

CHRONIQUES STRASBOURGEOISES

Claire Loven & Kris van der Pas *

Samenvatting | Wie aan Straatsburg en de mensenrechten denkt, denkt aan de jurisprudentie van het EHRM. Er gebeurt echter meer mensenrechtelijks in Straatsburg. In deze kroniek wordt verslag gedaan van activiteiten, beslissingen, aanbevelingen en standpunten van alle andere organen die zich binnen het raamwerk van de Raad van Europa bezighouden met mensenrechtenkwesities.

Navigator van Wolters Kluwer | NTM-NJCM Bull. 2023/23

Inleiding

Na meerdere aankondigingen en uiteenlopende, en soms hooggespannen, verwachtingen was het de afgelopen periode dan eindelijk zover: de top in Reykjavik. Dit is de vierde keer in de geschiedenis van de Raad van Europa dat een top wordt georganiseerd waar staatshoofden en regeringsleiders samenkomen. Een belangrijke en historische gebeurtenis dus, waar wij in deze kroniek uiteraard verslag van doen. Vlak voor de top presenteerden zowel de mensenrechtencommissaris als de secretaris-generaal van de Raad van Europa hun jaarverslag.¹ Op het oog een feestelijke gebeurtenis, alhoewel de inhoud van de jaarverslagen weinig vrolijk stemt. De twee vrouwen staan uitgebreid stil bij de verslechterde mensenrechtensituatie in Europa en dan vooral wat betreft de bescherming van vluchtelingen en LHBTI'ers, en de bescherming van journalisten en *civil society*; onderwerpen die ook in deze rubriek aan de orde komen. Positief is dan weer wel dat aan een van de belangrijkste oproepen van de mensenrechtencommissaris al tijdens de top in Reykjavik gehoor lijkt te zijn gegeven, namelijk de oproep om alles in werking te stellen om de Russische misdaden in Oekraïne niet onbestraft te laten.

Top in Reykjavik

Inderdaad is een van de belangrijkste uitkomsten van de Reykjavik-top op 16 en 17 mei dat een eerste stap is gezet in het verantwoordelijk houden van Rusland. De lidstaten van de Raad van Europa hebben ingestemd met het opzetten van een schaderegister, dat zijn zetel zal hebben in Den Haag.² Het register moet bewijsmateriaal gaan bevatten met informatie over schade, verlies of letsels dat sinds de Russische inval in Oekraïne is toegebracht aan Oekraïense burgers en bedrijven en de Oekraïense staat. Hiermee wordt het register gezien als een eerste onderdeel van een toekomstig schadevergoedingsmechanisme en compensatiefonds. In dit verband hebben de regeringsleiders en staatshoofden ook benadrukt dat Rusland verplicht is om de schade te

■ Mr. dr. C.M.S. Loven is universitair docent bij de Afdeling Staats- en Bestuursrecht en Rechtstheorie van de Universiteit Utrecht. Mr. K. van der Pas LL.M. is promovenda bij de Radboud Universiteit.

1 Mensenrechtencommissaris Raad van Europa (24 april 2023), 'Annual Activity Report 2022', CommHR(2023)11; secretaris-generaal van de Raad van Europa (april 2023), 'State of Democracy, Human Rights and the Rule of Law'. Deze en de in de andere voetnoten genoemde documenten zijn te raadplegen via de website van de Raad van Europa.

2 Raad van Europa (16-17 mei 2023), 'Reykjavik Declaration. United around our values', bijlage I.

vergoeden die door de oorlog is veroorzaakt. Verder heeft de Raad van Europa steun uitgesproken voor de oprichting van een speciaal tribunaal voor het misdrijf van agressie en Rusland opgeroepen om alle Oekraïense burgers, kinderen in het bijzonder, die onder dwang zijn overgebracht naar Rusland per direct over te dragen (hierover later meer).³

