomen zij de herziene concept toetredingsovereenkomst die de toetreding van de EU tot het EVRM regelt.

3 De checklist is hier raad te plegen: www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Rule_of_Law_Check_List.pdf.

4 Zie ook Buyse 2023 (*supra* noot 1).

5 Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa, 'Anchoring the right to a health environment: need for enhanced action by the Council of Europe', Res. 2396, 29 september 2021.

6 Steering Committee for Human Rights, 'Draft agenda', CDDH-ENV(2023)OJ2, 13 april 2023.

Na Reykjavik

De Raad van Europa zal door de Verklaring van Reykjavik niet wezenlijk veranderen of het in financieel opzicht een stuk makkelijker krijgen. De lidstaten onderstrepen vooral het belang van mensenrechten, democratie en de rechtsstaat – waarden die ook al in het Statuut van de Raad van Europa staan. In deze tijden van Russische agressie en uitholling van de rechtsstaat in verschillende lidstaten is deze morele steun op zichzelf al van groot belang en niet vanzelfsprekend. Daarom is deze steun zeer toe te juichen. Ik kan mij bijvoorbeeld voorstellen dat een zin als ‘We underline the pioneering role of the Council of Europe, including through the Istanbul Convention, in the fight against violence against women and domestic violence’ veel overredingskracht en diplomatie heeft gevegd. De lidstaten doen dus niets minder dan het onderstrepen van die waarden en specificeren wat respect voor die waarden van hen vergt. Zij doen helaas ook niet veel meer: zij lanceren weinig concrete plannen en doen ook weinig concrete toezeggingen. Toch staan er in de verklaring aanknopingspunten voor nieuwe ontwikkelingen binnen de organisatie, waar in dit tijdschrift in de toekomst vast verder op zal worden gereflecteerd.⁷ Meld u zich vooral bij de redactie met uw bespiegelingen.

⁷ Zie ook A. Forde, ‘Summit of Fire and Ice 4th: Council of Europe Summit, Reykjavík’, *EJIL:Talk!* 31 mei 2023.