

## 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. 2023/16

### Inleiding

Afgelopen tijd heeft de marketingafdeling van de Raad van Europa niet stilgezeten: er is een nieuw project van start gegaan om de zichtbaarheid van de organisatie te vergroten onder de noemer 'Council of Europe days'. Een online tool kan gebruikt worden om activiteiten te organiseren die de bekendheid van de organisatie moeten vergroten.<sup>1</sup> Een van de eerste initiatieven (waar wij enthousiast over zijn) komt uit Frankrijk, waar een groep van 200 politicologie-studenten sessies van de Parlementaire Vergadering en het Comité van Ministers nabootsten. Mocht u dus nog op zoek zijn naar activiteiten voor studenten/vrienden/collega's – maak hier gebruik van! Tot zover ons eigen marketingpraatje, er valt verder namelijk nog genoeg met u te delen over het nieuws van de afgelopen tijd uit Straatsburg. Allereerst is er het IJslandse voorzitterschap van het Comité van Ministers, waarbij de nadruk wordt gelegd op gelijkheid, de jeugd en het milieu. Die laatste twee zijn reeds gecombineerd door de organisatie van een bijeenkomst over de klimaatcrisis en jonge mensen. Daarin is een poging gedaan tot het creëren van een aanbeveling voor de 46 lidstaten. Twintig jonge klimaatactivisten waren, naast wetenschappers, aanwezig om de mensenrechtelijke dimensie van klimaatverandering te bespreken. In de vorige kroniek wezen wij al kort op de aankomende top met regeringsleiders die gepland staat in mei. Nu kunnen wij hierover melden dat in het licht van deze top de nieuwe president van het EHRM de lidstaten heeft gevraagd om meer financiële steun voor het Hof om de vele klachten te kunnen verwerken. Dit aangezien een deel van de salarissen nog steeds met vrijwillige bijdragen wordt gefinancierd, waar structurele middelen nodig zijn. Wij onderstrepen deze oproep ten zeerste. Verder in deze kroniek: specifiek Nederlands nieuws, de inmiddels (helaas) gebruikelijke rubriek over Oekraïne, en andere actualiteiten.

### ECSR geeft Nederland een stevige tik op de vingers

Allereerst over ons eigen kikkerlandje: in februari heeft het Europees Comité inzake Sociale Rechten (ECSR) zijn bevindingen openbaar gemaakt met betrekking tot Nederland en zes andere

■ 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 Zie 'Council of Europe Days: telling the Council of Europe's story', [www.coe.int/en/web/coe-story/home](http://www.coe.int/en/web/coe-story/home).

staten die de collectieve klachtprocedure hebben geaccepteerd.<sup>2</sup> Het ECSR-rapport gaat dan ook over de implementatie van beslissingen genomen in klachtprocedures. Meer specifiek gaat het wat betreft Nederland over de implementatie van twee beslissingen: een beslissing uit 2014<sup>3</sup> naar aanleiding van een klacht van de Europese federatie van nationale organisaties voor daklozen (FEANTSA) en een beslissing uit 2019<sup>4</sup> genomen na een klacht van 'University Women of Europe' (UWE). In de eerste beslissing heeft het ECSR verschillende schendingen van het Europees Sociaal Handvest (ESH) gevonden vanwege, kortgezegd, een gebrek aan opvangmogelijkheden voor daklozen. Het ECSR stelt nu vast dat op alle punten de situatie in Nederland nog niet in overeenstemming is met de bepalingen uit het ESH (artikel 31, aanhef en onder 2, artikel 19, aanhef en onder 4, onderdeel c en artikel 30). Zo overweegt het ECSR dat ondanks maatregelen van de overheid om het aantal daklozen terug te brengen, het aantal geregistreerde daklozen in Nederland nog steeds erg hoog is. Daarnaast wijst het ECSR op informatie van een organisatie voor de opvang van daklozen (Valente), waaruit blijkt dat opvangplekken voor daklozen vaak overvol zijn. Dit brengt het ECSR tot de conclusie dat Nederland meer maatregelen moet nemen om opvang voor daklozen te garanderen en ervoor moet zorgen dat deze opvang ook daadwerkelijk voldoet aan de eisen die uit het ESH voortvloeien. Ook wat betreft de implementatie van de beslissing uit 2019 is er werk aan de winkel voor Nederland. In deze beslissing oordeelde het ECSR dat Nederland artikel 4, aanhef en onder 3, en artikel 20, aanhef en onder c, ESH heeft geschonden vanwege een gebrek aan loontransparantie en een gebrek aan maatregelen om gelijke beloning van mannen en vrouwen te bevorderen. Ondanks een verbetering van de situatie, voldoet ook hier Nederland nog niet aan zijn verplichtingen. Door het ECSR wordt er bijvoorbeeld op gewezen dat meer maatregelen moeten worden genomen om loontransparantie in de praktijk te realiseren, bijvoorbeeld door ervoor te zorgen dat werknemers toegang krijgen tot informatie over de salariering binnen een bedrijf. Het beloningsverschil tussen mannen en vrouwen is volgens het ECSR ook nog steeds te groot, waardoor maatregelen nodig zijn om gelijke beloning van mannen en vrouwen te bewerkstelligen. Uit het rapport kan dan ook geen andere conclusie worden getrokken dan dat Nederland ook op dit punt aan de bak moet.