De oorlog in Oekraïne is niet het enige dat in Reykjavik is besproken. Een tweede doel van de top was namelijk om uitgebreid stil te staan bij de drie kernwaarden van de Raad van Europa: mensenrechten, rechtsstaat en democratie.⁴ Wat betreft de derde waarde, 'democratie', hebben de regeringsleiders en staatshoofden bijvoorbeeld de *Reykjavik principles for democracy* aangenomen om *democratic backsliding* tegen te gaan.⁵ Dit is vooral een opsomming van belangrijke en zeer bekende rechten en waarborgen als de vrijheid van meningsuiting, de demonstratievrijheid, onafhankelijke instanties, het tegengaan van corruptie en de participatie van *civil society*. Meer algemeen geldt dat in de afsluitende Reykjavik-verklaring toch vooral veel mooie woorden worden gebezigd, maar de verklaring behoorlijk vaag blijft wanneer het gaat om concrete actie. Een goed voorbeeld hiervan zijn de extra financiële middelen voor het EHRM, iets waar het EHRM voorafgaand aan de top toe had opgeroepen zoals beschreven in de vorige kroniek. Alhoewel de lidstaten erkennen dat het EHRM onvoldoende middelen heeft om zijn taken uit te kunnen voeren, wordt niet duidelijk of het budget inderdaad structureel zal worden verhoogd en, zo ja, of dit dan niet ten koste zal gaan van andere Raad van Europa-onderdelen.⁶

Tot slot is nog het vermelden waard dat de afsluitende verklaring een aantal prioriteiten voor de toekomst bevat, te weten: het belang van toetreding van de EU tot het EVRM, nieuwe standaarden om mensenrechten te waarborgen in het digitale tijdperk, de bevordering van sociale rechten, de politieke erkenning van het recht op een gezond milieu als een mensenrecht, voortzetting van samenwerking met de oppositie in Belarus en mensenrechtenverdedigers in Rusland, persvrijheid en een onafhankelijke *civil society*.

Nieuws over Oekraïne (en Rusland)

In de vorige kroniek schreven we dat Oekraïne een jaar geleden werd binnengevallen. Ten tijde van het schrijven van deze kroniek is het alweer een jaar geleden dat Rusland uit de Raad van Europa werd gezet.⁷ Nog steeds houdt de Raad van Europa zich actief bezig met de oorlog en zijn consequenties. De mensenrechtencommissaris heeft bijvoorbeeld onlangs een bezoek gebracht aan Oekraïne, waarbij zij zich richtte op de hachelijke situatie van een groot aantal Oekraïense

3 Raad van Europa (16-17 mei 2023), 'Reykjavik Declaration. United around our values', bijlage II.

4 Zie voor een uitgebreide analyse van de top ook A. Buyse, 'The Reykjavik Summit and Declaration', *ECHR Blog* 17 mei 2023.

5 Raad van Europa (16-17 mei 2023), 'Reykjavik Declaration. United around our values', bijlage III.

6 Raad van Europa (16-17 mei 2023), 'Reykjavik Declaration. United around our values', bijlage IV (in het bijzonder p. 19).

7 Comité van Ministers (16 maart 2022), 'The cessation of the membership of the Russian Federation to the Council of Europe', CM/Res(2022)2. Zie over de beëindiging van het Russische lidmaatschap ook: R. Lawson, 'Uitgesloten. De Raad van Europa beëindigt het Russische lidmaatschap na de invasie in Oekraïne', *NTM/NJCM-Bull.* 2022, p. 206-222.

kinderen.⁸ Veel kinderen zijn door Rusland gescheiden van hun families en naar de Krim of Rusland gebracht. Volgens de commissaris moet er gewerkt worden aan concrete oplossingen om kinderen te herenigen met hun ouders. De Parlementaire Assemblee heeft zich over dezelfde gebeurtenissen uitgelaten en deze zelfs als een vorm van genocide bestempeld.⁹ Paulo Pisco, lid van de PACE, heeft een rapport geschreven waarin hij beschrijft dat de kinderen een proces doorgaan van *Russification*, waarin bijvoorbeeld de Russische taal en cultuur wordt onderwezen en de Oekraïense taal wordt verboden.¹⁰ Dit gebeurt op een systemische en georganiseerde manier, met als doel de link van de kinderen met hun Oekraïense identiteit te vernietigen. De PACE heeft vervolgens een resolutie met dezelfde strekking als het rapport aangenomen.¹¹

Naast de PACE heeft ook het Congres van Lokale en Regionale Overheden van de Raad van Europa zich uitgesproken over de oorlog. In een eerdere kroniek benoemden wij al het actieplan dat is ontwikkeld voor Oekraïne, en het Congres zal gaan helpen met de implementatie van dit plan op regionaal en lokaal niveau.¹² Daarnaast heeft het Congres een verklaring aangenomen, waarin het de Russische agressie sterk veroordeelt en zich solidair toont met Oekraïne.¹³ In deze verklaring wordt ook benadrukt dat het van belang is om de Oekraïense soevereiniteit, politieke onafhankelijkheid en territoriale integriteit te waarborgen, in lijn met internationaal recht.

Tot slot is er ook nieuws te melden over Oekraïne dat niet (of in ieder geval minder) met de oorlog te maken heeft. De Groep van Staten tegen Corruptie (GRECO) van de Raad van Europa heeft naar aanleiding van de vierde evaluatieronde in 2017 een rapport uitgebracht over het voorkomen van corruptie door parlementsleden, rechters en officieren van justitie in Oekraïne.¹⁴ In het rapport worden de aanbevelingen en verbeteringen die Oekraïne heeft doorgevoerd doorgenomen. Hoewel er zeven aanbevelingen (nog) niet geïmplementeerd zijn, is het rapport overwegend positief, zeker gelet op de bijzondere situatie waarin Oekraïne zich bevindt. Sterker nog, Oekraïne is qua implementatie niet langer op het niveau van *globally unsatisfactory*, wat bij het vorige rapport nog wel het geval was. Oekraïne hoeft hierdoor minder snel informatie op te sturen over de voortgang die het heeft gemaakt.

8 Zie, 'Urgent action needed to reunite Ukrainian children transferred to Russia and Russian-occupied territories with their families', www.coe.int/en/web/portal/-/urgent-action-needed-to-reunite-ukrainian-children-transferred-to-russia-and-russian-occupied-territories-with-their-families.

9 Zie, 'The forcible transfer and 'russification' of Ukrainian children shows evidence of genocide, says PACE', www.coe.int/en/web/portal/-/the-forcible-transfer-and-russification-of-ukrainian-children-shows-evidence-of-genocide-says-pace.

10 Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa (25 april 2023), 'Deportations and forcible transfers of Ukrainian children and other civilians to Russian Federation or to Ukrainian territories temporarily occupied: create conditions for their safe return, stop these crimes and punish the perpetrators', Doc. 15748.

11 Resolutie 2495 (2023) van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa (27 april 2023), *Deportations and forcible transfers of Ukrainian children and other civilians to Russian Federation or to Ukrainian territories temporarily occupied: create conditions for their safe return, stop these crimes and punish the perpetrators*.

12 Zie, 'Support to Ukraine at all levels the focus of Secretary General's address to the Congress', www.coe.int/en/web/portal/-/support-to-ukraine-at-all-levels-the-focus-of-secretary-general-s-address-to-the-congress.

13 Congres van Lokale en Regionale Overheden (21-23 maart 2023), 'The anniversary of Russia's war against Ukraine', Declaration 6(2023).

14 GRECO (24 maart 2023), 'Fourth Evaluation Round. Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Interim Compliance Report Ukraine', beschikbaar op <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680aaa790>.

Illegale acties tegen migranten en vluchtelingen

In het jaarlijkse rapport van het Comité ter voorkoming van foltering van de Raad van Europa zijn er (weer) zorgen geuit over de illegale praktijken van Europese overheden tegen migranten en vluchtelingen die de grenzen proberen over te steken naar Europees grondgebied.¹⁵ Voornamelijk de *pushbacks* over land en over zee, specifiek aan de grenzen van de Europese Unie, worden sterk veroordeeld door het Comité. Voor het rapport is er gesproken met mensen die daadwerkelijk zijn blootgesteld aan dergelijke *pushbacks*, waarbij zij met geweld op zee of op land zijn onderschept en verplaatst. Hoewel het Comité erkent dat de soevereiniteit van staten moet worden gerespecteerd, is het fysieke geweld dat momenteel plaatsvindt niet in lijn met mensenrechtelijke verplichtingen. Een gezamenlijke Europese aanpak is nodig, aldus het Comité. Daarnaast is het van groot belang dat de autoriteiten stoppen met het verbergen van identificatie-tags en politielogo's.