### **Nederland krijgt ook aanbevelingen op basis van het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden**

Naast het ECSR heeft ook het comité horend bij het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden een rapport over Nederland gepubliceerd met daarin de nodige aanbevelingen.<sup>5</sup> Kortgezegd gaat dit Handvest, dat in 1996 door Nederland is geratificeerd (en in 1998 in werking is getreden), over het beschermen en bevorderen van regionale talen en talen van minderheden, bijvoorbeeld door het voor sprekers van deze talen mogelijk te maken om

2 European Committee of Social Rights, *Follow-up to decisions on the merits of collective complaints. Findings 2022* (aangenomen in december 2022, gepubliceerd in februari 2023).

3 European Committee of Social Rights 2 juli 2014, *European Federation of National Organisations Working with the Homeless (FEANTSA)/Nederland*, nr. 86/2012.

4 European Committee of Social Rights 6 december 2019, *University Women of Europe (UWE)/Nederland*, nr. 134/2016.

5 Committee of experts of the European Charter for Regional or Minority Languages, *Seventh evaluation report on the Netherlands* (aangenomen op 18 november 2022).

de taal ook in het openbare leven te gebruiken. In het rapport over Nederland constateert het Comité onder meer dat onderwijs in en van het Fries tekortschiet, vooral in het basisonderwijs, en dat onderwijs in het Nedersaksisch en het Limburgs nog op geen enkel niveau wordt gegarandeerd in het verplichte onderwijs. Een andere conclusie is dat er nog steeds een gebrek aan Friese gerechtstolken is. Hierdoor kunnen verdachten, partijen, getuigen of belanghebbenden niet altijd Fries spreken tijdens zittingen van de rechtbank Noord-Nederland, terwijl zij dit recht wel hebben.<sup>6</sup> Wat betreft de media constateert het Comité nog dat het gebruik van het Limburgs en het Nedersaksisch op radio, televisie en in kranten en tijdschriften moet worden gereguleerd in de Mediawet 2008. Deze bevindingen zullen vooral als een steun in de rug worden gezien door organisaties en personen die zich hard maken voor het behoud van regionale talen. Zo was begin maart nog in het nieuws dat Friezen pleiten voor tweetaligheid op de kinderopvang, omdat kinderen steeds vaker alleen Nederlands spreken.<sup>7</sup>