Nog specifiek is het Verenigd Koninkrijk in dit kader op de vingers getikt vanwege de geïntroduceerde *Illegal Migration Bill*. Dit plan, dat in maart werd gepresenteerd aan het Lagerhuis, houdt in dat migranten die illegaal de oversteek maken via het Kanaal per definitie uitgesloten zijn van toegang tot het Verenigd Koninkrijk.¹⁶ Allereerst voelde de mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa zich genoodzaakt om direct te reageren op dit plan, door middel van een brief naar het Lager- en Hogerhuis.¹⁷ Daarin zet zij uiteen dat het plan in strijd is met de mensenrechtelijke standaarden waaraan het Verenigd Koninkrijk zich heeft gecommitteerd, waardoor de bescherming van asielzoekers, vluchtelingen en migranten nog verder achteruit zal gaan. De Groep van deskundigen inzake actie tegen mensenhandel heeft hier nog een schepje bovenop gedaan door te benadrukken dat het plan ook ingaat tegen het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (GRETA).¹⁸ Omdat praktisch iedereen die op illegale wijze het Verenigd Koninkrijk bereikt zal worden vastgezet en verwijderd van Brits grondgebied zullen ook slachtoffers van mensenhandel niet de bescherming krijgen waar ze recht op hebben.

Ook LHBTI-rechten steeds verder onder druk...

Op 11 mei werd, in het kader van de internationale dag tegen homofobie die op 17 mei plaatsvindt, een forum georganiseerd door de voorzitter van het Comité van Ministers, namelijk IJsland.¹⁹ Tijdens het forum werden de Europese successen op het gebied van LHBTI-rechten gevierd, maar werd er ook kritisch gekeken naar de stijging van *hate speech*, discriminatie en

15 Europees Comité ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing, *32nd General Report of the CPT*, Raad van Europa 2023, beschikbaar op <https://rm.coe.int/32nd-general-report-of-the-cpt-1-january-31-december-2022-/1680aabe2b>.

16 'Britse regering wil strenger optreden tegen illegale bootmigranten', *NOS* 7 maart 2023.

17 Mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa (24 maart 2023), 'Letter tot he Speaker of the Houses of Parliament of United Kingdom', CommHR/DM/sf 007-2023.

18 Zie, "'UK's Illegal Migration Bill should be reviewed to ensure it complies with the anti-trafficking convention", says GRETA', www.coe.int/en/web/portal/-/uk-s-illegal-migration-bill-should-be-reviewed-to-ensure-it-complies-with-the-anti-trafficking-convention-says-greta.

19 'Idahot+ Forum 2023', www.government.is/topics/foreign-affairs/coe-presidency/idahot-forum-2023/.

geweld in Europese landen. Belangrijke bespreekpunten tijdens het forum waren het beschermen van mensenrechtenverdedigers die opkomen voor LHBTI-rechten, politiek leiderschap, en het delen van ervaringen in het tegengaan van *hate speech* op scholen. Het is te hopen dat vooral Hongarije goed heeft opgelet tijdens het forum. Vlak ervoor is namelijk een rapport uitgebracht door de Commissie tegen Racisme en Onverdraagzaamheid van de Raad van Europa, waarin veel problemen voor Hongaarse LHBTI'ers naar voren komen. Om met het positieve te beginnen: de Hongaarse politie treedt steeds beter op tegen *hate speech*. Helaas is er vooral slecht nieuws te melden, omdat er restrictieve wetten zijn aangenomen die de mensenrechten van LHBTI'ers sterk bedreigen. Ook in de politiek wordt er op een negatieve manier gesproken over deze groep, wat de situatie van de LHBTI-gemeenschap in Hongarije verder verslechtert.