### 1 jaar oorlog in Oekraïne

Op 24 februari van dit jaar werd door de Raad van Europa uitgebreid stilgestaan bij de oorlog in Oekraïne, die nu al een jaar duurt. Een speciale ceremonie werd gehouden waarna een bijeenkomst volgde van het Comité van Ministers. De voorzitters van respectievelijk het Comité van Ministers, de Parlementaire Vergadering, en het congres van lokale en regionale overheden, hebben samen met de IJslandse minister voor buitenlandse zaken een officieel statement naar buiten gebracht op deze dag.<sup>8</sup> Zij veroordeelden (vanzelfsprekend) het Russische geweld en toonden zich solidair met Oekraïne. Ook benadrukten zij het belang van de rol van de Raad van Europa in het steunen van Oekraïne en het zorgen voor een procedure om daders verantwoordelijk te kunnen houden en slachtoffers compensatie te kunnen bieden. In het kader van dat mechanisme is er op meerdere fronten nieuws te melden. Allereerst wordt de aankomende top in Reykjavik in mei gezien als een moment voor de regeringsleiders om hierover tot een gezamenlijk plan te komen. Zowel de secretaris-generaal van de Raad van Europa als de minister-president van IJsland roepen hiertoe op.<sup>9</sup> De secretaris-generaal heeft ter ondersteuning van haar oproep ook een informatiedocument verspreid onder de 46 lidstaten over een mogelijk register waarin bewijsmateriaal en schadeclaims kunnen worden opgenomen.<sup>10</sup>

Ook het Comité van Ministers heeft zich geroerd en heeft herbevestigd dat er een sterk internationaal antwoord moet komen op de oorlog. De daad is meteen bij het woord gevoegd,

6 Zie Wet gebruik Friese taal.

7 'Friezen pleiten voor tweetaligheid kinderopvang', *NOS* 6 maart 2023.

8 'Brutal aggression against Ukraine: One Year On. Council of Europe leaders call for unity and the restoration of peace', [www.coe.int/en/web/portal/-/brutal-aggression-against-ukraine-one-year-on](http://www.coe.int/en/web/portal/-/brutal-aggression-against-ukraine-one-year-on).

9 Zie 'Prime Minister of Iceland calls for justice for Ukraine war victims and a system of accountability for human rights violations and crimes', [www.coe.int/en/web/portal/-/prime-minister-of-iceland-calls-for-justice-for-ukraine-war-victims-and-a-system-of-accountability-for-human-rights-violations-and-crimes](http://www.coe.int/en/web/portal/-/prime-minister-of-iceland-calls-for-justice-for-ukraine-war-victims-and-a-system-of-accountability-for-human-rights-violations-and-crimes); 'Secretary General: Ukraine is our priority and Russia must account for its aggression; urges ambition for upcoming summit', [www.coe.int/en/web/portal/-/secretary-general-ukraine-is-our-priority-and-russia-must-account-for-its-aggression-urges-ambition-for-upcoming-summit](http://www.coe.int/en/web/portal/-/secretary-general-ukraine-is-our-priority-and-russia-must-account-for-its-aggression-urges-ambition-for-upcoming-summit).

10 Secretaris-generaal van de Raad van Europa (31 januari 2023), 'Accountability for human rights violations as a result of the aggression of the Russian Federation against Ukraine: role of the international community, including the Council of Europe', SG/Inf(2023)7.

omdat dezelfde instantie een actieplan voor Oekraïne heeft aangenomen.<sup>11</sup> Met het hoogste budget dat ooit uitgetrokken is voor een actieplan door de Raad van Europa (50 miljoen euro), ligt er een plan voor vier jaar om Oekraïne in deze moeilijke periode te steunen. Onderdeel van het plan is het versterken van democratische instituties en de rechtsstaat, en daarmee ook de mensenrechten. Opvallend genoeg wordt er ook expliciete steun geboden aan Oekraïne in het kandidaatschap voor de Europese Unie. Dit wordt gedaan door Oekraïne te helpen bij het versterken van constitutionele rechtvaardigheid, het bestrijden van corruptie, het ontwikkelen van een onafhankelijk rechtssysteem, het promoten van het recht op vrijheid van meningsuiting, en het beschermen van de rechten van minderheden. De ontwikkelingsbank van de Raad van Europa zal helpen bij het uitvoeren van het plan door bepaalde projecten te financieren.

### Aandacht voor migratie en minderheden

Naast een actieplan voor Oekraïne heeft het Comité van Ministers ook een aanbeveling aangenomen waarin mensenrechtelijke standaarden zijn opgenomen voor de leeftijdsbeoordeling van kinderen die migreren, als eerste internationale instrument in deze context.<sup>12</sup> Dit is van belang vanwege de kwetsbaarheid van kinderen die migreren. Zij kunnen te maken krijgen met geweld, uitbuiting en mensensmokkel. De aanbeveling gaat van een vermoeden van minderjarigheid bij twijfel en verplicht lidstaten om multidisciplinaire en *evidence-based* procedures te creëren. Een medisch onderzoek dient alleen plaats te vinden als alle andere middelen zijn uitgeput. Naast deze aanbeveling is er ook een nieuw handboek gepubliceerd over de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting als zij migreren.<sup>13</sup> Ook hier wordt de kwetsbaarheid van kinderen benadrukt.

Er viel, ondanks de vele bedroevende situaties waarover wij u berichtten, ditmaal ook iets te vieren: 25 jaar geleden werd de Kaderovereenkomst inzake nationale minderheden van de Raad van Europa aangenomen. Aanleiding voor de overeenkomst was de oorlog in voormalig Joegoslavië. Er werd stilgestaan bij de successen van de overeenkomst, bijvoorbeeld de anti-discriminatiewetgeving die in Europese landen is aangenomen naar aanleiding van de overeenkomst, maar er werd ook zeker kritisch naar het heden en de toekomst gekeken. Dat er nog een lange weg te gaan is bij het beschermen van minderheden is duidelijk. In de afgelopen periode is er bijvoorbeeld een sterker anti-Roma-discours ontstaan. Zo wordt in verschillende Europese landen het bedelen door Roma-kinderen gecriminaliseerd. Daarom roept het *Committee of Experts on Roma and Traveller Issues* op tot het aanpakken van de *root causes* en socio-economische maatregelen, in tegenstelling tot criminalisering.<sup>14</sup> Kinderen worden vaak gedwongen om te bedelen door hun familie in situaties van extreme armoede. Deze armoede aanpakken werkt veel beter, aldus de experts.

11 Comité van Ministers (14 december 2022), 'Council of Europe Action Plan for Ukraine "Resilience, Recovery and Reconstruction" 2023-2026', CM(2022)187-final.

12 Aanbeveling CM/Rec(2022)22 van het Comité van Ministers (14 december 2022), *On Human rights principles and guidelines on age assessment in the context of migration and its Explanatory Memorandum*.

13 Raad van Europa, *Handbook on the protection of children against sexual exploitation and sexual abuse in crisis and emergency situations*, september 2022.

14 Committee of Experts on Roma and Traveller Issues (1 februari 2023), 'Thematic report on legislation and policies related to begging, with special focus on children', CM(2022)194-add2-final.

### Nieuwe richtlijnen voor digitale identiteitsbewijzen

Naast de hiervoor genoemde handboeken, aanbevelingen en soortgelijke documenten is er ook ter ere van de jaarlijkse dag van de databescherming een nieuwe richtlijn gepubliceerd door het adviescomité horend bij het databeschermingsverdrag (Verdrag 108) van de Raad van Europa.<sup>15</sup> Deze richtlijn moet staten helpen die een nationaal digitaal identiteitsbewijs voor burgers willen invoeren. De richtlijn heeft dan ook als doel om te zorgen dat belangrijke waarborgen omtrent de bescherming van privacy en databescherming die in het verdrag zijn opgenomen ook worden gerealiseerd bij digitale identiteitsbewijzen. In Nederland wordt met een dergelijk identiteitsbewijs geëxperimenteerd onder de naam virtueel identiteitsdocument (vID). Daarnaast wordt ook op EU-niveau gewerkt aan een Europese digitale identiteit voor elke EU-burger, elke inwoner, en onderneming in de EU die dat wil (eID). Deze plannen krijgen echter veel kritiek vanwege grote risico's op datalekken en identiteitsfraude. Een richtlijn die als doel heeft om privacy te beschermen bij dergelijke digitale identiteitsbewijzen lijkt dan ook zeer welkom.