... evenals de persvrijheid en journalisten

In de inleiding noemden we al dat de mensenrechtencommissaris en de secretaris-generaal niet alleen hun zorgen hebben geuit over de omgang met vluchtelingen en LHBTI'ers, maar dat ook journalisten in veel landen onder druk staan. Dit wordt bevestigd door het jaarrapport van het Platform ter bevordering van de bescherming van de journalistiek en de veiligheid van journalisten.²⁰ Het Platform spreekt van een verdere verslechtering van de persvrijheid in heel Europa. In 2022 heeft de organisatie 289 keer een alarmerend bericht moeten uitbrengen over ernstige bedreigingen van, of aanvallen op, de persvrijheid in 37 staten waarbij journalisten zijn vermoord, gevangengezet, aangevallen, juridisch lastiggevallen of het slachtoffer zijn geworden van lastercampagnes. Het kwam dan ook niet als een verassing dat de secretaris-generaal op de dag van de persvrijheid nog maar eens heeft opgeroepen om de bescherming van de persvrijheid en de veiligheid van journalisten tot een politieke prioriteit te maken. Ook sprak de secretaris-generaal de verwachting uit dat de vijfjarige campagne van de Raad van Europa voor de veiligheid van journalisten die in oktober dit jaar van start gaat een stap voorwaarts zal zijn.²¹

Het recht op een schone leefomgeving en actie tegen milieucriminaliteit

Onder het IJslandse voorzitterschap van het Comité van Ministers is de afgelopen periode veel aandacht uitgegaan naar het klimaat: zo werd er een conferentie georganiseerd over het recht op een schone leefomgeving en hoe dit recht er in de praktijk uit zou moeten komen te zien. In de afgelopen kronieken hebben wij al regelmatig bericht over de ontwikkeling van dit mensenrecht en er wordt nu gezocht naar een juist juridisch format om het recht formeel te verankeren in het mensenrechtenkader van de Raad van Europa. Er zal mogelijk een apart verdrag worden opgesteld dat exclusief zal gaan over het recht op een schone, gezonde en

20 The partner organisations to the Council of Europe platform to promote the protection of journalism and safety of journalists, *Annual report 2023 by the partner organisations to the Council of Europe platform to promote the protection of journalism and safety of journalists*, Raad van Europa februari 2023.

21 'Press Freedom Day: Secretary General urges European States to protect journalism and enhance safety of journalists', www.coe.int/en/web/portal/-/secretary-general-european-states-should-take-urgent-action-to-protect-journalism-and-enhance-the-safety-of-journalists.

duurzame leefomgeving. Ook is het mogelijk dat het recht zal worden toegevoegd via een aanvullend protocol bij het EVRM of het Europees Sociaal Handvest.²²

Er is meer nieuws te melden in het kader van duurzaamheid en klimaatverandering: het Comité van experts voor de bescherming van het milieu door het strafrecht van de Raad van Europa hield afgelopen periode zijn eerste bijeenkomst in Straatsburg.²³ Dit nieuwe Comité is door het Comité van Ministers aangesteld in november 2022.²⁴ Milieucriminaliteit is een groot probleem, en de Raad van Europa ziet een oplossing in een nieuw verdrag (*Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law*). *To be continued, dus!*

Implementatienieuws

In tegenstelling tot de vorige kroniek valt er dit keer wel implementatienieuws te melden. Tijdens de kwartaalbijeenkomst van het Comité van Ministers ter bespreking en beoordeling van de tenuitvoerlegging van EHRM-uitspraken heeft het Comité nog maar weer een keer Rusland opgeroepen om de Russische oppositieleider Aleksey Navalnyy vrij te laten en daarmee eerdere EHRM-uitspraken over diens onrechtmatige opsluiting ten uitvoer te leggen.²⁵ De secretaris-generaal heeft deze oproep kracht bijgezet door een (zoveelste) brief te sturen aan de Russische minister van Buitenlandse Zaken waarin ze benadrukt dat Rusland ondanks het vertrek uit de Raad van Europa verplicht blijft om de uitspraken van het EHRM voorafgaand aan het vertrek ten uitvoer te leggen (op dit moment zijn dat er nog 2404).²⁶ Het is overigens niet alleen Rusland dat volgens de secretaris-generaal aan het werk moet. Ze heeft er bij alle lidstaten op aangedrongen dat meer politieke wil getoond moet worden om EHRM-uitspraken uit te voeren en dat de capaciteit daarvoor moet worden uitgebreid.²⁷