### De vrijheid van meningsuiting van rechters

Ook de Raadgevende Raad van Europese rechters van de Raad van Europa (CCJE) heeft een hele reeks aanbevelingen gedaan en wel aan rechters in heel Europa over de manier waarop zij hun recht op vrijheid van meningsuiting zowel binnen als buiten de rechtbank kunnen uitoefenen.<sup>16</sup> Alhoewel rechters net als alle andere burgers het recht op vrijheid van meningsuiting toekomt, moeten zij wel oog hebben voor de specifieke verantwoordelijkheid en plichten die bij het uitoefenen van hun rechterlijke taak komen kijken. In dit kader overweegt het CCJE dan ook dat rechters terughoudendheid moeten betrachten in het uiten van hun mening wanneer dit negatief kan afstralen op hun rechterlijke onafhankelijkheid, onpartijdigheid en autoriteit. De aanbeveling is met name interessant waar het CCJE benadrukt dat iedere rechter de plicht heeft om zich uit te spreken voor rechterlijke onafhankelijkheid en bescherming van de democratische rechtsstaat wanneer deze onder druk staan. Tot slot wijst het CCJE erop dat rechters ook een plicht hebben jegens de samenleving om het rechtssysteem uit te leggen en zo bij te dragen aan het vertrouwen van burgers in de rechterlijke macht.

### Nieuwe aanbeveling omtrent geneesmiddelen

Tot slot de laatste aanbeveling waarmee wij u zullen vervelen: door het tekort aan geneesmiddelen tijdens de coronapandemie voelde het Comité van Ministers zich genoodzaakt om een aanbeveling aan te nemen over een eerlijke verdeling van medicijnen en medische apparaten

15 Consultative committee of the Convention for the protection of individuals with regard to automatic processing of personal data (18 november 2022), 'Convention 109. Guidelines on national digital identity', T-PD(2021)2rev9.

16 Consultative Council of European Judges (2 december 2022), 'CCJE Opinion No. 25 (2022) on freedom of expression of judges', CCJE(2022)4.

in dergelijke situaties.<sup>17</sup> Dit is vooral van belang om de mensenrechten van individuen te waarborgen die zich in levensbedreigende situaties bevinden door gezondheidsproblemen. De voorbereiding op de aanbeveling werd verzorgd door het *Steering Committee for Human Rights in the fields of Biomedicine and Health*.<sup>18</sup> In de aanbeveling staan algemene mensenrechtelijke kaders en procedurele beginselen over onder meer het verspreiden van geneesmiddelen zonder te discrimineren, bijvoorbeeld door prioriteiten te stellen op basis van medische criteria. Ook wordt het belang van verantwoording, transparantie en inclusief handelen benadrukt. In geval van een serieus tekort aan geneesmiddelen moet bij wet worden vastgesteld hoe medicijnen verdeeld worden.

### **Implementatienieuws**

Ten tijde van het schrijven van deze kroniek heeft nog geen nieuwe bijeenkomst van het Comité van Ministers plaatsgevonden ter bespreking en beoordeling van de tenuitvoerlegging van EHRM-uitspraken. Hierdoor valt er in de categorie implementatienieuws dit keer weinig nieuws te melden. Wat we wel kunnen noemen is dat de Turkije-rapporteurs van de Parlementaire Vergadering een bezoek hebben gebracht aan Osman Kavala die al meer dan vijf jaar in de gevangenis zit. Zoals eerder uitgebreid in deze kroniek aan de orde is gekomen heeft het EHRM al twee keer bepaald dat Kavala per direct moet worden vrijgelaten, maar weigert Turkije hieraan gehoor te geven. Volgens de PACE-vertegenwoordigers is hun bezoek een belangrijke stap voorwaarts in de dialoog tussen de Raad van Europa en de Turkse autoriteiten. Of dit echter ook gaat leiden tot het daadwerkelijk vrijlaten van Kavala is in het licht van de Turkse opstelling tot nu toe alleen zeer te betwijfelen.

17 Aanbeveling CM/Rec(2023)1 van het Comité van Ministers (1 februari 2023), *On Equitable access to medicinal products and medical equipment in a situation of shortage*.

18 Steering Committee for Human Rights in the fields of Biomedicine and Health (1 februari 2023), 'Explanatory Memorandum to Recommendation CM/Rec(2023)1 of the Committee of Ministers to member States on equitable access to medicinal products and medical equipment in a situation of shortage, CM(2022)192-add2final.