Naast Rusland weigert ook Turkije twee gevangenen vrij te laten. Zoals al meermaals in deze kroniek aan de orde is gekomen weigert Turkije om de Turkse filantroop en zakenman Osman Kavala en de Turks-Koerdische politicus Selahattin Demirtaş vrij te laten en daarmee uitspraken van het EHRM ten uitvoer te leggen. Het Comité van Ministers heeft daarom weer een resolutie aangenomen waarin het Turkije verzoekt om Kavala en Demirtaş, die inmiddels

22 'Advancing the right to a clean, healthy and sustainable environment in Europe', www.coe.int/en/web/portal/-/advancing-the-right-to-a-clean-healthy-and-sustainable-environment-in-europe.

23 Zie, 'Negotiations in Strasbourg on a new convention on the protection of the environment through criminal law', www.coe.int/en/web/portal/-/negotiations-starts-in-strasbourg-on-a-new-convention-on-the-protection-of-the-environment-through-criminal-law.

24 Comité van Ministers van de Raad van Europa (23 november 2022), 'Terms of reference of the Committee of Experts on the protection of the environment through criminal law (PC-ENV)', CM(2022)148-add2final.

25 Interim Resolutie CM/ResDH(2023)35 van het Comité van Ministers (9 maart 2023), *Execution of the judgments of the European Court on Human Rights. Navalnyy and Ofitserov groups against Russian Federation*.

26 Secretaris-generaal van de Raad van Europa (9 maart 2023), 'Brief aan de Minister van Buitenlandse Zaken van Rusland', <https://rm.coe.int/20230309-letter-for-the-attention-of-mr-sergey-lavrov/1680aa823f>.

27 Secretaris-generaal van de Raad van Europa (6 april 2023), 'Rule of law: Council of Europe Secretary General calls for increased political will to implement ECHR judgments', DC084(2023). Ook tijdens de top in Reykjavik is dit uitdrukkelijk besproken. Zie hiervoor de afsluitende verklaring Raad van Europa (16-17 mei 2023), 'Reykjavik Declaration. United around our values'.

al meer dan vijf jaar vastzitten, per direct vrij te laten.²⁸ Ook moet Turkije serieus aan het werk om de demonstratievrijheid te beschermen. Over een periode van vijftien jaar zijn er bij het Comité meer dan zeventig EHRM-uitspraken aanhangig over schendingen van de demonstratievrijheid door Turkije. Het Comité benadrukt dat hoewel verbeteringen zichtbaar zijn in de rechtspraak van het Turkse Constitutioneel Hof, wetswijzigingen nodig zijn om de demonstratievrijheid daadwerkelijk te beschermen.²⁹ Naar Turks recht is het bijvoorbeeld nog steeds mogelijk om algemene demonstratieverboden uit te vaardigen, zwaar geweld in te zetten bij het beëindigen van demonstraties en zware bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties op te leggen aan demonstranten. Dit is slechts een kleine greep uit de meest recente beslissingen van het Comité wat betreft de tenuitvoerlegging van EHRM-uitspraken. Een compleet overzicht van de laatste bijeenkomst is online te raadplegen.³⁰

28 Beslissing CM/Del/Dec(2023)1459/H46-27 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa (9 maart 2023), *H46-27 Kavala v. Türkiye* (Application No. 28749/18). *Supervision of the execution of the European Court's judgments*; Beslissing CM/ResDH(2023)36 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa (9 maart 2023), *H46-26 Sejdić and Finci group v. Bosnia and Herzegovina* (Application No. 27996/06). *Supervision of the execution of the European Court's judgement*.

29 Resolutie CM/ResDH(2023)39 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa (9 maart 2023), *Execution of the decisions of the European Court of Human Rights. Two cases against Hungary*.

30 Zie voor het overzicht de 1459ste bijeenkomst van het Comité van Ministers van de Raad van Europa (7-9 maart 2023), CM/Del/Dec(2023)1459.